

Temas Livres

A governança migratória no programa de interiorização de venezuelanos no município de João Pessoa (PB)

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.2.8>

 Bruno Vicente Lippe Pasquarelli

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professor Adjunto do curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor adjunto do Curso de Direito do Centro Universitário Ingá (UNINGÁ). Pesquisador de Pós-Doutorado do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

E-mail: brunopasqua@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6911-5485>

177

RESUMO: O estudo tem o objetivo de compreender como se deu a governança migratória no programa de interiorização de venezuelanos da Operação Acolhida no Brasil no âmbito do município de João Pessoa (PB). Desde meados de 2015, a Venezuela vive uma situação problemática, com crises políticas, econômicas e sociais que vêm agravando as condições de vida da população. Como desdobramento, pode-se notar um fenômeno migratório cada vez mais amplo, marcado por deslocamentos em massa para diversos países, como o Brasil. No país, a Operação Acolhida passou a atuar no ordenamento de fronteira, no acolhimento e na interiorização dos venezuelanos, podendo ser observada a partir da lógica da governança migratória multinível. Será utilizada a metodologia de pesquisa qualitativa, de recorte bibliográfico e sobretudo documental, delimitando os principais marcos nacionais de governança migratória através da análise de fontes primárias, como relatórios técnicos, legislações, regulamentos e portarias.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Migratória; Migração; Políticas Públicas; Programa de Interiorização.

Recebido em: 11/04/2023

Aprovado em: 15/12/2023



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução

A imigração da Venezuela para o Brasil cresceu exponencialmente nos últimos anos, com um número expressivo de migrantes adentrando no território brasileiro na fronteira da região Norte do país, com posterior interiorização para outras regiões do território brasileiro. Entre as diferentes consequências da crise do país, observa-se um grande aumento no fluxo de migrantes venezuelanos para diversos países (como Estados Unidos e Espanha), bem como países fronteiriços.

A crise venezuelana pode ser observada a partir de dimensões políticas, econômicas, sociais e internacionais (Vaz, 2016; Simões, 2017; Salgado, 2019). Na dimensão política, ocorreu paulatinamente o comprometimento da possibilidade de governabilidade e a erosão da legitimidade do regime de Nicolás Maduro, com aumento da insatisfação popular e de ações violentas por parte da oposição. Concomitantemente, os agentes estatais passaram a reprimir as manifestações, ocasionando aumento da violência social e da radicalização política – o que inviabilizou qualquer tentativa de diálogo entre as partes em conflito.

Na dimensão econômica, desde o governo de Hugo Chávez, o país passou a ter mais controle sobre o petróleo, o principal produto da economia do país, aumentando a arrecadação pública e a destinação a programas sociais nas áreas da saúde, educação, alimentação e moradia, o que reduziu drasticamente a pobreza. Porém, a partir de 2014, com o colapso dos preços do petróleo, a Venezuela passou a perder receitas, ocasionando o desabastecimento e a hiperinflação. Paralelamente, as políticas econômicas adotadas por Maduro, como a gestão do câmbio e a dependência de capitais estrangeiros, ampliaram o caos social, político e econômico.

Com o processo de declínio econômico, fenômeno causado principalmente pela desvalorização do preço dos barris de petróleo e a centralidade da economia nacional nesse tipo de *commodity*, tivemos, na dimensão social, o agravamento das condições de vida da população, com o aumento de desemprego e a deterioração de seu poder de compra. Soma-se a isso a falta de abastecimento de produtos básicos, como alimentos e remédios, o que gera ainda mais convulsão social.

Na dimensão da conjuntura internacional, destaca-se a pressão estrangeira, principalmente dos Estados Unidos, que aumentam constantemente as sanções contra o país, afastando investidores e instituições financeiras. As sanções causam o afastamento de organizações relacionadas com o país e as posteriores dificuldades em escoar a produção de petróleo e a importação de produtos.

Com a persistência desse cenário de crise, temos, como desdobramento visível, a constatação de um fenômeno migratório cada vez mais amplo, visto que há um deslocamento excessivo de pessoas para os mais variados países. Em um primeiro momento, iniciou-se o processo denominado de “êxodo venezuelano”, composto por migrantes voluntários/econômicos (Jarochinski-Silva; Baeninger, 2021). Já a partir de 2015, os fluxos de migração passaram a ter mais intensidade, tendo sido redimensionados a outras categorias, como os solicitantes de refúgio, pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica e perseguidos políticos. Por conseguinte, a partir deste momento específico, o Brasil passou

a ocupar as primeiras posições como local de destino ou de trânsito, dinamizando a mobilidade internacional da migração, em geral, e do refúgio, em especial (Cavalcanti; Oliveira; Silva, 2021).

A chegada de venezuelanos no território brasileiro teve como principal ponto de entrada a cidade de Pacaraima, no estado de Roraima, com posterior deslocamento para outras cidades. Como consequência da entrada em massa da população venezuelana, houve grande incapacidade das autoridades governamentais de lidar com a situação. Dessa maneira, diversas Organizações da Sociedade Civil, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/ACNUR, a Organização Internacional para as Migrações/OIM, o Fundo de População das Nações Unidas/UNFPA e outras organizações ligadas à Igreja Católica, se tornaram as principais atuantes no acolhimento aos imigrantes.

Diante desse cenário de falta de políticas de acolhimento, logo após a publicação da Nova Lei de Migração de 2017 e com a publicação da Medida Provisória n.º 820/2018 (convertida na Lei n.º 13.864, que tratava das medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório) e dos Decretos n.º 9.285/2018 e n.º 9.286/2018 (que instituiu as competências do Comitê Federal de Assistência Emergencial), com o intuito de reduzir a pressão sobre os serviços públicos e o mercado de trabalho no estado de Roraima, a política de assistência emergencial de acolhida aos imigrantes venezuelanos passou a ser realizada a partir de três frentes de ação: ordenamento da fronteira; acolhida aos imigrantes; e interiorização dos venezuelanos.

179

Nesse ínterim, foi estabelecida a “Operação Acolhida” (amparada pelo Decreto n.º 9.286/2018), força-tarefa conjunta da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), juntamente com órgãos e entidades do Estado Brasileiro, como o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores, a Polícia Federal e o Exército Brasileiro, além de outras organizações não-governamentais e da sociedade civil.

Entretanto, apesar de diversas inovações nas leis e mesmo com o desenvolvimento da referida Operação, ainda há uma grande dificuldade em atender os migrantes e refugiados venezuelanos com políticas públicas mais inclusivas sob a ótica da governança migratória — conceituada como uma estrutura de normas, leis e regulamentos, permeadas por estruturas organizacionais internacionais, nacionais e subnacionais, que moldam as abordagens dos Estados em relação à migração (OIM, 2022). A governança migratória é composta de diversos setores e níveis administrativos que visam realizar a implementação de políticas públicas. Dentre os atores que participam da governança migratória, destacam-se os atores governamentais (Governo Federal, Governos Estaduais e Governos Municipais), a sociedade civil, as universidades, as organizações internacionais, o setor privado e as associações e grupos de migrantes.

A partir dessas considerações iniciais, o artigo visa responder à seguinte pergunta: é possível falar em governança migratória no Programa de interiorização de venezuelanos na cidade de João Pessoa (PB)? Buscando respondê-la, o artigo visa compreender como se deu a governança migratória no Programa de Interiorização de venezuelanos da Operação Acolhida no Brasil, mais especificamente

no município de João Pessoa (PB). Para tanto, será utilizada a metodologia de pesquisa qualitativa, de recorte bibliográfico e sobretudo documental, delimitando os principais marcos nacionais de governança migratória através da análise de fontes primárias, como relatórios técnicos, legislações, regulamentos e portarias. O texto está dividido em quatro seções: a primeira analisa o arcabouço legal da implementação de políticas públicas para migrantes e refugiados, com foco no programa de interiorização da Operação Acolhida; na segunda, será examinada a governança migratória à luz da teoria da governança migratória multinível; na terceira seção, será examinada a governança migratória no município de João Pessoa (PB); por fim, serão tecidas as considerações finais.

2 Os caminhos da interiorização dos venezuelanos no Brasil

No âmbito da política migratória, o Brasil tem um importante histórico de adesão a Convenções Internacionais e na construção de leis nacionais que consideram a recepção de migrantes, conforme o quadro 1.

Quadro 1 – Principais marcos internacionais e nacionais de governança migratória

LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
Decreto n.º 50.215/1961	Promulga a Convenção do Estatuto dos Refugiados, de 1951.
Estatuto do Estrangeiro (lei 6815), de 1980 (revogada)	Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil.
Declaração de Cartagena, de 1984	Ampliou a definição de refugiado.
Declaração de San José, de 1994	Reconhece que a violação de direitos humanos é a causa mais frequente dos deslocamentos humanos e do refúgio.
Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004	Estabeleceu uma série de medidas para identificar soluções duradouras e inovadoras para os refugiados que vivem na região.
Lei 9.474/1997	Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados e determina outras providências.
Constituição Federal de 1988	Apresenta as garantias fundamentais e os direitos humanos como aspectos centrais.
Lei de Migração (13.445/2017)	Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante, regula sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as Políticas Públicas migratórias.
Portarias interministeriais	Instruem a regularização migratória.
Instruções normativas	Instruem o acesso a diversas políticas setoriais.

Fonte: dados elaborados pelo autor a partir do Portal de Imigração.

No âmbito das convenções internacionais, em 1961, o Brasil, através do Decreto n.º 50.215, promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Já no aspecto regional de proteção aos Direitos Humanos, temos a Declaração de Cartagena, de 1984; a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos, de 1994; e a Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004.

Por sua vez, no âmbito interno, durante o regime militar, em 1980, foi aprovado o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80). Elaborado durante um regime de exceção e a partir de uma perspectiva claramente excludente, com restrições de direitos e imposição de muitos deveres, e enfatizando a proteção ao interesse nacional, à segurança nacional e ao trabalhador nacional. Já em 1997, o Brasil aprovou o Estatuto do Refugiado (Lei 9474/97), contemplando os principais instrumentos regionais e internacionais referentes ao refúgio.

Em 2017, a promulgação da Lei de migração (Lei 13.445/2017) revogou o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e garantiu ao migrante a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, equidade, segurança e propriedade — além de instituir o visto temporário de assistência humanitária. A nova lei permitiu que residentes de países vizinhos entrem no Brasil com o *status* de residência temporária por até dois anos, garantindo o acesso, assim como para os refugiados, à documentação, à assistência e proteção social, à educação e às políticas educacionais. Ainda, ela prevê um processo simplificado de regularização migratória, de acesso a serviços públicos de assistência social, saúde e previdência, além da não criminalização ou discriminação devido a razões migratórias¹. Contudo, convém ressaltar que, na prática, a Lei de Migração ainda possui diversas limitações — como a própria questão da institucionalização de uma política de governança migratória.

181

A partir de 2016 e durante esse momento de transição da legislação brasileira, muitos venezuelanos acometidos pela crise política, social e econômica passaram a ter o Brasil como local de destino ou de trânsito, tendo como ponto de entrada a cidade fronteiriça de Pacaraima, situada no Estado de Roraima, com deslocamento posterior para a capital Boa Vista. Com a situação de vulnerabilidade ampliada, os migrantes forçados passaram a se enquadrar no grupo de indivíduos que necessitam de proteção internacional, seja na condição de refugiados, nos moldes da lei 9474/97, ou de residentes temporários, conforme a Lei de Migração, cujo artigo 14 destaca que o visto “poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado” (Brasil, 2017), desde que se enquadre na hipótese de acolhida humanitária.

Com a intensificação do fluxo migratório e das solicitações de refúgio em 2017, o Governo Federal do Brasil passou a atuar de maneira mais incisiva. Por conta disso, conforme o quadro 2, o

¹ Ainda, o artigo 120 estabelece a criação de uma Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia a partir da articulação de entes federativos, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas, visando à formulação de políticas públicas. Além disso, a criação de políticas públicas deve ser produzida de forma quantitativa e qualitativa por meio da criação de um banco de dados. Todavia, tal dispositivo ainda depende de regulamentação (o que não foi realizado pelo Decreto 9199/2017).

governo brasileiro passou a promulgar diversos instrumentos normativos que passaram a modificar o escopo de órgãos governamentais para tratamento a migrantes e refugiados venezuelanos.

Quadro 2 – Instrumentos normativos federais no âmbito da Operação Acolhida

INSTRUMENTO NORMATIVO	OBJETO
Medida Provisória n.º 820 (15/2/2018)	Estabelece medidas de assistência emergencial de acolhimento aos imigrantes; reconhece a crise humanitária e cria o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE).
Decreto n.º 9.285 (15/2/2018)	Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório, para o estado de Roraima, provocado por crise humanitária.
Decreto n.º 9.286 (15/2/2018)	Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do CFAE.
Resolução n.º 1 CFAE (21/2/2018)	Indica o coordenador operacional do CFAE e estabelece suas atribuições.
Resolução n.º 2 CFAE (26/3/2018)	Institui o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes no Estado de Roraima e estabelece suas competências.
Resolução n.º 3 CFAE (2/5/2018)	Institui o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes no estado de Roraima.
Resolução n.º 4 CFAE (2/5/2018)	Institui o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes.
Resolução n.º 5 CFAE (8/10/2018)	Inclui o MD, o MJSP e o MMFDH no Subcomitê Federal para Interiorização dos imigrantes.
Resolução n.º 6 CFAE (28/12/2018)	Institui o Subcomitê para Acolhimento dos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade Provenientes da Venezuela.
Resolução n.º 7 CFAE (28/12/2018)	Autoriza mudanças na composição e coordenação dos subcomitês por ato do presidente do Comitê Federal de Assistência Emergencial.
Resolução n.º 2 (26/7/2022)	Dispõe sobre o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, o Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade, o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes e a Secretaria Executiva.

Fonte: dados elaborados pelo autor a partir do Casa Civil e do Portal de Imigração.

A Medida Provisória n.º 820/2018, convertida na Lei n.º 13683/2018, estabeleceu as medidas de assistência emergencial de acolhimento aos imigrantes. Em seguida, foram publicados os Decretos n.º 9285/2018 (que reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório) e n.º 9286/2018, que estabeleceu a criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Em conjunto com outros 16 órgãos governamentais (como Ministérios, Exército e instituições federais, estaduais e municipais), as ações passaram a analisar as consequências da situação dos venezuelanos, implementando a denominada “Operação Acolhida”.

Com a constatação da crise humanitária e a necessidade de articular políticas sociais para a população migrante e refugiada e visando dar uma resposta mais efetiva à demanda por interlocuções entre os mais variados atores, logo após a institucionalização do Comitê Federal de Assistência Emergencial, os Ministérios envolvidos criaram quatro subcomitês: o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, instituído pela Resolução n.º 3/2018; o Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade, instituído sob a Resolução n.º 6/2018; o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes, de acordo com Resolução n.º 4/2018; e o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes presentes no estado de Roraima, instituído pela Resolução n.º 2/2018 e alterado pela Resolução n.º 5/2018.

Para a assistência emergencial aos imigrantes, foi implementado um plano operacional em três frentes, nas quais se encontra a atuação dos Subcomitês acima mencionados: em primeiro lugar, o ordenamento de fronteira; em segundo lugar, a acolhida aos imigrantes (ou acolhimento); e, por fim, a interiorização dos venezuelanos, que visa ao deslocamento voluntário dos migrantes venezuelanos para outros entes da federação, com foco na inclusão econômica².

O ordenamento de fronteira, realizado pelo exército brasileiro e demais forças em parceria com órgãos federais e agências internacionais, é a primeira recepção dos imigrantes, antes mesmo da entrada no município da Pacaraima. Nessa etapa, é realizada a identificação e o controle do fluxo migratório por meio da expedição de documentos e da assistência de saúde. No posto de identificação, são recepcionados todos os imigrantes que atravessam as fronteiras; em seguida, aqueles que desejam permanecer no Brasil são levados até a triagem, onde é feito o cadastro, a imunização por vacinas, a regularização migratória pela Polícia Federal, a documentação (CPF) e o atendimento social.

Por sua vez, o acolhimento envolve a infraestrutura de recepção, alimentação, acomodações, instalações sanitárias, assistência médica, lavanderia, coleta de lixo e áreas de convivência. O acolhimento é dividido por tipo (família, solteiros ou indígenas) e são realizados de maneira compartilhada por órgãos do governo (como o Ministério da Cidadania e as Forças Armadas) e o ACNUR. Tendo em vista que grande parte dos imigrantes é economicamente vulnerável, aqueles que não possuem recursos para uma moradia digna têm direito ao abrigo. Nos abrigos, os imigrantes têm acesso a três refeições ao dia, *kits* de higiene, aulas de português, além de acesso à assistência social, à saúde, à educação e outras ações emergenciais específicas.

Por sua vez, a estratégia de interiorização³ (a terceira fase da Operação Acolhida) é definida como a medida político-administrativa na qual o ente público, em parceria com outras entidades públicas e privadas, assume “o ônus de transportar para outras partes do território nacional os migrantes estrangeiros que estejam concentrados demograficamente em algum estado ou município” (Xavier, 2021, p. 2), lidando com o descontrolado incremento geográfico, promovendo a distribuição

² Brasil. Operação Acolhida. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>>. Acesso em 9 de set. 2023.

³ A interiorização não é uma novidade na realidade brasileira, visto que, em 2014, no ápice da imigração haitiana, o governo do Estado do Acre implementou ações de interiorização a fim de reduzir a concentração demográfica dos imigrantes que ingressaram via fronteira com o Peru.

do contingente populacional e diminuindo, assim, os impactos sociodemográficos, econômicos e político-institucionais.

Em relação ao caso dos migrantes venezuelanos, o governo federal passou a realizar o processo de interiorização devido às dificuldades de inserção dos migrantes em Roraima, considerando as limitações de ingresso no mercado de trabalho e a pressão sobre os serviços públicos, além de poder, oferecer maior oportunidade de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos (Rocha; Pinheiro, 2019, p. 557). Isso porque, em Roraima, grande parte das ofertas de trabalho se encontram no setor público, o que limita ainda mais a inserção do migrante.

A estratégia de interiorização desdobra-se em quatro modalidades: o abrigo em outras cidades, com moradias temporárias fornecidas por atores públicos e privados; a reunificação familiar (quando o imigrante sinaliza que possui família morando em outro estado); a reunião social; e a sinalização de vaga de trabalho — quando o venezuelano assume um posto de trabalho previamente identificado⁴.

Nesse sentido, o Comitê Federal decidiu, em março de 2018, implementar a interiorização dos migrantes como uma estratégia que deveria ser desenvolvida:

Por vários ministérios com o apoio de agências internacionais vinculadas à Organização das Nações Unidas. O resultado esperado é que os imigrantes sejam integrados à sociedade brasileira. O público alvo seriam os imigrantes regularizados no Brasil, com carteira de trabalho, imunizados, que estejam abrigados em Roraima e tenham interesse em participar da ação. A oferta de interiorização será uma proposta feita cuidadosamente, uma vez que não necessariamente o imigrante vai encontrar uma proposta de trabalho onde for, mas há uma expectativa que melhore suas condições (Casa Civil, 2018, linhas 65-72)⁵.

O documento ainda apresenta as principais etapas do processo de implementação gradual da interiorização. A primeira etapa é definida como “o levantamento e priorização das cidades de destino, com a avaliação das vagas de abrigo nos municípios disponíveis na rede pública” (Ibid., linhas 78-80). Assim, é necessário que haja interesse da cidade de destino e disponibilidade de vagas em abrigos públicos ou da sociedade civil. A segunda etapa diz respeito à continuidade do programa, sendo relacionada “ao cadastro dos imigrantes”. Já a terceira etapa é derivada da articulação operacional com os estados, “realizado in loco pelo comitê de interiorização que se pretende instituir e com o apoio do Acnur” (Ibid., linhas 103-104). Por fim, a quarta etapa é a seleção dos participantes pelo Comitê com o apoio da Organização Internacional para as Migrações (OIM), sendo importante que haja o “apoio de organismos internacionais para fazer entrevistas, sensibilização e conscientização dos candidatos” (Ibid., linhas 111-112). Após essa etapa, as Forças Armadas seriam o órgão responsável pelo

⁴ Brasil. Painel de Interiorização. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>>. Acesso em 9 set. 2023.

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-federal-de-assistencia-emergencial/arquivos-das-atas-cfae/anexo_2488504_ata_2a_reuniao_cfae.pdf>. Acesso em 3 de nov. de 2022.

deslocamento, com acompanhamento logístico da OIM. Importa ressaltar que o documento destaca que o imigrante ficará até 60 dias abrigado no destino, com possibilidade de uma bolsa de subsistência, oferecida pelo ACNUR, por mais seis meses⁶.

A fim de acompanhar o início do programa de interiorização, foi criado, conforme a Resolução n.º 2 de 26 de março de 2018 (e alterado pela Resolução n.º 5 de 8 de outubro de 2018), o “Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima”, a quem compete:

I – estabelecer diretrizes e procedimentos para a interiorização dos imigrantes que se encontram no Estado de Roraima; II – apoiar a Organização das Nações Unidas na elaboração, na manutenção e na atualização de cadastro dos imigrantes; III – articular com as unidades federativas a disponibilização de vagas de acolhimento provisório, mediante integração da rede de políticas públicas estaduais e locais; IV – manter cadastro atualizado de vagas de abrigo no País; V – selecionar os imigrantes a serem interiorizados; VI – elaborar e emitir orientações relativas à interiorização; VII – realizar o acompanhamento dos imigrantes interiorizados; VIII – elaborar estratégias de inserção social nos municípios de destino dos imigrantes; IX – articular oferta de qualificação profissional dos imigrantes interiorizados; X – articular o atendimento de saúde dos imigrantes para interiorização (Presidência da República, 2018a, art. 3º).

Nota-se, dessa maneira, uma preocupação central com a governança migratória e a coordenação governamental com órgãos internacionais, entes federativos e sociedade civil (que poderia participar das reuniões com os representantes), com integração de políticas públicas estaduais e municipais – caracterizando a política de interiorização como uma política migratória de cunho social. Com isso, para coordenar este procedimento, o Subcomitê Federal conta com o apoio do ACNUR, da OIM, da UNFPA, além de Estados, municípios e instituições e entidades da sociedade civil.

Conforme o Painel de Interiorização, com dados atualizados até julho de 2023⁷, o procedimento de interiorização, iniciado em abril de 2018, alcançou os 27 estados da Federação e o Distrito Federal, totalizando 90 mil venezuelanos registrados no ProGres V4⁸. Entre os municípios que mais receberam migrantes estão Curitiba (6.184), Manaus (5.359), São Paulo (4.738), Chapecó (3.843) e Dourados (3.701). Por sua vez, os Estados que mais receberam os migrantes e refugiados venezuelanos foram, Santa Catarina (19.732), Paraná (17.154), Rio Grande do Sul (14.937), São Paulo (12.006), e Mato Grosso do Sul (5.578).

⁶ A reunião também demonstra a importância da interiorização como uma política social e interinstitucional, visto que é necessária a elaboração de um plano local de acompanhamento socioassistencial, a articulação entre os entes federados e a sociedade civil para garantir disponibilidade de vagas nas cidades de destino, e a coordenação interministerial a partir da criação de um subcomitê, responsável pela interiorização dos imigrantes, com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério da Justiça, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde, e do Ministério das Relações Exteriores.

⁷ Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>>. Acesso em 1 abril 2023.

⁸ Base de dados global do Acnur para gerenciamento de casos da população migrante venezuelana que cruza as fronteiras e/ou que estão vivendo em território brasileiro.

A partir dos dados analisados, das legislações e das resoluções que caracterizam a Operação Acolhida, pudemos verificar como se deu a estratégia do Programa de Interiorização, considerando seus pressupostos básicos, a importância da coordenação entre os mais variados atores e a necessidade de criação de políticas públicas efetivas para o acolhimento e participação dos migrantes e refugiados venezuelanos. Nesse sentido, cabe destacar, a seguir, a estrutura da Operação Acolhida a partir do viés teórico da governança migratória multinível.

3 A Operação Acolhida sob a ótica da governança migratória

Para compreender a governança migratória no Brasil, é importante destacar a sua composição federalizada e descentralizada. Se, por um lado, temos a necessidade de articulação do Governo Federal, por outro lado, estados, municípios e os poderes Judiciário e Legislativo, bem como atores da sociedade civil, são importantes na construção e implementação de políticas públicas para migrantes internacionais. Nesse sentido, a descentralização das políticas migratórias fez com que diversos atores atuassem na coordenação logística e na implementação destas políticas.

No quadro 3 pode-se observar os órgãos públicos, além de atores sociais, que compõem a estrutura de governança da Operação Acolhida, considerando suas respectivas funções.

Quadro 3 – Estrutura de governança migratória da Operação Acolhida

ÓRGÃO	ATRIBUIÇÃO/COMPETÊNCIA
Casa Civil da Presidência da República	Coordenação de toda a Operação.
Forças Armadas	Operacionalização das ações, da logística e da distribuição de insumos.
Ministério da Defesa	Oferece suporte logístico a todas as ações, desde o ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização.
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Controle e regularização migratória, por meio da Polícia Federal. Avalia pedidos de refúgio no país com o Conselho Nacional para Refugiados (CONARE).
Ministério da Educação	Propõe ações de educação e articula a promoção e organização de iniciativas junto a entes federativos locais.
Ministério de Direitos Humanos	Atua nas ações de garantia de proteção das famílias e crianças.
Ministério da Cidadania	Gestão e abrigamento dos migrantes em Roraima, além de destinar abrigos da interiorização e promover acesso ao trabalho. Coordena o processo de interiorização.
Ministério das Relações Exteriores	Coordena a participação brasileira em foros internacionais sobre a temática migratória. Promove a divulgação internacional dos esforços brasileiros de acolhimento humanitário.

Ministério da Economia	Promove ações de inclusão e de acesso ao mundo do trabalho, além da emissão de CPF por meio da Receita Federal.
Ministério do Trabalho	Emissão de Carteira de Trabalho.
Ministério da Saúde	Articula ações de promoção de saúde, controle de surtos e epidemia, além de articular com entes federativos.
Ministério do Desenvolvimento Regional	Realiza políticas públicas de infraestrutura urbana.
Gabinete de Segurança Institucional	Responsável pela governança do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF).
Secretaria de Governo da Presidência da República	Realiza a articulação com os entes federativos, sociedade civil e organismos internacionais, potencializando a Interiorização.
Organização Internacional para as Migrações	Atendimento de migrantes que pretendam autorização de residência temporária; orientação e apoio na documentação.
Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados	Atendimento de pessoas que pretendem solicitar o reconhecimento da solicitação de refugiado. Auxilia no programa de Interiorização.
Fundo das Nações Unidas para a População	Atendimento a casos de violência de gênero.
Fundo das Nações Unidas para a Infância	Serviço de atenção à proteção de menores desacompanhados ou separados de seus familiares.
Entes federativos (Estados e municípios) no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário	Desenvolvimento de iniciativas de governança local que respondam às necessidades, organizando o acesso às políticas de saúde, educação, assistência social, entre outras.
Organizações da Sociedade Civil	Oferecimento de assistência especializada na recepção e acolhimento de populações migrantes. Atuam na sensibilização de pessoas e entidades para recepção da população interiorizada. Identificação e encaminhamento de casos de proteção para serviços públicos e privados. Oferta e gestão de abrigos de interiorização, casas de passagem, intermediação para oportunidades de trabalho, apoio ao empreendedorismo.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

Conforme a OIM (2022, p. 15), governança migratória é o conjunto de:

Estruturas combinadas de normas, leis e regulamentos, políticas e tradições, bem como estruturas organizacionais (subnacionais, nacionais, regionais e internacionais) e os processos relevantes que moldam e regulam as abordagens dos Estados no que diz respeito à migração em todas as suas formas, abordando os direitos, responsabilidades e promoção da cooperação internacional.

Tal definição, portanto, inclui os mais diversos atores públicos, como o Governo Federal, os estados e os municípios, bem como os atores de diversos setores e níveis distintos, como a sociedade civil, as universidades, as Organizações Internacionais, o Setor privado e as Associações grupos de migrantes.

O uso do conceito de governança é relevante para abordar a governança multinível. Nesse caso, além da interação horizontal entre diversos atores para além do Estado, há a existência dos níveis de governo, ou seja, a dimensão vertical de interação, “considerando dinâmicas de centralização e de descentralização em um debate associado à discussão mais ampla sobre as relações entre federalismo e políticas públicas”. (Bichir, 2018, p. 59).

Nesse sentido, é imprescindível abordar o fenômeno da Operação Acolhida a partir da lógica da governança migratória multinível, que traça diversas camadas de cooperação para a governança migratória (Kunz *et al.*, 2011; Thouez, 2019). Em um contexto delimitado por complexas relações intergovernamentais verticais e redes horizontais de parceria, “surgem estruturas de governança multinível para conectar diferentes atores públicos e privados na busca de soluções para uma questão política específica” (Caponio; Ponzó, 2022, p. 220). A perspectiva multinível para a análise da migração venezuelana é importante para a compreensão da descentralização do poder entre diferentes níveis territoriais e na importância de múltiplos atores no processo de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas (Piattoni, 2009). O acolhimento de pessoas migrantes envolve “relações colaborativas entre diferentes autoridades governamentais (dimensão vertical) e entre atores públicos e não públicos (dimensão horizontal)” (Caponio; Ponzó, 2022, p. 222)⁹.

Porém, apesar da Operação Acolhida ser uma iniciativa inédita em termos de práticas migratórias, ficou evidente a pouca participação das autoridades na construção da resposta inicial, impedindo maior engajamento das autoridades estaduais e municipais e consagrando o planejamento e a execução das ações sob a ótica das autoridades federais. A estrutura decisória de coordenação e elaboração normativa continua sendo *top-down* em muitos aspectos, por meio da constituição do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) e dos Subcomitês Federais – envolvendo órgãos da estrutura do Executivo Federal.

Se, por um lado, a governança multinível busca promover a convergência de políticas entre diferentes níveis territoriais, a formalização do arranjo institucional da Operação Acolhida foi altamente centralizada nos ministérios do Governo Federal, conferindo pouco espaço aos outros entes federativos e associações da sociedade civil. Nesse sentido, no plano nacional, a tomada de decisão se manteve verticalizada e centralizada. Com isso, a governança migratória multinível pode ser mais bem observada na lógica de implementação do programa de interiorização e de políticas migratórias locais (mais especificamente, municipais). O acolhimento tem se tornado proeminente no plano local, com coordenação de autoridades locais e organizações não-governamentais e interlocução com outros entes (Panizzon; Reimsdijk, 2020).

Convém, portanto, investigar os espaços de autonomia decisória dos governos subnacionais, em especial dos municípios, para considerar políticas sociais específicas – como as migratórias –,

⁹ O modelo de governança multinível é exemplificado no federalismo brasileiro, que se preocupa com a relação entre governo central e camadas subnacionais. Cada nível de gestão (governo federal, estados e municípios) tem diferentes formas de autonomia e gestão territorial.

abordando a produção normativa em diferentes níveis de governo e a presença de atores não estatais. Isso porque o âmbito local, bem como as capacidades institucionais locais para implementação das agendas, são cada vez mais importantes para se pensar dinâmicas de governança de políticas sociais (Bichir, 2018). Por conseguinte, a fim de observar a importância da governança migratória multinível, é necessário destacar como se desenvolveu a estratégia do Programa de Interiorização no município de João Pessoa (PB).

4 O programa de interiorização em João Pessoa

No Programa de Interiorização da Operação Acolhida, a Paraíba está entre os Estados parceiros que auxiliam a lidar com o fluxo migratório proveniente da Venezuela, configurando desafios e demandas próprias da situação de vulnerabilidade. Segundo os dados obtidos no Painel de Interiorização do Ministério do Desenvolvimento Social, de abril de 2018 até novembro de 2023, o Estado da Paraíba já interiorizou 1.110 migrantes venezuelanos (1,15% do total do Brasil), sendo a Unidade Federativa da região Nordeste com o maior índice de pessoas deslocadas pelo programa. Os migrantes venezuelanos interiorizados no Estado são distribuídos em oito municípios: João Pessoa (com 553 migrantes), Conde (476), Campina Grande (60), Cabedelo (6), Santa Rita (6), Cruz do Espírito Santo (4), Bayeux (3), Dona Inês (1) e Sobrado (1).

189

Enquanto as políticas migratórias formuladas em âmbito nacional focam na segurança, na soberania e nos interesses internos e externos do país, a política migratória local “prioriza a coordenação de ações no acolhimento e integração dos imigrantes e refugiados, tendo como foco a realidade local, suas facilidades e desafios” (Torres, 2019, p. 275). Logo, o programa de interiorização necessita de estratégias locais de governança migratória, considerando a articulação do poder público em seus diversos níveis (federal, estadual e municipal), em conjunto com empresas, sindicatos, ONGs e sociedade civil.

E, com a chegada dos venezuelanos ao Estado e à cidade de João Pessoa, o tema de migração ganhou visibilidade, sendo necessário destacar a importância da cooperação dos mais variados atores para a realização da acolhida aos migrantes (Pacífico; Silva, 2020, p. 326). Cabe ressaltar que os migrantes e refugiados precisam de todo tipo de assistência básica, como alojamento, inclusão em políticas públicas, emprego decente e direitos linguísticos.

Nesse ínterim, em abril de 2019, houve a iniciativa da Escola Superior do Ministério Público da União (ESPMU) ao criar o “Simpósio Refugiados e Migrantes na Paraíba: como acolher e integrar?”. Nele, foi debatida a “necessidade de se estabelecer uma política local de integração para migrantes e refugiados e capacitar os atores envolvidos no acolhimento, integração e interiorização dos refugiados e migrantes na Paraíba” (ESMPU, 2019, p. 4). Além de capacitar atores e fornecer a oportunidade dos “setores públicos se integrem a fim de uma maior e melhor proteção” (Silva; Pacífico, 2021, p. 5).

Realizada em conjunto com grupos regionais e estaduais e instituições como o Ministério Público do Trabalho (MPT), o ACNUR, a OIM, a Defensoria Pública da União (DPU), a UNFPA e a UNICEF, além de reunir representantes de setores envolvidos na assistência aos migrantes venezuelanos no Estado, o Simpósio destacou a importância do trabalho em rede, da articulação entre a sociedade civil, ONGs e poder público, a fim de realizar um processo de interiorização planejado. Também estiveram presentes a Secretaria Municipal de Saúde de João Pessoa, a Pastoral do Migrante, de Conde, e a Aldeias Infantis SOS, de João Pessoa, destacando “a importância que diversos atores tiveram na construção de uma cooperação para integração desta população vulnerável em sua nova sociedade de acolhida” (Pacífico; Silva, 2020, p. 329).

À época, consoante o relatório do ESMPU (2019, p. 33-34), a realidade local possuía diversas potencialidades, como a possibilidade de se consolidar uma rede local em prol da proteção dos migrantes (apesar de não ser juridicamente instituída). Exemplo disso eram as parcerias com as ONGs e a acolhida da sociedade civil, a obrigatoriedade de ensino de espanhol em escolas do ensino fundamental, o acesso aos serviços públicos, a receptividade do mercado de trabalho e o bom acolhimento e integração por parte da sociedade. Porém, entre os principais desafios, estão, a partir da falta de um programa de governança migratória, os programas de moradia, a falta de sensibilização de gestores públicos, a revalidação de diplomas, a discriminação, a xenofobia, o machismo e, por fim, a falta de profissionais qualificados.

190

Na capital paraibana, apesar da falta de uma rede regional estabelecida e da deficiência das articulações com atores governamentais, a recepção aos imigrantes é realizada pela ONG Aldeias Infantis SOS, situada no bairro de Mangabeira, que atua no município desde sua fundação, em 1987. Nesse sentido, o foco da instituição é o acolhimento familiar e comunitário e a proteção infantil, além da prestação de auxílio aos venezuelanos – como a busca por emprego e o atendimento em matéria de saúde. Ainda, a instituição oferece cursos de qualificação profissional em parceria com a Secretaria Estadual de Direitos Humanos e “ações com profissionais de recursos humanos visando acesso ao trabalho formal e digno” (ESMPU, 2019, p. 16).

De acordo com Albuquerque (2020, p. 40), ao chegarem a João Pessoa, os migrantes e refugiados são levados “pelo exército brasileiro diretamente à organização [...] e passam a residir pelos próximos três meses” em uma das 12 casas residência. Em seguida, a coordenadora geral da instituição realiza uma reunião de acolhida, em português, a fim de orientar quanto à maneira como funciona o programa de acolhimento, destacando as regras de convivência e de boa conduta, bem como sua duração de três a seis meses, “tempo em que receberão todo o apoio administrativo, financeiro, logístico e psicológico para recomeçarem a sua vida em João Pessoa” (ESPMU, 2019, p. 16). No procedimento de acolhida, o objetivo da ONG é garantir os direitos dos migrantes, com foco na obtenção de documentos (como o CPF, a Carteira de Trabalho, uma carteira no SUS), no emprego (com auxílio para preenchimento de currículos, acompanhamento em entrevistas de emprego e encaminhamento para empresas), na saúde (em parceria com as secretarias estadual e municipal para

garantir a eficiência no atendimento) e na matrícula em creches e escolas para as crianças e adolescentes. No entanto, a gestão de acolhimento feita pela SEDH ainda é um processo que está em sua fase inicial.

Porém, em julho de 2020, a ONG Aldeias Infantis SOS foi desligada do Programa Nacional de Acolhimento, deixando de receber venezuelanos pelo programa de Interiorização, visto que muitos deles foram deslocados para unidades de outros estados.

Outro fato importante a ser destacado é que, desde 2019, o município de João Pessoa recebe uma expressiva quantidade de venezuelanos indígenas da etnia Warao - que chegaram em sua maioria de forma espontânea, sem intermediação do Governo Federal, organizando-se em uma vila do município de João Pessoa e vivendo sob condições de extrema vulnerabilidade social. Por conseguinte, desde fevereiro de 2020 a Política de Atendimento a Migrantes e Refugiados na Paraíba passou a ter a gestão de acolhimento conduzida pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH) em convênio com a Ação Social Arquidiocesana (ASA), além de outros órgãos como a Defensoria Pública e a Prefeitura Municipal de João Pessoa. Atualmente, existem cerca de 82 indígenas da etnia Warao em João Pessoa, acolhidos em Casas de Abrigamento nos bairros do Roger, Jaguaribe, Torre, Centro e Ernani Sátiro.

Por fim, o Governo da Paraíba recebeu, no mês de dezembro de 2021, o selo MigraCidades. Entregue pela OIM e pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o selo enfatiza a construção de capacidades de governos comprometidos com a governança migratória, identificando potencialidades a serem desenvolvidas aos migrantes. O relatório MigraCidades destacou como ponto positivo a oferta de oficinas temáticas sobre formação e inserção da população migrante no mercado de trabalho no idioma Warao. No campo de acesso e integração à educação, “as pessoas migrantes têm acesso a cursos de idiomas promovidos por organizações parceiras como a Ação Social Arquidiocesana (ASA) e o Serviço de Pastoral de Migrantes (SPM) e a UFPB” (Migracidades, 2021, p. 20).

Como vemos, os projetos e programas para os migrantes e refugiados venezuelanos e indígenas da etnia Warao ainda são embrionários e incipientes, de maneira que o acolhimento e a necessidade da governança migratória se tornam um desafio ainda maior. Seja no programa de interiorização ou em qualquer fase de acolhimento, nota-se que as ações relacionadas aos direitos sociais são isoladas, emanando principalmente da sociedade civil e das Universidades.

5 Conclusão

Com a chegada de mais de 260 mil venezuelanos no Brasil, com expressivo número na cidade de Pacaraima, em Roraima, o Governo Federal promoveu a Operação Acolhida em parceria com organismos internacionais, poder público e sociedade civil. Como vimos, a Operação trabalha em três frentes: o ordenamento de fronteiras, o abrigamento e a interiorização. Neste estudo, abordamos a especificidade do programa de interiorização, que tem o objetivo de transportar os migrantes venezuelanos para outros locais do Brasil a fim de que estes encontrem melhores condições de vida, de

trabalho e que tenham acesso às políticas públicas na área da educação, saúde, cultura, língua e participação, entre outras. Cabe ressaltar que, nos municípios nos quais são interiorizados, deve-se salientar a necessidade, em primeiro lugar, da formação de redes para cooperação entre atores; em segundo lugar, da padronização de políticas públicas de acolhimento aos imigrantes e refugiados; e, em terceiro lugar, da realização de políticas migratórias a partir da lógica da governança.

Os venezuelanos, obrigados a deixar seu país devido às crises econômicas, políticas, sociais e de Direitos Humanos, começaram a migrar para o Brasil, principalmente a partir do ano de 2017, com o intuito de tentarem assegurar melhores condições de qualidade de vida.

Entretanto, o país que acolhe também possui diversos problemas, considerando a necessidade de coordenação de políticas públicas e da acolhida humanitária. No Brasil, a Lei de Migração é considerada inovadora, mas não é refletida no cotidiano das políticas públicas do país e no aspecto da governança migratória. No artigo 120 da referida lei, por exemplo, destaca-se que ainda não foi regulamentada e implementada a Política Nacional Migratória, sendo necessária a articulação e a cooperação entre organismos internacionais e nacionais, poder público e sociedade civil.

Existem, portanto, dois tipos de fragmentação: no plano horizontal, há desconexão das políticas no âmbito federal com as políticas locais; e, no âmbito vertical, falta de representatividade de migrantes em instâncias de formulação de políticas migratórias. Assim, é necessário pensar em uma política articulada, com ênfase em redes de acolhida e inclusão de pautas ligadas à saúde, à educação, ao trabalho e aos mais variados tipos de direitos.

192

De fato, o Brasil, embora tenha recebido muitos imigrantes de diversos fluxos migratórios, pouco incentivou a implementação de políticas adequadas de acolhimento, o que agrava a situação de vulnerabilidade de venezuelanos presentes no território. Ainda que o Brasil seja reconhecido pelo seu caráter acolhedor, essa receptividade somente se manifesta com relação a certos corpos (o branco e o europeu), evidenciando uma recepção distinta dos migrantes que acabam sendo subalternizados (Origuela, 2021).

Especificamente na Paraíba, em João Pessoa, o acolhimento dos venezuelanos interiorizados era feito desde 2018 pela ONG Aldeias Infantis SOS. Contudo, nota-se que ainda existe a falta de diálogo entre atores a fim de uniformizar ou padronizar as políticas públicas de acolhimento aos imigrantes e refugiados. Em João Pessoa, são raras as ações conjuntas de proteção aos migrantes; não há participação dos migrantes em associações e na gestão; e as políticas linguísticas ainda são restritas e organizadas principalmente pela sociedade civil, ONGs e universidades. Com isso, retomando o objetivo proposto, notamos que a construção de uma lógica de governança migratória para garantir os direitos sociais no programa de interiorização em João Pessoa ainda é embrionário, sendo que as ações são desenvolvidas principalmente por instituições que, em sua maioria, não trabalham de maneira coordenada.

6 Referências

BICHIR, R. Governança Multinível. **Boletim de análise político-institucional**, n. 19, p. 49-55, 2018.

BRASIL, **Decreto nº 50215, 1961**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 2 de novembro de 2021.

BRASIL. **Lei Nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf>. Acesso em 15 dez 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial Nº 9, de 14 de março de 2018**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694>. Acesso em 14 dez 2021.

CAPONIO, T.; PONZO, I. Multilevel governance between centralisation and local agency. In: CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene (orgs.). **Coping with Migrants and Refugees: Multilevel Governance across the EU**. London: Routledge, p. 219-230, 2022.

CASA CIVIL. Ata da 2ª reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-federal-de-assistencia-emergencial/arquivos-das-atas-cfae/anexo_2488504_ata_2a_reuniao_cfae.pdf>. Acesso em 3 de novembro de 2021.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020**: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anuar/Relato%C%81rio_Anuar_-_Completo.pdf>. Acesso em 20 set. 2023.

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Atividade em João Pessoa**. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-em-joao-pessoa>>. Acesso em: 2 dez 2021.

INFORME DE INTERIORIZAÇÃO. Fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/informativos/informe-de-interiorizacao-novembro-2021_211209_180211.pdf/view>. Acesso em 14 de março de 2023.

JAROCHINSKI-SILVA, J. C.; BAENINGER, R. O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 29, n. 63, p. 123–139, set. 2021.

KUNZ, R.; LAVENEX, S.; PANIZZON, M. Introduction: governance through partnerships in international migration. In: KUNZ, R.; LAVENEX, S.; PANIZZON, M. **Multilayered Migration Governance: the promise of partnership**. Londres: Routledge, 2011.

MIGRACIDADES. Relatório de diagnóstico. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2021/02/Migracidades%E2%80%933Paraiba.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2023.

OIM. **Governança Migratória Local: Ferramentas e Métodos**. Brasília: Organização internacional para as Migrações, 2022.

194

ORIGUELA, D. A. A atuação do intérprete comunitário junto às comunidades migrantes no Brasil. In: LIMA, E.; PISETTA L.R, VERAS, V. **E por falar em tradução. organização**. – Bauru, SP: Canal 6, 2021.

PACÍFICO, A.; SILVA, S. A cooperação como instrumento para fortalecer a integração de migrantes forçados venezuelanos na Paraíba em 2018. **Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 8, n. 16, 2020.

PANIZZON, M; RIEMSDIJK, M. Introduction to Special issue: ‘migration governance in an era of large movements: a multi-level approach’. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 8, p. 1225-1241, 2019.

PARAÍBA. Disponível em: <<https://paraiba.pb.gov.br/noticias/sedh-realiza-curso-de-formacao-em-direitos-humanos-e-a-questao-imigratoria>>. Acesso em 20 dez. 2021.

PARAÍBA. Disponível em: Disponível em: <<https://paraiba.pb.gov.br/noticias/paraiba-recebe-selo-migracidades-2021-da-organizacao-internacional-para-as-migracoes-e-da>>

[ufrgs#:~:text=O%20Governo%20da%20Para%C3%ADba%20recebeu,Grande%20do%20Sul%20\(UF RGS\)>](#). Acesso em 20 dez. 2021.

PIATTONI, S. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Relatório trimestral, Comitê Federal de Assistência Emergencial, 2018a. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/ptbr/acolhida/transparencia/relatorios/1o-relatorio-geral-operacao-acolhida.pdf/@@download/file/1%C2%BA%20Relat%C3%B3rio%20Geral%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Acolhida.pdf>>. Acesso em 3 de nov. 2021.

R4V. Refugiados y migrantes venezolanos en la región, noviembre 2021. Disponível em: <<https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-noviembre-1>>. Acesso em 20 dez. 2021.

DO VALE ROCHA, G; RIBEIRO, N. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista Jurídica da Presidência Brasília**, v. 20 n. 122, p. 541-563, 2019.

195

SALGADO, T. Venezuela na encruzilhada. Acervo online Le Monde Diplomatique Brasil. 30 jan. 2019. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/venezuela-na-encruzilhada/>>. Acesso em 20 set. 2023.

DA FROTA SIMÕES, G. *et al.* **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Imigração- CNIg, 2017.

THOUEZ, C. Strengthening migration governance: the UN as “wingman”. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 8, p. 1242-1257, 2019.

TORRES, R. Imigrantes e refugiados venezuelanos na Paraíba: aspectos para o desenvolvimento da política migratória em nível local. (Tese de Doutorado) - Universidade Federal da Paraíba, 2019.

VAZ, A. C. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica**, v.3, n. 3, p.1-7, 2016.

XAVIER, Fernando César Costa. A interiorização como um direito social universalizável. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 1, 2021.

Migration governance in the interiorisation programme for Venezuelans in the municipality of João Pessoa (PB)

ABSTRACT: This study aims to understand how migratory governance has taken place in the Venezuelan interiorization program of Operation Welcome in Brazil in the municipality of João Pessoa (PB). Since mid-2015, Venezuela has been experiencing a problematic situation, with political, economic and social crises that have worsened the living conditions of the population. As a result, there has been an increasingly widespread migration phenomenon, marked by mass displacement to various countries, including Brazil. In the country, Operação Acolhida (Operation Welcome) began to act in border planning, welcoming and internalizing Venezuelans, and can be observed from the logic of multi-level migratory governance. A qualitative, bibliographical and, above all, documentary research methodology will be used, delimiting the main national frameworks for migratory governance by analyzing primary sources such as technical reports, legislation, regulations and ordinances.

KEYWORDS: Migration Governance; Migration; Public Policies; Interiorization Program.

Gobernanza de la migración en el programa de interiorización de venezolanos en el municipio de João Pessoa (PB)

196

RESUMEN: Este estudio pretende comprender cómo se ha producido la gobernanza migratoria en el programa de interiorización de venezolanos de la Operación Acogida en Brasil en el municipio de João Pessoa (PB). Desde mediados de 2015, Venezuela atraviesa una situación problemática, con crisis políticas, económicas y sociales que han empeorado las condiciones de vida de la población. Como consecuencia, se ha producido un fenómeno migratorio cada vez más extendido, marcado por desplazamientos masivos a diversos países, entre ellos Brasil. En Brasil, la Operação Acolhida (Operación Acogida) ha empezado a trabajar en la gestión de fronteras, acogiendo e internalizando a los venezolanos, y puede verse desde la lógica de la gobernanza migratoria multinivel. Se utilizará una metodología de investigación cualitativa, bibliográfica y, sobre todo, documental, delimitando los principales marcos nacionales de gobernanza migratoria mediante el análisis de fuentes primarias como informes técnicos, legislación, reglamentos y ordenanzas.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza de la migración; Migración; Políticas Públicas; Programa de interiorización.