

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC VINÍCIUS CRUZ JORGE

**APOIO LOGÍSTICO EM OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS:
análise da Operação Acolhida à luz dos conceitos e normas vigentes**

Rio de Janeiro

2021

CC VINÍCIUS CRUZ JORGE

APOIO LOGÍSTICO EM OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS:
análise da Operação Acolhida à luz dos conceitos e normas vigentes

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF (IM) Marcus Eduardo Fernandes Maia

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2021

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Capitão de Fragata (IM) Marcus Eduardo Fernandes Maia, pela paciência e orientações seguras durante a elaboração deste estudo.

À minha avó de coração Margarida Távora e aos meus irmãos, Victor e Vanessa, pelo companheirismo, carinho, preocupação e torcida constantes ao longo de minha vida.

À minha amada esposa Karina, pelo amor, cuidado, motivação e por ter me proporcionado, ao longo deste ano, as melhores condições possíveis para minha dedicação.

Aos meus pais, Norton (*in memoriam*) e Cristina, meus maiores incentivadores, por todo o amor e luta para construção de uma base educacional sólida, essencial para superar os obstáculos com os quais cruzei. Em especial, agradeço ao meu Pai que, ainda em vida, pôde assistir ao meu ingresso no curso e hoje, no mundo espiritual, prodigaliza as melhores energias e me ajuda a seguir viagem, mantendo a proa em seus exemplos de caráter e humildade.

Por fim, ao Grande Arquiteto do Universo, por iluminar meus caminhos, e dar-me força e sabedoria para superar as tormentas.

RESUMO

A pesquisa tem o propósito de responder se a Força-Tarefa Logística Humanitária de Roraima atende ao preconizado pelo arcabouço normativo e literatura conhecida, como uma operação humanitária. A resposta da questão foi alcançada por meio da metodologia descritiva, fundamentada em pesquisa documental e bibliográfica, seguida de um estudo de caso. Para isso, identificou-se as aderências entre os conceitos e requisitos da logística humanitária e das operações humanitárias, com as origens e a dinâmica da Operação Acolhida. Durante o estudo verificou-se que nos últimos anos vem ocorrendo um aumento significativo das operações humanitárias pelo mundo, possuindo também crescente importância na Política Nacional de Defesa. Analisou-se que a Força-Tarefa Logística Humanitária de Roraima atende a uma emergência causada pelo fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, que se deslocam de sua pátria para conseguirem melhores condições de vida. Também pôde-se constatar que a operação é classificada como humanitária, conjunta e interagências, possuindo o apoio do Sistema Internacional de Resposta Humanitária. Realizou-se, por fim, o confronto entre as teorias, requisitos e o estudo de caso, obtendo-se as aderências. Juntando-se as evidências, obteve-se como conclusão, a confirmação positiva da questão de pesquisa.

Palavras-chave: Operações Humanitárias. Logística Humanitária. Força-Tarefa Logística Humanitária de Roraima. Operação Acolhida. Fluxo migratório.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Divisão de responsabilidades do sistema de cluster.....	61
Figura 2 – Relações entre as logísticas militar e humanitária.....	62
Quadro 1 – Ações e atividades logísticas nas operações de respostas a desastres.....	63
Quadro 2 – Organizações e parcerias para a Operação Acolhida.....	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR –	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Office of the <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> - UNHCR) ¹
ANVISA –	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CF –	Constituição Federal
CFAE –	Comitê Federal de Assistência Emergencial
CGCFN –	Comando Geral do Corpo de Fuzileiros Navais
CICV –	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
DPU –	Defensoria Pública da União
DPKO –	Departamento de Operações de Paz
DLM –	Doutrina Logística Militar
DMD –	Doutrina Militar de Defesa
DMN –	Doutrina Militar Naval
EB –	Exército Brasileiro
EMA –	Estado Maior da Armada
END –	Estratégia Nacional de Defesa
FA –	Forças Armadas
FICV –	Federação Internacional da Cruz Vermelha
FT Log Hum-RR –	Força-Tarefa Logística Humanitária de Roraima
IASC –	<i>Inter-Agency Standing Comitee</i>
MD –	Ministério da Defesa

¹ A abreviatura ACNUR é utilizada no Brasil para Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, tendo o mesmo significado de UNHCR, que é utilizada na língua inglesa, significando *United Nations High Commissioner for Refugees*. Para este trabalho, considera-se a abreviatura ACNUR para ambos. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/historico/>> e <<https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html>>, acesso em: 27 jul. 2021.

MP –	Medida Provisória
MRE –	Ministério das Relações Exteriores
MSF –	Médicos Sem Fronteiras
OCHA –	<i>Office for the Coordinaton of Humanitarian Affairs</i>
OIM –	Organização Internacional para as Migrações (<i>International Organization for migration - IOM</i>) ²
ONG –	Organização Não Governamental
ONU –	Organização das Nações Unidas
PAA –	Posto de Atendimento Avançado
PDN –	Política de Defesa Nacional
PND –	Política Nacional de Defesa
PF –	Polícia Federal
PRI –	Posto de Recepção e Identificação
RFB –	Receita Federal do Brasil
SENAC –	Secretaria Nacional de Aprendizagem Comercial
SIRH –	Sistema Internacional de Resposta Humanitária
SDS –	Sumário Diário da Situação

² A abreviatura OIM é utilizada no Brasil para Organização Internacional para as Migrações, tendo o mesmo significado de IOM, que é utilizada na língua inglesa, significando *International Organization for Migration*. Para este trabalho, considera-se a abreviatura OIM para ambos. Disponível em: <<https://brazil.iom.int/>> e <<https://www.iom.int/>>, acesso em: 27 jul. 2021.

SUMARIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	TEORIA DO APOIO LOGÍSTICO EM OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS..	12
2.1	Operações humanitárias.....	12
2.1.1	Desastres e Emergências.....	12
2.1.2	Pessoas deslocadas.....	14
2.1.3	Assistência humanitária.....	15
2.1.4	Operações humanitárias, interagências, multinacionais, civil-militares.....	16
2.1.4.1	Operações humanitárias.....	16
2.1.4.2	Operações interagências.....	18
2.1.4.3	Operações multinacionais ou combinadas.....	18
2.1.4.4	Operação civil-militar.....	19
2.1.5	Atuação militar nas operações humanitárias.....	19
2.1.6	Sistema internacional de resposta humanitária.....	21
2.2	Logística humanitária.....	24
2.2.1	Apoio logístico militar.....	24
2.2.2	Apoio logístico humanitário.....	26
2.3	Requisitos específicos para logística e operações humanitárias.....	28
3	ESTUDO DE CASO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA.....	30
3.1	Crise migratória venezuelana.....	30
3.2	Criação da Força-Tarefa Logística Humanitária de Roraima.....	33
3.3	A dinâmica funcional da Operação Acolhida.....	35
3.3.1	Ordenamento de pessoas na fronteira.....	35

3.3.2	Acolhimento em abrigos.....	37
3.3.3	Interiorização.....	39
4	ADERÊNCIA ENTRE A TEORIA DO APOIO LOGÍSTICO EM OPERAÇÕES HUMANITÁRIA E A OPERAÇÃO ACOLHIDA.....	41
4.1	Confronto com os conceitos de operações humanitárias.....	41
4.2	Confronto com os conceitos de logística humanitária.....	45
4.3	Confronto com os requisitos de uma operação logística humanitária.....	47
5	CONCLUSÃO	49
	REFERÊNCIAS.....	54
	ANEXOS.....	61

1 INTRODUÇÃO

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), em dezembro de 2004, relata que um terremoto gerou um tsunami no oceano Índico, atingindo 14 Estados do sudeste da Ásia, deixando cerca de 500 mil pessoas deslocadas de suas residências e levando mais de 230 mil vidas (CICV, 2005). O Comitê expõe também que esta tragédia afetou profundamente todos os serviços da ilha de Sumatra³, como saneamento básico, tratamento de água, atendimento médico e outros, sendo necessária a ajuda humanitária para atender aquela população vulnerável. Quinze anos depois, uma reportagem da revista Época (2019) relata que a população ainda vive as consequências deste evento.

A ocorrência do tsunami ficou marcada pela disseminação de muitas imagens dos horrores vividos por aquela população (ÉPOCA, 2019). Este efeito midiático e os números robustos da tragédia podem ter influenciado a grande evolução e destaque ocorrido nas operações humanitárias desde 2004. O ambiente extremamente devastado dificultou as ações de alívio do sofrimento da população, especialmente no aspecto logístico, essencial para identificar os itens de necessidades básicas, adquiri-los, recebê-los e distribuí-los. Apesar disso, a CICV, devido a sua presença permanente na ilha desde 1999, pôde contribuir com as ações de socorro desde os momentos iniciais (CICV, 2005).

Anos depois, outra tragédia necessitou de forte suporte humanitário. Um terremoto no Haiti, Estado extremamente pobre do continente Americano, deixou um saldo de mais de 300 mil mortos, um milhão e meio de desabrigados e destruiu grande parte de sua capital, Porto Príncipe (EXAME, 2020). Mesmo com ajuda humanitária, a sua população segue sofrendo os efeitos deste evento, enfrentando surtos de doenças e a extrema pobreza.

³ A ilha de Sumatra é a segunda maior ilha do arquipélago malaio, pertence à República da Indonésia e localiza-se no sudeste asiático. Informação disponível em: <<https://www.britannica.com/place/Sumatra>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

As operações humanitárias seguem aperfeiçoando-se ao longo dos anos com base no aprendizado prático de situações como as acima descritas, compondo-se de seus acertos e erros para formar os artigos e livros sobre o tema. Atualmente, alguns Estados da América do Sul enfrentam as consequências de uma crise na Venezuela, que ocasiona um grande fluxo migratório, especialmente para seus vizinhos fronteiriços, levando os Estados receptores a se prepararem adequadamente para atenderem as necessidades decorrentes de tais circunstâncias.

Para alcançar o objetivo deste trabalho, coloca-se a questão de pesquisa: a Força-Tarefa Logística Humanitária de Roraima atende ao preconizado pelo arcabouço normativo e literatura conhecida, como uma operação humanitária?

A resposta da questão foi alcançada por meio da metodologia descritiva, fundamentada em pesquisa documental e bibliográfica, seguida de um estudo de caso.

A pesquisa está estruturada em cinco capítulos, incluída esta introdução como o primeiro. As análises realizadas no segundo capítulo têm como objetivo detalhar os aspectos teóricos do apoio logístico em operações humanitárias, dividido em dois grandes tópicos, operações humanitárias e logística humanitária. Para o primeiro, são apresentados os conceitos básicos que conduzem ao entendimento de quando ocorre essa operação. São definidos os significados de desastres, emergências e de pessoas deslocadas, situações que conduzirão à necessidade de realizar-se uma assistência humanitária. Também são vistas outras operações que podem ocorrer concomitantemente em suporte à operação humanitária e como as Forças Armadas (FA) participam dessas operações. Finalizando os conceitos de operações humanitárias, é apresentado o Sistema Internacional de Resposta Humanitária (SIRH) e seus participantes, essencial para ações efetivas nas situações de emergências ou desastres.

Após a fixação das bases para definir-se uma operação humanitária, é abordada a conceituação de logística humanitária. Para isto, inicialmente é apresentada a teoria da logística militar, base para o desenvolvimento da logística amplamente aplicada nos dias de hoje. Após,

são estudados os fundamentos da logística humanitária, como que ela pode operar integrando os atores do SIRH e quais as características para sua consecução. Finalizando o capítulo, são abordados aspectos específicos de observância obrigatória pelo Estado para consecução do apoio logístico em operações humanitárias.

Para a apresentação destas bases teóricas, foi utilizado o arcabouço normativo do Ministério da Defesa (MD), da Marinha do Brasil (MB) e da Organização das Nações Unidas (ONU). Também foram incluídos dados de sítios da *internet*, de organismos afetos ao tema, livros e artigos científicos para comporem uma melhor explanação sobre os assuntos. Cabe ressaltar que durante a pesquisa percebeu-se que o tema é pouco difundido no Brasil, havendo escassez de literatura autoral em língua portuguesa.

No terceiro capítulo apresenta-se um estudo de caso que ainda se encontra em progresso, a Força-Tarefa Logística Humanitária de Roraima (FT Log Hum-RR), que atende a Operação Acolhida. São tratados do seu histórico, observado a partir da crise que originou o fluxo migratório anormal e da situação de o Brasil após receber os migrantes venezuelanos, o que culminou na criação desta Força-Tarefa. Por fim, é apresentada a sua dinâmica de funcionamento, pautando-se na explanação dos seus três eixos estruturantes.

No quarto capítulo verifica-se a aderência da teoria apresentada sobre apoio logístico em operações humanitárias e o estudo de caso da Operação Acolhida. Cada teoria estudada é confrontada com a realidade observada na Operação, gerando diversas conclusões.

O quinto capítulo possui a conclusão do trabalho, compilando os resultados dos confrontos e respondendo à questão de pesquisa. Também se apresenta a relevância deste estudo para a MB, bem como sugere-se outras linhas de pesquisa para análise futura.

Passa-se, então, ao segundo capítulo, abordando os aspectos teóricos do apoio logístico em operações humanitárias.

2 TEORIA DO APOIO LOGÍSTICO EM OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

Neste capítulo objetiva-se apresentar as bases teóricas das operações humanitárias e seus aspectos logísticos, de maneira que se possa identificar seus principais aspectos. No primeiro tópico discute-se os elementos para a construção do significado de operações humanitárias, enquanto que no segundo analisa-se os fundamentos da logística militar para, então, compreender-se o significado da logística humanitária. Encerrando o capítulo, são abordados requisitos que devem ser observados pelos Estados, especificamente para as operações de apoio logístico humanitário, atendendo ao previsto no artigo de Bastos *et al.* (2013) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em sua conclusão nº 22 (ACNUR, 2009).

2.1 OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

Apresenta-se neste tópico os fundamentos necessários para a compreensão do significado das operações humanitárias, por meio da construção de suas bases teóricas e dos organismos componentes de um grande sistema de resposta humanitária.

2.1.1 Desastres e Emergências

De acordo com os Médicos Sem Fronteiras (MSF), um desastre ocorre quando o funcionamento de uma sociedade é alterado, ocasionando perdas humanas, prejuízos materiais e econômicos acima de sua capacidade de tratá-los, ameaçando a sobrevivência da população (MSF, 2016). James (2017) afirma que os desastres são consequências das falhas do

desenvolvimento de medidas mitigadoras e, muitas vezes, da própria capacidade das pessoas causarem danos a outros pela violência ou políticas incompetentes.

Este mesmo autor apresentou uma série de considerações diferenciando desastres de emergências. Sobre os desastres, dissertou que têm por causas as vulnerabilidades locais associadas às atividades naturais, tais como inundações, deslizamentos de terra, terremotos, tsunamis e a seca. Após sua ocorrência, os serviços básicos da sociedade são degradados ou até destruídos, significando uma ameaça imediata aos sobreviventes que enfrentarão problemas de saúde pública, falta de alimentos e contaminação ou escassez de água.

A respeito das emergências, são os eventos causados pelo homem, como conflitos, guerras e massacres sob pretexto de uma limpeza étnica⁴. Também podem ser originárias de crises políticas, como uma revolução. Normalmente ocorrem em áreas subdesenvolvidas, que atravessam uma transição política com elevadas quantidades de pessoas vulneráveis, ou que enfrentam conflitos internos (JAMES, 2017). Como consequências, James (2017) descreve o abalo da infraestrutura social, migração dos habitantes e a falência estatal.

De acordo com a *Inter-Agency Standing Committee (IASC)*, emergências complexas são desafios ainda maiores, ocorrendo em combinações simultâneas de desastres e emergências. A IASC (1994) define como uma crise humanitária multifacetada, na qual há perda total ou relevante da autoridade por causa de um conflito, interno ou externo, demandando uma resposta multissetorial e internacional. Sobre suas causas, Rosenthal (1998) *apud* Blanchard (2008), escreveu:

Na visão tradicional dos desastres, duas categorias de condições parecem ser dominantes. Evidentemente, o flagelo de Deus junto com a negligência social ou política têm servido tradicionalmente como as principais condições dos desastres naturais. Gradualmente, a negligência foi dando lugar a condições mais específicas, como deficiências nas políticas mitigadoras e medidas preparatórias (ROSENTHAL,

⁴ A expressão “limpeza étnica” significa a remoção de etnias minoritárias de uma área para torná-la homogênea. Cita-se a perseguição nazista contra os judeus na época da Segunda Guerra Mundial. Informação disponível em: <<https://www.infoescola.com/historia/limpeza-etnica/>>. Acesso em: 03 jul. 2021.

1998, p. 148 *apud* BLANCHARD, 2008, p. 283, tradução nossa)⁵.

Percebe-se que existem muitas formas com as quais uma situação extraordinária pode se apresentar. O seu entendimento e classificação é determinante para a correta definição do apoio humanitário a ser prestado para amenizar o sofrimento da população.

2.1.2 Pessoas deslocadas

O deslocamento de pessoas de suas residências é um fenômeno que pode ter origem em desastres naturais ou pela ação humana e são divididos em quatro grupos principais: i) deslocados internamente, são os que deixam suas residências sem ultrapassar a fronteira para outro Estado; ii) evacuados, são aqueles forçosamente retirados de suas residências por forças estatais militares ou civis; iii) apátridas, tratam-se de aqueles que deixaram de possuir nacionalidade, não possuem origem determinada ou que não detém direito de nacionalidade; e iv) refugiados, detalhado abaixo (BRASIL, 2020a).

O primeiro tratado internacional que versa sobre os refugiados data de 1951, conhecido como Convenção de Genebra⁶, no qual foi estabelecida a definição de refugiados, bem como seus deveres e direitos. Em 1950, a ONU criou a ACNUR e em 1977 instalou-se no Brasil com uma missão permanente (RAMOS *et al.*, 2011). A lei nº 9.474/97 define refugiados:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do

⁵ Texto original em inglês: “*In the traditional view of disasters, two categories of conditions appear to be dominant. Self-evidently, the scourge of God together with social or political negligence have traditionally served as the principle conditions of natural disasters. Gradually, negligence has given way to more specific conditions such as deficiencies in mitigatory policies and preparatory measures.*” (ROSENTHAL, 1998, p. 148 *apud* BLANCHARD, 2008, p. 283).

⁶ A convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também chamada de Convenção de Genebra, foi realizada na cidade de mesmo nome, no ano de 1951 e teve como propósito resolver a questão dos refugiados na Europa depois da Segunda Guerra Mundial, estabelecendo seu significado, direitos e deveres. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) estabelece o termo migrante como genérico, indefinido no direito internacional. Reflete somente um entendimento comum de alguém que deixa sua residência habitual para outro local, dentro ou fora de seu Estado, por qualquer período e razão⁷ (OIM, 2021).

Pelos conceitos apresentados, conclui-se que os refugiados são vulneráveis e necessitam do suporte do Estado que procuram. Deixam para trás suas estruturas básicas precárias ou inexistentes, e, conseqüentemente, necessitam de proteção jurídica e toda forma de assistência. Dados da ACNUR (2021b) demonstram que existem 82,4 milhões de pessoas deslocadas de suas residências. Destas, 26,4 milhões são consideradas refugiadas, o que equivale a um acréscimo de 100% em relação ao ano de 2011. A análise desses dados indica a propensão ao aumento do número de refugiados.

2.1.3 Assistência humanitária

O *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) sustenta que o objetivo da assistência humanitária é salvar vidas e amenizar o sofrimento das pessoas afetadas, no menor tempo possível (OCHA, 2007). As ações são precipuamente baseadas na ética e na empatia, focadas na assistência ao ser humano durante e após os desastres e devem atender aos princípios humanitários básicos: humanidade, imparcialidade e neutralidade (ONU, 1991).

James (2017) enumera quatro características principais da assistência humanitária:

⁷ Existem duas correntes principais para definição de migrantes. A visão inclusivista contempla os refugiados como migrantes. A visão residualista exclui aqueles que saíram de suas residências fugindo de guerras ou perseguições, qual seja, refugiados. Explicação disponível em: <<https://meaningofmigrants.org/>>. Acesso em 21 jun. 2021.

i) a ajuda deve ser urgente pois as vidas estão em risco; ii) é mandatório que se realize várias tarefas simultâneas; iii) as situações de emergência são repletas de indefinições, incógnitas e incertezas; e iv) a assistência humanitária é realizada em conformidade com as leis internacionais, de maneira que a população afetada tenha garantido o direito humanitário.

A ONU prevê que a ajuda humanitária ocorra de três formas: i) assistência direta, trata-se do contato direto com os habitantes atingidos para distribuição de materiais e execução de serviços, exemplo da distribuição de alimentos doados ou o atendimento médico; ii) assistência indireta, remete ao suporte sem o trato direto com a população abalada, como por exemplo, efetuando o transporte de materiais e de pessoal; iii) suporte de infraestrutura, envolve serviços de caráter geral que não são diretamente vinculados à população afetada, mas facilitam a assistência, é o caso de obras de reparo de estradas ou de barragens (ONU, 1991).

2.1.4 Operações humanitárias, interagências, multinacionais, civil-militares

Além do conceito de operações humanitárias, há outras operações que podem se relacionar com uma assistência humanitária. A correta classificação auxilia na compreensão dos atores envolvidos e na dimensão que a assistência possui.

2.1.4.1 Operações humanitárias

A definição do termo operações, de acordo com o dicionário Michaelis (2021, p. 1), é “conjunto de ações e atividades planejadas, que se combinam com os meios necessários para se obter determinados resultados”. Associando-se esta definição de operações com as informações sobre assistência humanitária do tópico anterior, tem-se um conceito de operações

humanitárias: conjunto de medidas necessárias, planejadas e executadas pelo governo, voluntários, organizações internacionais, e demais entes, a fim de salvar vidas e amenizar o sofrimento, no menor tempo possível, das pessoas afetadas.

Apesar da definição elaborada, existe um arcabouço normativo que detalha o seu significado. A Doutrina Militar Naval (DMN) define uma operação humanitária como:

aquela realizada em outros países, em ambiente operacional predominantemente permissivo, para reduzir os efeitos de desastres naturais ou acidentes provocados pelo homem, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade, e para prestar assistência cívico-social (BRASIL, 2017a, p. 5-2).

Segundo a DMN, em doutrinas militares estrangeiras, a nomenclatura é diferente, denominando-se *humanitarian assistance and disaster relief operations*⁸. Percebe-se que o termo significa explicitamente que as operações prestam assistência humanitária e alívio às vítimas de desastres. Nestes termos, desastre, ainda de acordo com a DMN, está empregado de maneira ampla, envolvendo diversas classificações (BRASIL, 2017a).

A Resolução da ONU nº 65/133 prevê o acesso em segurança e sem impedimentos de todos os que trabalham nas operações humanitárias, bem como o fornecimento de suprimentos e equipamentos (ONU, 2010). Isto garante um ambiente permissivo para as operações humanitárias, em consonância com a DMN.

A Doutrina Militar de Defesa (DMD), afirma que as FA podem, sob o comando de organismos internacionais, serem empregadas em ações de não-guerra, não se envolvendo em combate, salvo circunstâncias especiais, atuando com o poder de forma limitada em ações de caráter humanitário. A participação ocorre quando solicitada por algum Estado membro da ONU ou organismos internacionais que o Brasil faça parte. A DMD afirma também que o princípio da não intervenção⁹ deve ser respeitado (BRASIL, 2007).

⁸ Na língua portuguesa: “operações de assistência humanitária e alívio de desastre” (tradução nossa).

⁹ O princípio da não intervenção, prevê que um Estado não pode interferir nos assuntos internos de outro, independente da forma, militar, cultural, política ou econômica. A ONU inseriu este princípio na Carta de São Francisco, alínea 7, art. 2º (ONU, 1945), e também consta na CF de 1988, inciso IV, art. 4º (BRASIL, 1988).

A não intervenção coaduna com o previsto pela ONU na Carta das Nações Unidas de 1945 e na Resolução nº 46/182 de 1991. A primeira declara respeito à soberania, integridade territorial e unidade nacional dos Estados (ONU, 1945). A segunda conclui que a assistência humanitária somente será prestada com a concordância do Estado a ser apoiado (ONU, 1991).

2.1.4.2 Operações interagências

Para a definição desta operação, antes é essencial ter a compreensão do que se entende como agência: “[...] organização, instituição ou entidade, fundamentada em instrumentos legais e/ou normativos, que têm competências específicas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, pública ou privada, nacional ou internacional.” (BRASIL, 2017b, p.14). A partir deste conceito, o MD define as operações interagências como uma interação das agências com as FA, combinando interesses e coordenando os trabalhos, atingindo assim os objetivos ou propósitos de um bem comum (BRASIL, 2017b).

Tanto a DMN quanto o Manual de Operações Interagências definem que as atuações combinadas e coordenadas possuem significativas vantagens: evita-se que dois entes realizem as mesmas atividades, que os recursos sejam dispersos e as soluções divergentes. e garante assim soluções com efetividade e menores custos (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b).

2.1.4.3 Operações multinacionais ou combinadas

A DMN considera como definição de operação multinacional:

constituída por FA ou agências de dois ou mais Estados, estruturada segundo mandato específico das Nações Unidas, ou de organização de segurança regional, ou de coalizão de Estados, específica para uma determinada situação, que tenha sua missão

definida pela finalidade, pelo espaço e por período de tempo (BRASIL, 2017a, p. A-23).

Para a DMD, estas operações empregando as FA podem aparecer em situações de:

i) guerra, para o caso de defesa da pátria, fazendo uso de um concerto coletivo de defesa, firmado por acordos internacionais; ii) não guerra, nos casos em que sua subordinação é para organismos internacionais, fazendo parte de um concerto coletivo de defesa que vise restaurar o ordenamento jurídico internacional (BRASIL, 2007).

2.1.4.4 Operação civil-militar

Esta operação é definida pelo Glossário das FA como:

Grupo de atividades planejadas em apoio às operações militares que aumentam a relação entre as forças militares e as autoridades civis e a população, de modo a promover o desenvolvimento de atitudes, emoções e comportamentos favoráveis em grupos amistosos, hostis ou neutros (MD, 2015, p. 192).

A DMN destaca que nessas operações, busca-se capitalizar as relações de cooperação entre militares, civis, autoridades e organizações governamentais e não governamentais. Assim, contribui-se na condução de outras operações e na conquista de objetivos militares. Ainda expõe que pode acontecer em qualquer período, estando o ambiente hostil, incerto ou permissivo. Diferentemente das ações cívico-sociais, não são somente assistencialistas, possuem um propósito militar imediato e podem assumir funções de responsabilidade do governo local (BRASIL, 2017a).

2.1.5 Atuação militar nas Operações Humanitárias

A Constituição Federal (CF) de 1988 definiu a atribuição das FA como sendo: “[...]”

defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.” (BRASIL, 1988, art. 142). Quaisquer outras atividades ficaram a cargo de serem definidas por Lei Complementar (LC), como prevê o parágrafo primeiro deste mesmo artigo: “Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.” (BRASIL, 1988, art. 142. § 1º).

Somente por intermédio da Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991 foram previstas atribuições subsidiárias, entre elas, a cooperação com a Defesa Civil (BRASIL, 1991). A LC nº 97, de 09 de junho de 1999, a revogou e, em seu novo texto, acrescentou a participação em operações de paz. As operações humanitárias foram incluídas como atribuições subsidiárias por intermédio da LC nº 136 de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010). Esta alteração está consoante com as orientações que vieram da Política de Defesa Nacional (PDN)¹⁰ de 2005 e pela Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 (BRASIL, 2005; BRASIL, 2008).

Na PDN de 2005 foi descrita a intenção de ampliar a projeção no concerto mundial, intensificando a participação em ações humanitárias regidas por organismos multilaterais (BRASIL, 2005). Esta ideia aparece na Política Nacional de Defesa (PND) de 2020¹¹, que ainda acrescenta que os pedidos de ajuda humanitária estão se intensificando, e o Estado deverá ser estimulado a aumentar sua participação (BRASIL, 2020b). A END de 2008 previu que nas hipóteses de emprego deveria ser considerada a presença do Brasil em operações humanitárias e de paz (BRASIL, 2008). Já na END de 2020, consta que as FA devem ter condições de atuar: “[...] em operações internacionais, [...] de ajuda humanitária, para atender a compromissos assumidos pelo País ou para salvaguardar os interesses brasileiros no exterior e, dessa forma, contribuir com os objetivos da política externa [...]” (BRASIL, 2020b, p. 47).

¹⁰ Inicialmente aprovado pelo Decreto n 5.484, de 30 de junho de 2005, como Política de Defesa Nacional (PDN), foi atualizado e a partir de 2012 passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND).

¹¹ Tanto a PND quanto a END datadas de 2020, encontram-se tramitando no Congresso Nacional. Foram entregues à Mesa Diretora em 16 de julho de 2020 e atualmente estão na Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência, aguardando designação do Relator. Informações disponíveis em: <congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/143540>. Acesso em: 28 mai. 2021.

2.1.6 Sistema Internacional de Resposta Humanitária

O Sistema Internacional de Resposta Humanitária (SIRH) é formado por atores que atuam nas emergências humanitárias. Fazem parte organizações intergovernamentais, internacionais, transnacionais e não governamentais (BRASIL, 2020a). O flagrante avanço das necessidades de assistências humanitárias fez com que as organizações crescessem em quantidade e quanto a necessidade de maior coordenação.

Este fato pode ser verificado na declaração do alto comissário da ONU para refugiados, onde foi destacado que, nos dias atuais, existem duas vezes mais pessoas forçosamente deslocadas do que no ano de 2011, quando somavam menos de 40 milhões (ACNUR, 2021a). Esta grande quantidade de pessoas afetadas por quaisquer tipos de eventos necessita de suporte para manter-se em condições dignas. O SIRH pode atuar nestes casos, e agir em apoio aos governos locais (BRASIL, 2020a).

A ONU¹² é uma organização intergovernamental, composta por 193 Estados Soberanos¹³ em sua Assembleia Geral, e que participa com sucesso de operações humanitárias, partindo da prevenção, mitigação até a restauração da infraestrutura (BRASIL, 2020a). As tarefas relacionadas à ajuda humanitária desempenhadas pela ONU são: “proteger as remessas de suprimento; atender as necessidades das pessoas deslocadas; [...] verificar os direitos humanos; e restaurar a infraestrutura e os serviços.” (BRASIL, 2020a, p. 2-3).

O manual de operações humanitárias do Comando Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN) explica que a ONU organiza uma estrutura diferente para cada situação, de forma a atender o problema humanitário específico. Nos desastres, sempre se encontram as

¹² A ONU foi criada em 24 de outubro de 1945, por meio da assinatura da Carta das Nações Unidas por 50 Estados, em São Francisco, Estados Unidos da América. Informações disponíveis em <<https://www.un.org/en/>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

¹³ Dados sobre a quantidade de Estados soberanos componentes da Assembleia Geral das Nações Unidas disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2021/06/1093622>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

estruturas de assuntos civis e direitos humanos, pois são os que possuem protagonismo no planejamento, coordenação e execução da assistência (BRASI, 2020a). A importância da integração para a resposta humanitária é explanada pela Resolução da ONU nº 46/182:

A magnitude e duração de muitas emergências podem estar além da capacidade de resposta dos países afetados. Portanto, é de grande importância a cooperação internacional e o fortalecimento da capacidade de resposta dos países afetados para o enfrentamento destas situações de emergência. Tal cooperação deve ser fornecida de acordo com o direito internacional e as leis nacionais (ONU, 1991, p. 2, tradução nossa).¹⁴

De acordo com James (2017), a partir de 2005 a ONU, por intermédio da IASC, definiu um sistema de *cluster*¹⁵ para otimizar seus esforços de atendimento às emergências humanitárias. O sistema aprimorou as parcerias e complementou as faltas entre as agências. A partir de 2011, a IASC tornou-o mais enxuto, com foco no resultado, renovado anualmente e estabelecido somente se a emergência for de tal grandeza que equipes locais da ONU e do governo não possam coordenar os auxílios e as atores necessários (IASC, 2015). A representação gráfica da divisão de responsabilidades dos *clusters* encontra-se na FIG. 1 (ANEXO A).

Para cada assunto específico, existe um organismo responsável associado a programas e fundos da ONU que compõe o SIRH. Eles facilitam a divisão das tarefas e das normas e reforçam as parcerias (LIMA *et al.*, 2011). De acordo com a ONU, o OCHA é o responsável por centralizar os esforços humanitários.

A participação das FA subordinadas à ONU requer o envolvimento do Departamento de Assuntos Políticos, órgão acima do OCHA e do Departamento de Operações

¹⁴ Texto original em inglês: “*The magnitude and duration of many emergencies may be beyond the response capacity of many affected countries. International cooperation to address emergency situations and to strengthen the response capacity of affected countries is thus of great importance. Such cooperation should be provided in accordance with international law and national laws. Intergovernmental and non- governmental organizations working impartially and with strictly humanitarian motives should continue to make a significant contribution in supplementing national efforts.*” (ONU, 1991, p. 2).

¹⁵ *Cluster*, significa um agrupamento de coisas semelhantes com finalidade em comum. Interpretação extraída do dicionário de Cambridge. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/cluster>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

de Paz (DPKO)¹⁶, que trata de assuntos militares (BRASIL, 2020a). De acordo com a Resolução nº 46/182, o Estado afetado mantém o papel principal no início, na organização, na coordenação e na implementação da assistência humanitária em seu território (ONU, 1991).

O Movimento da Cruz Vermelha Internacional e Crescente Vermelho é outro componente importante do SIRH. É composto por dois organismos transnacionais: o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a Federação Internacional da Cruz Vermelha e Sociedades Crescente Vermelho (FICV), agindo cada um independentemente, mas de acordo com os princípios fundamentais do movimento, coordenando atividades humanitárias (BRASIL, 2020a). O CICV tem por declaração de sua missão:

[...] organização imparcial, neutra e independente, cuja missão exclusivamente humanitária é proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência. O CICV também se esforça para evitar o sofrimento por meio da promoção e fortalecimento do direito e dos princípios humanitários universais [...] (CICV, 2010)¹⁷.

Além de ser atuante nas leis internacionais dos conflitos armados, por ter um papel preponderante, conquistado pela sua neutralidade, também é um dos organismos mais presentes na prestação de ajuda humanitária e na assistência médica aos necessitados (BRASIL, 2020a).

O outro organismo componente do Movimento citado é a FICV. Organização internacional, composta atualmente por 192 membros (FICV, 2021). Sua principal função é: “estruturar e coordenar os esforços destas instituições para aliviar, por todos os meios disponíveis, o sofrimento das vítimas de desastres e calamidades públicas, além de assessorar e apoiar o CICV [...]” (BRASIL, 2020a, p. 2-4). O grande diferencial de força da FICV são as sociedades nacionais que a compõem, como por exemplo a Cruz Vermelha Brasileira. A cooperação entre essas sociedades permite a FICV desenvolver um grande potencial para ajudar

¹⁶ DPKO é a sigla para *Department of Peacekeeping Operations*, departamento da ONU responsável pelo estabelecimento e gestão das operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Informações disponíveis em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/un-and-the-rule-of-law/department-of-peacekeeping-operations/>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

¹⁷ Informação disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/who-we-are/mandate/overview-icrc-mandate-mission.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

os necessitados, podendo alcançar até as menores comunidades (FICV, 2021).

Outros importantes atores do SIRH são as Organizações Não Governamentais (ONG). De acordo com o CGCFN, possuem caráter privado, compostas por pessoas de quaisquer Estados e não possuem fins lucrativos, sendo o seu trabalho sustentado pelo voluntariado e doações. Relata ainda: “As ONG voltadas para a assistência humanitária, quando realizam seus trabalhos com cooperação militar, têm suas ações facilitadas, uma vez que contam com infraestrutura, pronta e adestrada, em apoio às suas atividades.” (BRASIL, 2020a, p. 2-5).

2.2 LOGÍSTICA HUMANITÁRIA

Neste tópico apresenta-se conceitos importantes da logística e do apoio logístico militar à luz dos manuais utilizados pelas FA. Após, são dispostas as principais definições de apoio logístico humanitário, e os aspectos que são de observância obrigatória.

2.2.1 Apoio logístico militar

O Estado Maior da Armada (EMA), por meio de seu manual de logística, relata que a teoria que formou o conceito de logística surgiu nas campanhas militares. Inicialmente, as tropas saíam para as frentes de batalhas autossuficientes, com o apoio necessário de suprimentos e outros suportes somente pela retaguarda. Uma das grandes derrotas da história ocorreu pelo planejamento logístico deficiente da campanha, é o caso da invasão Napoleônica à Rússia¹⁸ em

¹⁸ A invasão de Napoleão, comandante das tropas francesas, à Rússia ocorreu de junho a dezembro de 1812, dentro do período conhecido como guerras Napoleônicas, de 1803 a 1815. Informações disponíveis em: <<https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/Historia/noticia/2019/10/o-que-voce-precisa-saber-sobre-guerras-napoleonicas.html>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

1812. A precariedade dos conhecimentos logísticos da época aumentou a dificuldade na manutenção de um exército em terras inóspitas e distantes (BRASIL, 2003).

Com o passar dos anos, a logística foi ganhando importância. Inicialmente, foi considerada uma preparação para a guerra, depois passou a ser aquela que também sustentava as campanhas militares. No período da Primeira Guerra Mundial (1914-1919), ganhou status de ciência e o entendimento de que proporciona os meios para as operações militares (BRASIL, 2003). O Glossário das Forças Armadas define logística:

Conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos de toda a natureza necessários à realização das ações impostas por uma estratégia. Parte da arte da guerra que trata do planejamento e execução das atividades de sustentação das forças em campanha, pela obtenção e provisão de meios de toda sorte e pela obtenção e prestação de serviços de natureza administrativa e técnica (BRASIL, 2015, p. 160).

Já o Manual de Logística da Marinha definiu como um componente da guerra, com o propósito de: “[...] obter e distribuir às Forças Armadas os recursos de pessoal, material e serviços em quantidade, qualidade, momento e lugar por elas determinados, satisfazendo as necessidades na preparação e na execução de suas operações exigidas pela guerra.” (BRASIL, 2003, p. 1-3).

De acordo com essas definições, observa-se que o problema a ser resolvido pela logística militar é prover os recursos necessários de pessoal, material ou serviços, no momento e local apropriados, para a consecução das ações planejadas. A execução da logística, de acordo com a Doutrina Logística Militar (DLM), divide-se em 3 fases principais: i) determinação das necessidades; ii) obtenção dos recursos para supri-las; e iii) distribuição. Já para organizar e gerir os recursos essenciais, as atividades logísticas foram reunidas em sete funções: recursos humanos, saúde, suprimento, manutenção, engenharia, transporte e salvamento (BRASIL, 2016).

À luz da DLM, o apoio logístico militar é definido como uma estrutura que prevê e provê as necessidades das FA. Quando necessário, as Forças Singulares podem atuar

conjuntamente, integradas em um apoio único. O apoio logístico militar deve atender alguns requisitos, destacando-se: “[...] evoluir, sem solução de continuidade, da situação de normalidade para uma situação de conflito; [...] entrosar-se com os sistemas congêneres do meio civil, das demais Forças e, ainda, de Forças Aliadas; [...].” (BRASIL, 2016, p. 33).

2.2.2 Apoio logístico humanitário

A operação humanitária é um grande esforço de coordenação entre diferentes atores a fim de amenizar os problemas existentes. As necessidades para cada operação são únicas, assim como as circunstâncias envolvidas para a prestação do apoio logístico. Considera-se esse apoio como a parte mais difícil de todo o esforço realizado, sendo atendido pela logística da ONU ou pelas organizações do próprio local, entretanto, ressalta-se que a responsabilidade não deixa de ser do próprio Estado afetado (Brasil, 2020a).

O apoio logístico após ocorrido o desastre, deve ser rapidamente iniciado. Nessas circunstâncias, os mortos devem ser removidos e as vítimas sobreviventes podem carecer de atendimento médico, alimentos, abrigo e outras necessidades. Não há espaço para atraso do suporte da logística humanitária, ela é o caminho crítico para permitir o fluxo de materiais, pessoas e serviços aos mais vulneráveis (THOMAS; KOPCZAK, 2007 *apud* COSTA *et al.*, 2015, p. 876).

Na atmosfera da logística humanitária, Duran *et al.* (2013) listaram as partes componentes da cadeia de abastecimento e a responsabilidade da coordenação das ações: i) a população afetada; ii) instituições governamentais; iii) FA; iv) ONG; v) empresas; e vi) doadores. A coordenação das ações de preparação, resposta, recuperação e as atividades mitigadoras, como desenvolvimento da infraestrutura e a educação local, são de responsabilidade das instituições governamentais.

Estes mesmos autores afirmam, ainda, que as ONG, nacionais ou internacionais, participam de todas as atividades, enquanto as empresas e as FA fornecem mão de obra, equipamentos e serviços. As aquisições são realizadas pelo governo ou pelas ONG, já o transporte e a entrega final podem ser conduzidos pelas instituições governamentais, militares, ONG ou empresas. Os doadores de toda sorte são parte dos fornecedores da cadeia de abastecimento logístico, podendo ser doações em espécie, mercadorias ou até de serviços.

Costurando-se as informações, verifica-se uma grande quantidade de atores e tarefas. Percebe-se a importância da coordenação dentro das operações humanitárias, fato que a ONU atentou ao implementar, por intermédio da IASC, o conceito de *cluster* para o SIRH. Esse atua justamente na coordenação das diversas agências e funções, otimizando o SIRH.

Lima *et al.* (2011) dispõem que a logística humanitária utiliza os conceitos logísticos, adaptando-os às suas particularidades. Os autores consideram que esses conceitos devem agir minimizando improvisações, maximizando a eficiência, e reduzindo o tempo de resposta à situação de emergência. Thomas e Kopczak (2005) *apud* Overstreet (2011) conceituam logística humanitária como:

processo de planejar, implementar e controlar o fluxo e armazenamento eficientes e econômicos de mercadorias e materiais, bem como os dados relacionados, desde a origem, até o consumidor, com o objetivo de aliviar o sofrimento dos vulneráveis. A função abrange uma gama de atividades, incluindo preparação, planejamento, aquisição, transporte, armazenamento, rastreamento e desembaraço aduaneiro. (THOMAS; KOPCZAK, 2005 *apud* OVERSTREET, 2011, p. 116, tradução nossa)¹⁹.

A logística humanitária, de acordo com Varella *et al.* (2013), por ter nascido de outros conceitos, permite que algumas atividades e operações envolvam o trabalho das organizações militares em conjunto com as humanitárias. A identificação das áreas de mútua cooperação e as individuais, encontram-se na FIG. 2 (ANEXO B).

¹⁹ Texto original em inglês: “*the process of planning, implementing, and controlling the efficient, cost-effective flow and storage of goods and materials, as well as related information, from the point of origin to the point of consumption for the purpose of alleviating the suffering of vulnerable people. The function encompasses a range of activities, including preparedness, planning, procurement, transport, warehousing, tracking and tracing, and customs clearance.*” (THOMAS; KOPCZAK, 2005 *apud* OVERSTREET, 2011, p. 116).

2.3 REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA LOGÍSTICA E OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

Bastos *et al.* (2013) apresentam uma estrutura com as atividades logísticas que as operações humanitárias devem conter, agrupadas em 4 partes principais: reconhecimento, salvamento, manutenção e desmobilização. Estas partes por sua vez, são compostas pelas ações de i) mobilização; ii) avaliação situacional; iii) avaliação logística; iv) primeiros socorros; v) proteção à população da área atingida; vi) garantia da sobrevivência e restabelecimento das condições essenciais; vii) gerenciamento de ajuda; e viii) restabelecimento da normalidade. Para cada uma destas ações, existem atividades atreladas. Esta estrutura encontra-se detalhada no QUADRO 1 (ANEXO C).

Especificamente sobre fenômenos gerados pelo deslocamento de pessoas, de acordo com a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, uma das situações possíveis é o fluxo migratório intenso para um ou mais Estados. Nesta situação, não se deve repelir ou expulsar aqueles que chegam em busca de refúgio, oriundos de onde suas vidas ou liberdades estejam ameaçadas (ONU, 1951). Entende-se que, para atender a Convenção, o Estado que recepcionar os migrantes terá que se preparar logisticamente, para cumprir as peculiaridades normatizadas pela ACNUR.

Dentre as normas a serem cumpridas, destacam-se aquelas da conclusão nº 22, adotadas pelo comitê executivo da ACNUR em 1981: i) refugiados não devem ser penalizados ou desfavorecidos por serem considerados ilegais, mas podem ter o trânsito restrito ao interesse da saúde e da ordem pública; ii) direitos civis fundamentais internacionalmente reconhecidos devem ser concedidos, especialmente aqueles previstos na Declaração Universal dos Direitos do Homem²⁰; iii) deve ser dada a necessária assistência básica aos refugiados, suprimindo a

²⁰ Declaração Universal dos Direitos do Homem, disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

alimentação, abrigo, saúde básica entre outros; iv) não poderá haver incidência de casos de discriminação; v) os refugiados e quem solicitar asilo devem ser mantidos em áreas seguras e razoavelmente afastadas da fronteira de seu Estado; vi) deve ser buscada a manutenção da unidade familiar; vii) deve se empenhar todo o esforço na localização de parentes; viii) devem ser tomadas ações de proteção aos menores e crianças desacompanhadas; e ix) devem ser tomadas medidas para facilitar a obtenção de uma situação duradoura e satisfatória no Estado, bem como para facilitar a repatriação voluntária (ACNUR, 2009).

Estudou-se nesse capítulo os conceitos das emergências, desastres e deslocamento de pessoas. Todas essas situações culminam na necessidade de uma operação de responsabilidade do próprio Estado afetado, que, dependendo da sua capacidade de reação, conta com o apoio do SIRH. O tipo de operação a ser conduzida é determinado especialmente pelas características dos atores envolvidos. A organização e coordenação desses atores e suas ações decorrentes devem ter conformidade com os preceitos do apoio logístico em operações humanitárias, detalhados pelas normas e literatura especializada.

Porém, apesar destes preceitos estarem em aperfeiçoamento desde a criação da ONU em 1945, analisou-se que apenas em 2010 as operações humanitárias foram incluídas como atribuições subsidiárias das FA brasileiras. Com isso, cabe a pergunta: será que o Estado, de fato, observa todos esses preceitos definidos? É o que será abordado nos próximos capítulos, por meio de um estudo de caso e a verificação da aderência entre ações e teoria.

3 ESTUDO DE CASO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA

O estudo deste capítulo é dedicado a uma operação humanitária que se encontra em andamento no território nacional. A FT Log Hum-RR, chamada de Operação Acolhida, presta suporte aos deslocados venezuelanos que atravessam a fronteira brasileira em busca de ajuda. São tratados os fatores que levaram a sua origem, a cronologia das normas que a criaram, a participação dos atores e a dinâmica de funcionamento. Durante o estudo, espera-se que os principais componentes analisados na seção anterior sejam trazidos à tona para posterior análise.

3.1 CRISE MIGRATÓRIA VENEZUELANA

Neste tópico aborda-se as causas da crise migratória venezuelana e seus impactos nos Estados fronteiriços, especificamente no Brasil. Segundo Franchi (2019), normalmente as pessoas são deslocadas de suas residências por razões clássicas, como fugir de perseguições étnicas, políticas e de desastres naturais. Segundo este autor, nenhum desses eventos ocorreu na Venezuela, que, inclusive, se manteve por muitos anos com um índice de desenvolvimento humano mais alto que o do Brasil ou da Colômbia.

Conforme Franchi (2019), crises políticas, econômicas e sociais levaram a Venezuela à situação. A crise política, relata o referido autor, originou-se da quebra de alternância do poder executivo, mantendo o então presidente Hugo Chávez (1954-2013) de 1999 até 2013 na presidência e, sequencialmente, Nicolás Maduro (1962-) até os dias atuais. Esta inobservância de preceitos democráticos originou uma concentração de poder no executivo e reduziu o dos demais, que deixaram de fiscalizar e atuar sobre os atos do executivo.

Na parte econômica, Franchi (2019) explana que o grande causador da crise foi a

queda do preço do barril do petróleo, principal produto de exportação venezuelana e cujas reservas são consideradas as maiores comprovadas do mundo²¹. Por ser um Estado importador de grande parte de suas necessidades, em face da irrelevância de sua indústria, a redução drástica da entrada de dólares acarretou a carência de recursos e consequente desabastecimento. Além disso, desde 2004, segundo reportagem no portal de notícias G1 (2019), o governo mantinha programas sociais utilizando os recursos oriundos da exportação do petróleo, e ao serem drasticamente reduzidos, os gastos públicos aumentaram para compensar a falta de recursos e a dívida externa tornou-se cinco vezes maior.

Para Franchi (2019), a crise social é consequência dos impactos políticos e sociais, pois o governo não possuía mais condições de prestar os serviços básicos e as cidades estavam desabastecidas de gêneros essenciais, conduzindo a população ao desespero e, consequentemente, à alta da criminalidade.

Dados da ACNUR (2021c), indicam que atualmente os venezuelanos saem do Estado fugindo da violência, da insegurança, das ameaças e das privações de remédios, serviços básicos e alimentos. A Agência registra ainda a existência de pelo menos 5,4 milhões de venezuelanos refugiados ou migrantes, a maioria concentra-se na América Latina, o que significa um aumento de oito mil por cento de pedidos de refúgio pelo mundo desde 2014. O G1 (2019) complementa que, em pesquisa realizada em fevereiro de 2018, nove entre dez venezuelanos viviam abaixo da linha da pobreza, fazendo a ACNUR considerar essa crise de deslocamento uma das maiores do mundo.

Costurando-se os efeitos dessa crise, depreende-se que as consequências dessas migrações naturalmente mudaram as realidades das fronteiras. O incremento do fluxo de pessoas ao longo dos anos, conduziu os Estados à necessidade de melhor se prepararem para este atendimento. Segundo ACNUR (2021b), 73% dos venezuelanos que migraram ou

²¹ Dados extraídos de: <<https://opetroleo.com.br/as-maiores-reservas-de-petroleo-do-mundo-por-pais/>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

refugiaram-se, vivem nos Estados vizinhos, sendo a Colômbia a maior receptora com 1,7 milhão de venezuelanos. Dados dessa Agência ainda informam que, em 2020, foi a primeira vez que a quantidade de venezuelanos na Colômbia reduziu, pois foram repatriadas mais de 124 mil pessoas. Nos demais Estados vizinhos, como Brasil, México e Peru, há um contínuo crescimento de venezuelanos em busca de abrigo.

Silva *et al.* (2021) registram que entre 2011 e 2020, houve mais de 150.000 pedidos de venezuelanos para reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Somente em 2020, foram 17.385 requerimentos de pessoas venezuelanas, o equivalente a 60,2% do total de solicitações recebidas naquele ano. Em termos absolutos de todas as nacionalidades, em 2020, os pedidos de refúgio foram 65% a menos que em 2019, mas ainda 1.872% superior ao ano de 2011. Os autores acreditam também que a redução decorreu das restrições de mobilidade causadas pela pandemia do coronavírus a partir de março de 2020.

Como visto, as migrações venezuelanas aumentaram também no Brasil, apesar do último ano ter apresentado queda nessa taxa. Os números seguem muito superiores ao ano de 2011, de elevada proporção dentre todas as nacionalidades dos solicitantes de refúgio e ainda sem uma expectativa de redução da crise do Estado venezuelano.

Franchi (2019) explica que o caminho natural procurado no Brasil foi a cidade de Pacaraima, estado de Roraima, fronteiro com a cidade de Santa Elena na Venezuela, e acessível pela estrada federal BR-174. A cidade funciona como uma passagem para a capital estadual, Boa Vista, e para Manaus, capital do Amazonas, cidades maiores e com mais recursos para receber os migrantes, além de possuir estruturas de acolhimento específicas. Ainda segundo este autor, haja vista a baixa densidade demográfica da região norte, poucas cidades possuem uma estrutura adequada para suportar um incremento populacional repentino.

3.2 CRIAÇÃO DA FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA DE RORAIMA

Pelas condições apresentadas anteriormente, o governo brasileiro tomou medidas adequadas para efetuar ações na área de fronteira com a Venezuela, de forma a evitar uma escalada de problemas acima da capacidade local de contenção. O presente tópico contém uma análise da situação inicial em que se encontrava a região fronteira com a Venezuela antes da criação da Operação Acolhida e o caminho cronológico das ações governamentais para sua criação.

Segundo Oliveira (2018), a cidade de Pacaraima com 12 mil habitantes possuía um Pelotão de Fronteira do Exército Brasileiro (EB) e postos da Polícia Federal (PF) e da Receita Federal do Brasil (RFB), sendo comumente frequentada pelos venezuelanos para aquisição de bens de consumo e para atendimento médico. De acordo com o autor citado, a cidade não estava estruturada para receber o fluxo crescente de migrantes venezuelanos. Desde 2016, este crescimento teve como consequência a lotação nos postos de saúde, incidência de assaltos e homicídios, desordem pública com aglomeração de pessoas acampadas em ruas e áreas públicas.

Oliveira (2018) ainda relata que em Boa Vista, assim como em Pacaraima, houve um colapso na saúde, crescimento dos índices de violência, prostituição, e ocupação de locais públicos. Os abrigos fornecidos pelo governo local, no início da crise, se mostraram insuficientes e logo ficaram lotados e descontrolados, servindo até como esconderijo para quem cometesse crimes na região. Todo este caos que se instaurava e tirou da normalidade as cidades roraimenses, logo trouxe a crise econômica e social, além de fazer crescer um sentimento xenófobo. Outro ponto destacado é que índios da etnia Warao²² também saíram da Venezuela

²² A etnia indígena Warao é a segunda maior da Venezuela, com cerca de 48 mil índios. A ACNUR estima que migraram para o Brasil cerca de 4.281 indígenas desta etnia desde 2017, quase metade estabelecendo-se no estado do Pará. Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image_1_1596328353_0.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

e ocuparam cidades da região norte brasileira como pedintes nas ruas, até o devido acolhimento (OLIVEIRA, 2018).

O governo brasileiro, diante da situação, em 15 de fevereiro de 2018 iniciou uma ação mais contundente: editou a Medida Provisória (MP) nº 820/2018, convertida na Lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre as medidas de emergência para acolher as pessoas oriundas de fluxo migratório por crise humanitária, incluindo a criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) (BRASIL, 2018c).

Com base nos artigos 1º, 3º e 4º da CF de 1988²³, o Governo Federal editou o decreto 9.285/2018, que considerando a crise venezuelana, a quebra da ordem democrática, o aumento desordenado da população de Roraima, o impacto nos serviços públicos e, por fim, a necessidade de acolhimento humanitário daqueles oriundos do fluxo migratório, expediu: “Art. 1º Fica reconhecida a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.” (BRASIL, 2018a, art. 1º).

Na sequência, foi editado o decreto 9.286/18²⁴, que definiu competências, a composição por 12 ministérios e as normas do CFAE. Destaca-se que por este Decreto a Casa Civil preside o Comitê e ao MD compete a Secretaria Executiva, responsável por executar a Operação denominada Acolhida (BRASIL, 2018b). Segundo Kanaan (2019), para essa operacionalização ocorreu a criação da FT Log Hum-RR, cabendo a ela cooperar com as 3 esferas de governo. Também foi selecionado um oficial general como coordenador operacional e instituídos 4 subcomitês federais: i) interiorização dos imigrantes; ii) recepção, identificação

²³ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; [...] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] II - prevalência dos direitos humanos; [...]” (BRASIL, 1988).

²⁴ O Decreto 9.286/2018 foi revogado pelo Decreto 9.970 de 14 de agosto de 2019, que também dispõe sobre o CFAE. Dados disponíveis em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9970.htm#art10>. Acesso em 02 ago. 2021.

e triagem; iii) ações de saúde; iv) acolhimentos dos vulneráveis.

Kanaan (2019) explica que a Acolhida se estrutura em 3 eixos: i) ordenamento de fronteiras; ii) abrigamento; e iii) interiorização. O autor ainda ressalta que embora a interiorização seja um fator crítico, essencial e complexo, a difícil situação das fronteiras e a vulnerabilidade da população fez com que a dedicação máxima se desse para os dois primeiros eixos naquele momento inicial. Nesse sentido o mesmo autor ainda explica que o Coordenador Operacional, General de Divisão Eduardo Pazuello (1963 -), buscou a sinergia entre os envolvidos para a preparação, montagem, ações de ajuda e finalmente, interiorização. Diante do exposto, o efeito final desejado da Operação é:

[...] o ordenamento da fronteira, com um fluxo migratório controlado, com todos os imigrantes (residentes e refugiados) assistidos nos diversos abrigos, estando em condições de serem absorvidos pelo sistema de ensino e mercado de trabalho local, participando do processo de interiorização ou retornando voluntariamente ao seu país de origem (KANAAN, 2019, p. 15).

3.3 A DINÂMICA FUNCIONAL DA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Kanaan (2019) descreve que um dos maiores desafios é a obtenção e manutenção da sinergia entre as agências envolvidas na edificação dos eixos da operação. Participam órgãos do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais implicados, além de órgãos de segurança, agências da ONU, organismos internacionais, ONG nacionais e estrangeiras, entidades religiosas, entidades filantrópicas e empresas privadas. A lista completa dos participantes da operação encontra-se no QUADRO 2 (ANEXO D).

3.3.1 Ordenamento de pessoas na fronteira

De acordo com Kanaan (2019), o controle de acesso pela fronteira foi reforçado

com a chamada Operação Controle, executada pelo EB por determinação do MD. Essa operação ocorre concomitantemente com a Acolhida, e objetiva prevenir e combater crimes transfronteiriços por meio de patrulhas e de postos de bloqueio e controle de estradas, e é essencial para a garantia da segurança e eficiência da Operação Acolhida.

Oliveira (2018) detalha que uma vez ultrapassada a fronteira, o imigrante venezuelano segue para o Posto de Recepção e Identificação (PRI), onde atuam a Defensoria Pública da União (DPU), FA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), PF, ACNUR e a OIM. A PF verifica a razão do ingresso no território brasileiro, normalmente pelo turismo ou para solicitar residência temporária ou refúgio. Após, a ACNUR e a OIM explicam para todos, os direitos de quem solicita refúgio ou que são migrantes, respectivamente. A ANVISA também realiza uma barreira sanitária por meio da verificação das vacinas de cada um. Ainda nesta etapa, é oferecida uma refeição, o que atende a muitos migrantes que chegam com fome após longos períodos de deslocamento.

Conforme relatado por Kanaan (2019), nesses locais, em suporte aos migrantes, também existem bebedouros, instalações sanitárias, bancos, guarda volumes e um serviço de ligações telefônicas executado pelo CICV, de forma a restabelecer laços familiares. Expõe também que em conjunto com a PF, a DPU garante o ingresso no território nacional de maneira segura, regular e ordenada, buscando detectar, principalmente, crianças e adolescentes sem documentos, desacompanhadas dos pais ou traficadas. Por fim, os turistas seguem sua viagem enquanto os demais dirigem-se para o Posto de Triagem.

Já no Posto de Triagem, segundo Oliveira (2018), os venezuelanos que solicitaram residência temporária ou refúgio são cadastrados pela ACNUR e OIM que auxiliam no preenchimento de formulários específicos e definem o abrigo mais adequado. A RFB, enquanto isso, inspeciona as bagagens e também é realizado o cadastro biométrico e emitido o cadastro de pessoa física e a carteira de trabalho. Também na triagem, aqueles com problemas médicos

são conduzidos para o Posto de Atendimento Avançado (PAA), estrutura médica de campanha composta por profissionais militares da saúde. Caso esteja lotado, o paciente é levado para o Hospital de Pacaraima e, nos casos de maior complexidade, são conduzidos diretamente para o Hospital Geral de Roraima, localizado em Boa Vista.

Kanaan (2019) relata que no Posto de Triagem existem diferentes agências que também prestam serviços aos grupos mais vulneráveis, como grávidas, doentes e crianças. O autor explicou ainda que, encerrando o processo de triagem, aqueles que não puderem seguir por conta própria ou que ainda estejam aguardando o término do processo de regularização, permanecem em um alojamento de passagem, e aguardando, a disponibilidade de vaga nos abrigos de Boa Vista. Enquanto no alojamento, todos recebem alimentação e usufruem de instalações de conforto, atendimentos médicos e segurança.

Em Manaus e Boa Vista, segundo Kanaan (2019), também existem Postos de Triagem. A capital roraimense contém os mesmos serviços existentes em Pacaraima, e ainda realiza vacinação, trata da interiorização e atualiza documentos migratórios. Antes da operação, os venezuelanos acumulavam-se na rodoviária da cidade aguardando atendimento, depois, isto foi controlado com a instalação de diversos serviços nas proximidades, aumentando a capacidade de atendimento. Nesta área, as ONG, agências e os militares também prestam serviços básicos para o suporte humanitário.

3.3.2 Acolhimento em abrigos

Segundo Kanaan (2019), a entrada dos venezuelanos nos abrigos ocorre a partir da transferência do alojamento provisório de Pacaraima ou após o Posto de Triagem em Boa Vista. Oliveira (2018) ressalta que após a triagem, aguarda-se em Pacaraima até haver vagas nos abrigos de Boa Vista.

O Sumário Diário da Situação (SDS)²⁵ n° 124/21 de 04 de maio de 2021, demonstra que Boa Vista concentra oito abrigos e uma área de interiorização, com um total de 6.539 vagas, enquanto Pacaraima contém um abrigo e um alojamento para vulneráveis e interiorização totalizando 1.900 vagas (BRASIL, 2021b). Ainda por esse Sumário, vê-se uma ocupação de 7.084 vagas, 5.430 em Boa Vista e 1.654 em Pacaraima. Oliveira (2018) explica que esses abrigos são geridos pela ACNUR, por intermédio de ONG, e o suporte logístico fica a cargo dos militares. Os abrigos seguem os padrões das normas da Agência, atendendo os critérios de tamanho, espaçamento entre barracas, locais de convívio, quantidade de banheiros dentre outros.

Os abrigos são divididos para atenderem prioritariamente grupos semelhantes, segmentados em sexo, estado civil, núcleos familiares, ou específicos para os índios, neste último caso, existentes tanto em Pacaraima quanto em Boa Vista. Apesar das FA fornecerem as refeições para os abrigos, destaca-se que, em respeito às tradições indígenas, a estes são disponibilizados os ingredientes para que preparem suas refeições (OLIVEIRA, 2018).

Outro aspecto sobre os abrigos, explica Oliveira (2018), é que a maioria deles no mundo estão em áreas afastadas dos centros urbanos, enquanto que os refugiados preferem concentrar-se nas cidades, pois lá possuem melhores condições para conseguirem um trabalho. Em Boa Vista, os campos de refugiados localizam-se na área urbana, pois, em uma análise inicial, verificou-se a possibilidade da manutenção do controle da quantidade de pessoas nesses abrigos, equilibrando o ingresso com a interiorização ou repatriação.

Kanaan (2019) expressa que esta permanência de refugiados na zona urbana criou desconforto com a população vizinha, entretanto, a atuação da célula²⁶ de operações psicológicas amenizou a situação. Esta imersão no centro urbano também facilitou a integração

²⁵ O Sumário Diário da Situação é um documento emitido diariamente pela FT Log Hum-RR para a Chefia de Operações Conjuntas do MD e outras organizações militares. Nele, cada célula componente da Força-Tarefa resume as atividades desempenhadas nas últimas 24 horas e expressa as estatísticas, do dia e as acumuladas desde o início da operação.

²⁶ Cada célula é responsável por um determinado assunto afeto à Força-Tarefa, como recursos humanos, operações, ou logística, sendo compostas por militares qualificados na área a qual atuam.

no mercado de trabalho e a educação das crianças e adolescentes, pela proximidade das escolas.

3.3.3 Interiorização

Conforme explica Kanaan (2019), a interiorização é a movimentação migratória para outras unidades federativas, seguindo diretrizes do Governo Federal e com a concordância dos estados e municípios recebedores e demais agências e organizações participantes da Operação. O autor considera esta fase como crítica para o sucesso da Acolhida, especialmente pois Roraima, porta de entrada dos venezuelanos, não possui capacidade de absorvê-los na proporção em que chegam, inflando a demanda por serviços públicos, saúde, educação e segurança. Acredita ainda que a interiorização é a ação preponderante do poder público para atuar sobre o grande fluxo de migrantes pela fronteira.

Como expõe Kanaan (2019), a célula de interiorização é a responsável por gerar um ambiente propício para que os venezuelanos saiam de Roraima e ocupem voluntariamente outras cidades em diferentes estados. Isto é realizado por meio de cadastramento de perfis e medidas de inclusão socioeconômica, com a participação direta de diversos entes, como Casa Civil, Presidência da República, Ministérios, ACNUR, OIM e também das prefeituras, governos estaduais e instituições civis dos destinos finais. Para a execução desse procedimento foi criado, então, o Plano de Interiorização²⁷, que conjuga todas as ações a serem tomadas, antes, durante e após a chegada do venezuelano em seu destino. Segundo dados oficiais do Governo Federal, até 15 de junho de 2021, aproximadamente 53 mil venezuelanos foram interiorizados para cerca de 700 cidades diferentes²⁸ (BRASIL, 2021a).

²⁷ O detalhamento do Plano de Interiorização não é objeto de estudo deste trabalho. Outras informações sobre o plano estão disponíveis em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/2351/1904>> e <<https://www.gov.br/acolhida/>>. Acessos em: 01 jul. 2021.

²⁸ Dados atualizados em 15 jun. 2021, disponíveis em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>. Acesso em 08. jul. 2021.

A sua elaboração considerou, segundo Kanaan (2019), as seguintes diretrizes:

atuação integrada entre união, estados e municípios na disponibilização de serviços públicos aos refugiados e imigrantes; proteção dos refugiados e imigrantes, afastando-os de situações desumanas e degradantes; respeito aos tratados, acordos e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário; reconhecimento de migrantes e refugiados como sujeito de direitos; e reconhecimento da diversidade das necessidades sociais e econômicas dos refugiados e imigrantes (KANAAAN, 2019, p. 21-22).

Estudou-se nesse capítulo as origens, a formação e a dinâmica de uma operação que visa controlar, no Estado brasileiro, as consequências do fluxo migratório oriundo da Venezuela. A intensidade deste fluxo apresentou-se superior à capacidade do governo local em atender com humanidade os migrantes e para garantir as condições normais de vida para da sua população. A FT Log Hum-RR, criada para a execução da Operação Acolhida, organizou e coordenou os atores envolvidos e conduziu as ações para uma aparente estabilização da região por meio do incremento da capacidade de atendimento àquelas pessoas deslocadas.

Apesar do suposto êxito, a questão de estudo deste trabalho objetiva, à luz deste estudo de caso, clarificar: o Estado, de fato, observa todos os conceitos e requisitos detalhados pelas normas e literatura especializada para o apoio logístico em operações humanitárias? A verificação da aderência das ações da FT Log Hum-RR e os preceitos teóricos será abordado no próximo capítulo.

4 ADERÊNCIA ENTRE A TEORIA DO APOIO LOGÍSTICO EM OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS E A OPERAÇÃO ACOLHIDA

Os capítulos anteriores contêm os estudos realizados sobre a teoria que norteia o apoio logístico em operações humanitárias e um estudo das origens, consequências e dinâmica da Operação Acolhida. Neste capítulo, propõe-se o confronto entre a teoria e a realidade, de forma a concluir se o arcabouço teórico analisado, coaduna com o praticado na Operação, e se também cumpre os requisitos para ser classificada como uma operação humanitária.

4.1 CONFRONTO COM OS CONCEITOS DE OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

As operações humanitárias ocorrem para atender diversas formas de eventos trágicos. Conforme estudado, podem se apresentar como desastres, emergências e emergências complexas, variando-se a origem por causas naturais, como terremotos, provocadas pelo homem, como em guerras ou crises políticas, e conjugando ambas as causas, naturais e humanas. O deslocamento de pessoas oriundas da Venezuela tem origem e consequência definidas que geraram a necessidade de uma operação classificada como humanitária.

No estudo de caso, apresentou-se a situação da Venezuela: crises política, econômica e social, com o governo sem condições de prestar serviços básicos, criminalidade em alta, cidades desabastecidas de alimentos e remédios e nove entre dez venezuelanos abaixo da linha de pobreza. Isso coaduna com uma situação de emergência causada por uma crise gerada pelo homem, não sendo complexa por não haver desastres naturais associados.

Como consequência dessa situação tem-se o deslocamento das pessoas de sua residência habitual. Isso, por si só, bastaria para serem classificados como migrantes. Entretanto, as causas deste movimento conduziram seus habitantes a buscarem melhores condições de vida,

coadunando com o conceito de pessoas deslocadas que cruzam as fronteiras e buscam suporte em outros Estados ou uma nova moradia por meio do pedido de refúgio.

Como visto, um pedido de refúgio ocorre quando uma violação de direitos humanos força as pessoas a deixarem seu Estado original para outro, buscando refúgio (BRASIL, 1997). Isto alinha-se com o que ocorre no território nacional, após os venezuelanos cruzarem a fronteira em Pacaraima, pois, segundo ACNUR (2021c), eles fogem da violência, fome e ausência de serviços essenciais, o que atenta aos direitos humanos.

A chegada dos imigrantes venezuelanos no Brasil sobrecarregou a capacidade dos governos locais em atendê-los, gerando colapso na saúde, crescimento dos índices de violência, prostituição, desordem pública e acúmulo de pessoas vivendo nas ruas, conforme apresentado. Desta forma, evidenciou-se a impossibilidade dos governos em conceder um tratamento humanitário e a consequente necessidade de prestar-se a devida atenção ao local. Isso concilia-se com a definição de assistência humanitária do OCHA, o qual tem como objetivo salvar vidas e amenizar o sofrimento das pessoas no menor tempo possível.

A condição dos venezuelanos ao cruzarem a fronteira, bem como as necessidades que apresentam, deixam claras as quatro características principais para uma assistência humanitária apresentada por James (2017). Depois de enfrentarem longas distâncias a pé, muitos migrantes cruzam a fronteira muito cansados, com fome, necessitando de assistência médica e outros serviços. Alinha-se com a necessidade de ajuda urgente pelo risco de morte e a indispensabilidade de realizar-se tarefas simultâneas.

Não há uma certeza sobre o período ou a quantidade de venezuelanos que atravessarão a fronteira em busca de auxílio, uma vez que não há previsão do fim da crise naquele Estado. Esta indefinição dispõe-se com a característica das emergências de que possuem muitas indefinições e incertezas. A última característica é o atendimento do arcabouço normativo que rege os direitos e especificidades das necessidades dos refugiados.

A expressão assistência humanitária foi associada às necessidades de apoio na área de ingresso dos migrantes venezuelanos no Brasil. Esta assistência, para ser efetiva, demanda a execução de diversas medidas como aquelas executadas nos PRI, postos de triagem e nos abrigos. A Operação Acolhida é planejada e executada pelo Governo Federal, estados e municípios, organismos internacionais, ONG, e outras organizações. Essas características configuram a definição estudada de uma operação humanitária.

A Operação Acolhida ocorre com o apoio de agências nacionais e internacionais. Cada uma atua em coordenação com as FA pelo propósito comum de assistir aos migrantes venezuelanos, configurando a definição de uma operação interagências.

Embora haja a participação de agências internacionais, como consta no QUADRO 2 (ANEXO D), a Operação Acolhida não pode ser considerada uma operação multinacional. A definição de multinacional diz que são constituídas por FA ou agências de outros Estados e estruturadas por mandato específico da ONU, de organização de segurança regional, ou de coalizão de Estados. Não há estruturação pela ONU ou coalizões formadas. No âmbito militar, considera-se que a Acolhida é uma operação conjunta, pois envolve a participação das três Forças Singulares, empregadas coordenadamente, em um comando único, como previsto na DMN (BRASIL, 2017a).

A Operação, apesar da intensa relação entre FA, autoridades e entidades civis e a população, não pode ser considerada uma operação civil-militar. O seu objetivo é puramente assistencialista, o que não coaduna com a DMN que prevê nesse tipo de operação a conquista de objetivos militares (BRASIL, 2017a).

Portanto, com estas análises, define-se que a Operação Acolhida trata-se de uma operação humanitária, conjunta e interagências, não podendo ser confundida com multinacional e civil-militar.

Foi demonstrado que a participação das FA em operações humanitárias é prevista

e estimulada tanto por Lei Complementar quanto pelas PND e END de 2020. Apesar de não ocorrer fora do Brasil, a Operação Acolhida envolve nacionais de outro Estado e conta com suporte de diversas agências internacionais. Como consta no ordenamento legal, a Operação amplia a projeção no concerto mundial e contribui com os objetivos da política externa, podendo isto ser observado nas notas à imprensa do Ministério das Relações Exteriores (MRE) nº 107/2020²⁹ e 217/2019³⁰. Ambas demonstram por meio das visitas às instalações da Operação do então Vice-Presidente estadunidense Mike Pompeo (1963-) e do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, Filippo Grandi (1957-), a projeção do trabalho desenvolvido diante de outros Estados e da ONU (BRASIL, 2020c; BRASIL, 2019).

No que tange ao SIRH, foi analisada a Resolução da ONU nº 46/182, onde é prevista a cooperação internacional no enfrentamento de emergências, desde que por razões estritamente humanitárias, aumentando a capacidade de resposta dos Estados acometidos. Esta previsão coaduna com a situação apresentada pelo fluxo de migrantes venezuelanos para o Brasil. A ONU, por meio de suas agências, com destaque para a ACNUR, colabora atuando na mitigação das consequências do incremento migratório.

Dentre as tarefas desempenhadas pela ONU, vistas no CGCFN-3-1 (BRASIL, 2020a), ocorre o atendimento das necessidades das pessoas que cruzam a fronteira e a vigilância pelos direitos humanos. Não foi percebida a necessidade de proteção das remessas de suprimentos, pois não há conflito na área, nem a necessidade de se restaurar a infraestrutura e os serviços locais que, apesar de aquém da necessidade do momento, não foram abalados.

²⁹ Extrato da nota de imprensa nº 107/2020 do MRE: “[...] Fazer prevalecer os direitos humanos, [...] requer que o Brasil continue a pronunciar-se [...] para expor o sofrimento dos venezuelanos à atenção mundial e trabalhar em favor da redemocratização da Venezuela. [...] A independência nacional não significa rejeitar parcerias que nos ajudem a defender nossos interesses mais urgentes [...] O legado da tradição diplomática brasileira não inclui a indiferença aos nossos vizinhos. [...] me orgulho de estar contribuindo [...] para construir uma parceria profícua e profunda entre Brasil e Estados Unidos [...]” (BRASIL, 2020c).

³⁰ Extrato da nota de imprensa nº 217/2019 do MRE: “[...] As autoridades brasileiras reiteraram seu compromisso [...] com o acolhimento digno e solidário dos migrantes e refugiados venezuelanos e agradeceram as palavras elogiosas do Alto Comissário sobre o trabalho humanitário de excelência realizado [...] em particular a Operação Acolhida. O ACNUR tem no Brasil seu mais importante escritório na América do Sul e é o parceiro internacional mais relevante do governo federal no âmbito da Operação Acolhida” (BRASIL, 2019).

Dentre os entes previstos no SIRH, apoiam a Operação Acolhida, além da ONU - uma organização intergovernamental, as organizações transnacionais do Movimento da Cruz Vermelha Internacional e Crescente Vermelho e diversas ONG nacionais e internacionais, todas descritas no QUADRO 2 (ANEXO D). Entretanto, pode-se perceber, pelo estudo de caso que não houve a ativação por parte da IASC do sistema *cluster*. Existe a colaboração de várias entidades, porém a estrutura nacional montada provê o suporte logístico por intermédio do MD. Não há, também, a participação de tropas militares cedidas à ONU, e as FA brasileiras participam sob subordinação própria do Estado.

4.2 CONFRONTO COM OS CONCEITOS DE LOGÍSTICA HUMANITÁRIA

A partir do estudo das logísticas militar e humanitária, mostrou-se as competências de cada uma, esquematizando-as na FIG. 2 (ANEXO B). Pode-se analisar essas competências teóricas com as suas aplicabilidades na Operação Acolhida.

Sobre a competência da logística militar: i) o desenvolvimento da área ocorre concomitante com a vivificação da faixa de fronteira, uma vez que a Operação Controle, executada pelo EB, realiza o seu ordenamento e permite que a Operação Acolhida receba os imigrantes e os destine adequadamente para interiorização ou em proveito do comércio e serviços locais. A estrutura anterior de atendimento fronteiro foi incrementada pela Operação, sendo ampliada e robustecida para atender o fluxo migratório atípico. A sua própria existência contribui para o desenvolvimento da região, uma vez que há a necessidade do atendimento a seus componentes; e ii) o suporte da educação ficou facilitado pela instalação dos abrigos dentro das cidades, aproximando as famílias refugiadas das escolas.

No que tange ao que seria de competência mútua da logística militar e humanitária, destaca-se: i) o apoio logístico da operação é realizado pela estrutura militar nacional, que,

como visto anteriormente, atende as necessidades dos abrigos; ii) grande parcela do transporte e do atendimento da saúde fica a cargo dos militares, como aqueles efetuados no PAA, e, somente em casos mais graves ou por lotação, em outros hospitais; e iii) quanto a assistência às populações, e ajudar e atender, ambas as logísticas atuam, contando com uma ampla rede de variados suportes, compostos pela contribuição de todos, desde o Estado até as ONG.

Sobre as etapas e ações logísticas na operação, utiliza-se o QUADRO 1 (ANEXO C) para esmiuçar algumas daquelas desenvolvidas pela Operação Acolhida. Dentro da primeira etapa, reconhecimento, a mobilização teve como atividade principal o estabelecimento do CFAE como gerenciador da crise. Após realizar a avaliação situacional, deparou-se com a situação difícil das fronteiras e a vulnerabilidade da população, decidindo assim por priorizar o abrigo dos migrantes e o ordenamento das fronteiras. Encerrando o reconhecimento, a avaliação logística verificou e definiu a instalação de uma base de apoio para a FT Log Hum-RR na região do pelotão de fronteira em Pacaraima (KANAN, 2019).

A próxima etapa consiste no salvamento, onde destaca-se a ação dos primeiros socorros, para os quais, para a prestação de um melhor atendimento, o CFAE desenvolveu o PAA, mantido pelas FA, e ainda reforçou os hospitais de Pacaraima e Boa Vista com médicos militares.

A etapa seguinte da Manutenção, por meio do gerenciamento de ajuda, teve o processo logístico, como visto anteriormente, a cargo dos militares, que realizaram as aquisições e entregas das necessidades, operacionalizando a ajuda. No gerenciamento dos abrigos, contou com o suporte da ACNUR.

A última etapa, desmobilização, ainda não consta no planejamento pois, como analisou-se no capítulo 3, não existe uma previsão para encerramento da crise venezuelana.

4.3 CONFRONTO COM OS REQUISITOS DE UMA OPERAÇÃO LOGÍSTICA HUMANITÁRIA

O fluxo migratório intenso demanda dos Estados o cumprimento de garantias previstas pela conclusão nº 22 do comitê executivo da ACNUR em 1981. Traçando-se um paralelo de cada item com o que é executado na Operação Acolhida, verifica-se a aderência.

Não há penalização daqueles que cruzam a fronteira, entretanto, todos passam pelo PRI e pelo posto de triagem. Quanto à restrição de trânsito, cumprem o ordenamento das fronteiras gerido pelas Operações Controle e Acolhida, na qual também são submetidos a uma inspeção sanitária e recebem tratamento médico e vacinas, caso necessário. Os seus direitos civis, e especialmente os humanos, são respeitados. Existem na Operação vários entes, como a ACNUR e a CICV, responsáveis por fiscalizar e cobrar a garantia dos direitos de cada migrante.

Os refugiados e todos que necessitam cruzar a fronteira recebem assistência básica. Por exemplo, ainda na triagem, são fornecidas refeições, atendimento médico, e são disponibilizados bebedouros, banheiros e outros serviços. Os que estiverem em trânsito, possuem alojamentos para descanso e, nos demais casos, são atendidos com os abrigos, que seguem as normas da ACNUR e por ela são gerenciados, com a estrutura necessária.

Em relação à discriminação, percebe-se que não ocorre desrespeito às minorias ou etnias específicas. Exemplificou-se pelo caso dos índios da etnia Warao, que permanecessem unidos, em abrigos próprios, em Pacaraima ou Boa Vista e, em respeito às suas tradições, recebem os ingredientes necessários para eles próprios confeccionarem suas refeições.

Sobre as condições de segurança e afastamento da fronteira dos que buscam refúgio, observou-se que permanecem em abrigos protegidos pelos militares, na maioria dos casos, afastados da área fronteira. Após as etapas iniciais, aguardam a disponibilidade de vagas em Boa Vista para seguirem aos abrigos daquela cidade, saindo da cidade fronteira de Pacaraima.

A manutenção da unidade familiar é preservada, com as famílias permanecendo juntas nos abrigos destinados aos seus núcleos. Nesse sentido, a localização de parentes e o restabelecimento dos laços familiares é incentivado, inclusive com o apoio da CICV, que permite aos migrantes realizarem ligações telefônicas para seus parentes.

A respeito do dever de serem tomadas as ações de proteção aos menores e crianças desacompanhadas, explanou-se que elas são preservadas e recebem atenção especial. Quando ainda no PRI, a PF e a DPU detectam aquelas sem documentos, separadas dos pais ou sendo traficadas, garantem a tomada de ações para proteção dos menores. Destaca-se que na Operação há a participação do Fundo das Nações Unidas para a Infância, agência da ONU responsável pela proteção das crianças e adolescentes.

Como último item, para atendimento de medidas que possibilitem a permanência de forma longa e satisfatória, existe o programa de interiorização. Ele garante que aqueles que manifestarem interesse em permanecer no Brasil, possam dispor do auxílio dos entes federativos na utilização dos serviços públicos e na garantia dos direitos e proteções. Suas profissões também lhes são úteis nas cidades dos abrigos e nos seus destinos finais. Colaborando com o ensino de um ofício, existe a presença de órgãos governamentais, como a Secretaria Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)³¹.

Neste capítulo realizou-se o confronto entre as bases teóricas abordadas o estudo de caso. Os pontos analisados buscaram a aderência entre os conceitos de operações humanitárias, do apoio logístico humanitário, e das características essenciais que são requisitos específicos para cumprimento pelos Estados em logística e operações humanitárias.

No próximo capítulo apresenta-se as conclusões do trabalho, respondendo à questão inicial se a FT Log Hum-RR atende ao preconizado pelo arcabouço normativo e literatura conhecida, como uma operação humanitária.

³¹ O SENAC é voltado para formação profissional, possuindo mais de 200 cursos distintos. Informações disponíveis em: <<https://www.senac.br/>>. Acesso em 03 ago. 2021.

5 CONCLUSÃO

Neste trabalho buscou-se identificar aderências entre os aspectos teóricos do apoio logístico em operações humanitárias, presente no arcabouço normativo da ONU, MD, MB e na literatura especializada, ao estudo de caso da Operação Acolhida. Esta análise permitiu que fossem enumeradas as origens e ações efetuadas pela Operação, empregando os conceitos das operações humanitárias e da logística humanitária, a fim de evidenciar-se a resposta para a questão proposta de pesquisa: a FT Log Hum-RR atende ao preconizado pelo arcabouço normativo e literatura conhecida, como uma operação humanitária?

Para isso, o trabalho foi estruturado em cinco capítulos, sendo a introdução como o primeiro. O segundo capítulo dedicou-se ao estudo das bases teóricas afetas ao apoio logístico nas operações humanitárias. O tema foi dividido em conceitos de operações humanitárias e de logística humanitária, além de serem apresentados os requisitos específicos os quais os Estados devem cumprir nas atividades de apoio logístico em operações humanitárias e também quando do recebimento de pessoas deslocadas através de suas fronteiras.

No terceiro capítulo realizou-se o estudo de caso atinente ao emprego da FT Log Hum-RR que compôs a Operação Acolhida, apresentando suas origens, composição e sua dinâmica de funcionamento, estruturada em 3 eixos. O estudo realizado no quarto capítulo foi o responsável por verificar a aderência entre a teoria do apoio logístico nas operações humanitárias e o estudo de caso da Operação Acolhida. Para cada conceito ou requisito apresentado no capítulo teórico, foi realizado o respectivo confronto com a situação real, gerando diversas conclusões. O último capítulo trata-se desta conclusão onde é respondida a questão de pesquisa.

O início da jornada da Operação Acolhida decorreu do fluxo migratório intenso da Venezuela, ocasionado por uma crise política, econômica e social, que levou sua população ao

desespero. A situação foi avaliada como uma emergência por ser uma crise gerada pelo homem, que teve como consequência a saída de pessoas de suas residências e atravessando as fronteiras para alcançar melhores condições de vida. Esta situação classificou-as como pessoas deslocadas, e a busca em outros Estados por uma moradia, devido às violações de direitos humanos na Venezuela, qualificam-nas como refugiadas.

A consequência do processo migratório para o território brasileiro foi o grande aumento do quantitativo de pessoas em Pacaraima e Boa Vista, o que inviabilizou a absorção pelas estruturas municipal e estadual de prestações de serviços. Isso gerou um colapso na saúde, crescimento dos índices de violência, prostituição, e a ocupação de locais públicos, demonstrando a impossibilidade dos governos em atender aos com um tratamento humanitário. Além disso, o quadro apresentado coaduna-se com as quatro características principais descritas por James (2017) para uma assistência humanitária. Evidenciou-se assim a necessidade de tomada de ação do Governo Federal, culminando na MP 820/2018, convertida na Lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018, que adotou medidas de emergência para acolher as pessoas oriundas de fluxo migratório por crise humanitária e criou o CFAE. A partir deste ponto, uma série de normas foram emitidas, criando a Operação Acolhida e a FT Log Hum-RR, responsável por operacionalizá-la.

Foram adotadas medidas assistencialistas, planejadas e executadas pelos entes federativos, organismos internacionais e outros, configurando-se em uma operação humanitária. A atuação coordenada de agências com as FA pelo propósito comum de assistir aos migrantes venezuelanos, classificou-a também como uma operação interagências. Por fim, trata-se de uma operação conjunta por envolver as Forças Singulares, empregadas coordenadamente e sob comando único. Portanto, unificando as classificações, é uma operação humanitária, interagências e conjunta.

A Acolhida, apesar de ocorrer no próprio Estado brasileiro, atende a pessoas

oriundas de outro Estado e é uma operação humanitária, o que, como consta no ordenamento legal, amplia a projeção no concerto mundial e contribui com os objetivos da política externa previstas e estimuladas por Lei Complementar e nas PND e END de 2020. O SIRH coopera no enfrentamento de emergências e, na situação apresentada de grande fluxo migratório, colabora por meio da ONU, organizações internacionais, ONG, dentre outros. Pela ONU, destaca-se a ACNUR, que atua na mitigação das consequências do incremento migratório.

Dentre as tarefas da ONU, são desempenhadas na Operação Acolhida o atendimento das necessidades das pessoas que cruzam a fronteira e a vigilância pelos direitos humanos. Foi visto que o sistema *cluster* não foi ativado, e a estrutura nacional montada provê o suporte logístico necessário por intermédio do MD. A participação militar é restrita às tropas nacionais subordinadas ao próprio Estado, não havendo militares de outros países atuando sob a égide da ONU.

As aplicabilidades das logísticas militar e humanitária apresentam competências distintas e comuns. Dentro das distintas, destacou-se a ocorrência do desenvolvimento da área concomitante com a vivificação da faixa de fronteira, graças às necessidades apresentadas pela própria existência da Operação Acolhida na região de Pacaraima e Boa Vista. A educação, a cargo da logística militar, foi facilitada pela instalação dos abrigos em Boa Vista nas áreas urbanas, próximos das escolas locais.

Sobre as competências mútuas, notabilizou-se que o apoio logístico da operação é realizado pela estrutura militar nacional, atendendo as necessidades dos abrigos. O transporte e a saúde ficaram a cargo também das FA, como no exemplo citado dos PAA. A assistência e o atendimento às populações ficaram a cargo de ambas as logísticas, contando com o suporte desde o Estado, passando por agências da ONU até as ONG.

A logística apresenta etapas, ações e atividades que devem ser cumpridas para atendimento de uma população necessitada. Após análise de cada etapa apresentada,

reconhecimento, salvamento, manutenção e desmobilização, observou-se que as ações cabíveis ao tipo de evento foram cumpridas. A única exceção é a etapa da desmobilização, em face de não haver previsão de término da crise. O reconhecimento foi cumprido pela ação de mobilização, estabelecendo o CFAE, pela ação da avaliação situacional, que priorizou o ordenamento das fronteiras e abrigo dos migrantes, e a última ação de avaliação logística, que decidiu pela instalação da base de apoio à FT Log Hum-RR em Pacaraima. Na etapa do salvamento, viu-se a ação dos primeiros socorros, atendido pelo PAA e o reforço dos hospitais com médicos militares. Por fim, a etapa da manutenção contou com a ação de gerenciamento de ajuda, composto pelo suporte logístico dos militares e o apoio da ACNUR na gerência dos abrigos.

Finalizando, estudou-se os requisitos que o Estado deve cumprir na situação de grande fluxo migratório, como o caso observado da Venezuela. Trata-se da conclusão nº 22, adotada pelo comitê executivo da ACNUR em 1981 (ACNUR, 2009). Analisou-se que os refugiados não são punidos ou desfavorecidos e a restrição de movimento é devido à avaliação sanitária e pelo ordenamento da fronteira. Foi observado que seus direitos são respeitados e ainda garantidos pela fiscalização de entidades, agências e ONG como a ACNUR e a CICV. Estudou-se que toda a assistência básica é fornecida aos refugiados, respeitando as minorias.

A segurança é prestada pelas FA e o afastamento da fronteira é buscado com a abertura de vagas nos abrigos em Boa Vista. A unidade familiar é preservada com a manutenção em abrigos próprios, e com a localização e restabelecimento de laços familiares estimulados pelo contato telefônico ofertado pelo CICV. Quanto à proteção dos menores de idade, explanou-se que são preservados e recebem atenção especial, ainda no PRI, quando a PF e a DPU detectam aqueles vulneráveis e garantem suas proteções. Por fim, são tomadas medidas garantindo a permanência satisfatória, através do plano de interiorização com apoio de entes federativos.

Conclui-se como resposta para a questão de pesquisa que a FT Log Hum-RR atende sim aos preceitos estudados e se enquadra como uma operação humanitária

Ressalta-se que os pontos de aderência destacados neste estudo não esgotam o assunto. Considera-se importante que sejam executadas análises futuras sobre a Operação Acolhida, aprofundando-se especificamente no processo de interiorização dos migrantes venezuelanos e na desmobilização da Operação, caso esta já tenha acontecido.

Da mesma forma, a crescente importância do tema de operações humanitárias para o Estado brasileiro, sugere uma permanente observação pela MB de outras operações em andamento pelo mundo. Busca-se, com isso, atualizações conceituais e boas práticas, que podem ser inseridas no Manual de Operações Humanitárias dos Fuzileiros Navais, e manter a Marinha alinhada com este interesse político nacional de defesa.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Declaração do Alto Comissário da ONU para Refugiados, por ocasião do Dia Mundial do Refugiado 2021*. 2021a. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2021/06/18/declaracao-do-alto-comissario-da-onu-para-refugiados-por-ocasio-do-dia-mundial-do-refugiado-2021/>> Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. *Global Trends: Forced Displacement in 2020*. 2021b. 72 p. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

_____. *Venezuela*. 2021c. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>>. Acesso em: 27 jun. 2021c.

_____. *Conclusions adopted by the executive committee on the international protection of refugees*. 2009. p. 28-30 Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BASTOS, Maria Aparecida Garcia; CAMPOS, Vânia Barcellos Gouvêa; BANDEIRA, Renata Albergaria de Mello. *Processos Logísticos na Ajuda Humanitária Pós-Catástrofe*. Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes – Belém, PA. 2013. 12 p. Disponível em: <https://www.anpet.org.br/ssat/interface/content/autor/trabalhos/publicacao/2013/24_AC.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BLANCHARD, Wayne. *Guide to emergency management and related terms, definitions, concepts, acronyms, organizations, programs, guidance, executive orders & legislation*. United States. Federal Emergency Management Agency. 2008. p. 283.

BRASIL. Casa Civil. *Acolhida*. 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>. Acesso em: 08 jul. 2021.

_____. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais. *CGCFN-3-1: Manual de Operações Humanitárias de Fuzileiros Navais*. Rio de Janeiro, RJ, 2020a.

_____. Estado Maior da Armada. *EMA 305: doutrina militar naval*. Brasília, DF, 2017a.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. *EMA-400*: manual de logística da Marinha. 2. rev. Brasília, DF, 2003.

_____. Ministério da Defesa. *MD33-M-12*: Operações Interagências, 2. ed. Brasília, DF, 2017b.

_____. Ministério da Defesa. *MD35-G-01*: glossário das Forças Armadas. 5. ed. Brasília, DF, 2015.

_____. Ministério da Defesa. *MD42-M-02*: doutrina logística militar, 3. ed. Brasília, DF, 2016.

_____. Ministério da Defesa. *MD51-M-04*: doutrina militar de defesa. 2. ed. Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf>. Acesso em 28 maio de 2021.

_____. Ministério da Defesa. *Sumário diário de Situação - SDS nº 124/21 da Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima*, de 04 de maio de 2021. 2021b.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *NOTA À IMPRENSA Nº 107/2020*: Visita do Secretário de Estado dos EUA Mike Pompeo e do Ministro Ernesto Araújo à Operação Acolhida em Boa Vista-RR: comentários do Ministro Ernesto Araújo. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/visita-do-secretario-de-estado-dos-eua-mike-pompeo-e-do-ministro-ernesto-araujo-a-operacao-acolhida-em-boa-vista-rr-comentarios-do-ministro-ernesto-araujo>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *NOTA À IMPRENSA Nº 217/2019*: Visita do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados ao Brasil – 15 a 18 de agosto de 2019. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/visita-do-alto-comissario-das-nacoes-unidas-ao-brasil-15-a-18-de-agosto-de-2019>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005*. Aprova a Política de Defesa Nacional. Brasília, 2005.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008*. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 16 fev. 2018a. Seção 1. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm>. Acesso em: 25 jul. 2021.

_____. Presidência da República. Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018, revogado pelo Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 fev. 2018b. Seção 1. p. 3. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm>. Acesso em: 25 jul. 2021.

_____. Presidência da República. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo, e o empregos das Forças Armadas, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Seção 1. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20136%2C%20DEMinistro%20de%20Estado%20da%20Defesa>. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. Presidência da República. Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991, revogada pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 24 jul. 1991. Seção 1 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp69.htm>. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. Presidência da República. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, conversão da Medida Provisória nº 820, 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 2018c. Seção 1. p. 2. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13684&ano=2018&ato=6f4oXW61UeZpWTdf2>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Seção 1. p. 110. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 21 jun. 2021.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). *A missão e o mandato da CICV*. 2010. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/who-we-are/mandate/overview>>

icrc-mandate-mission.htm>. Acesso em: 21 jun. 2021.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). *Indonésia: a resposta humanitária desde o tsunami*. 2005. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/update/6e8gfv.htm>>. Acesso em: 06 jul. 2021.

COSTA, Sérgio Ricardo Argollo da; BANDEIRA, Renata Albergaria de Mello; CAMPOS, Vânia Barcelos Gouvêa; MELLO, Luiz Carlos Brasil de Brito. Cadeia de suprimentos humanitária: uma análise dos processos de atuação em desastres naturais. *Production*, v. 25, n. 4, out. 2015. p. 876.

DURAN, Serhan, ERGUN, Ozlem, KESKINOC AK, Pinar, SWANN, Julie. *Humanitarian logistics: Advanced purchasing and pre-positioning of relief items*. J. H. In: Bookbinder J. (Ed.) *Handbook of Global Logistics, International Series in Operations Research & Management Science*, v. 181. Springer, New York, NY. 2013. 16 p. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/295547625_Humanitarian_Logistics_Advanced_Purchasing_and_Pre-Positioning_of_Relief_Items>. Acesso em: 25 jul. 2021.

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA E DO CRESCENTE VERMELHO (FICV). *Our vision and mission*. 2021. Disponível em: <<https://www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos. *Military Review*, jan. 2019.

INDONÉSIA: 15 anos depois população ainda vive consequências do tsunami, diz antropóloga. *Época*, dez. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/epoca/mundo/indonesia-15-anos-depois-populacao-ainda-vive-consequencias-do-tsunami-diz-antropologa-24159544>>. Acesso em: 6 jul. 2021.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). *Definition of complex emergencies*. 1994. 7 p. Disponível em: <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/WG16_4.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

_____. *Reference Module for Cluster Coordination at Country Level*. 2015. 53 p. Disponível em: <<https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/Reference%20Module%20for%20Cluster%20Coordination%20at%20Country%20Level%20%28revised%20July%202015%29.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

JAMES, Eric. *Managing Humanitarian Relief: An operational guide for NGOs*. 2 ed. Practical Action Publishing. Warwickshire, United Kingdom. 2017. p. 1-24, 101-118, 365-380.

KANAAN, Georges Feres. Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil. *Doutrina Militar Terrestre*, v. 7, n. 18, 2019. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/DMT/article/view/2351>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

LIMA, Fabiana Santos; MEDEIROS, Helena Carolina; GONÇALVES, Mirian Buss. *Clusters na cadeia de fornecimento humanitária: o centro conjunto de logística das Nações Unidas – unjlc*. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, XXV, 2011, Belo Horizonte, MG. 13 p. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Mirian-Goncalves-3/publication/268291527_clusters_na_cadeia_de_fornecimento_humanitaria_o_centro_conjunto_de_logistica_das_nacoes_unidas_unjlc/links/551ab2610cf2bb754076cc93/clusters-na-cadeia-de-fornecimento-humanitaria-o-centro-conjunto-de-logistica-das-nacoes-unidas-unjlc.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS (MSF). *Guia de Fontes em Ajuda Humanitária*. 2016. Disponível em: <<https://guiadefontes.msf.org.br/termo/desastre/#:~:text=O%20termo%20C3%A9%20usado%20quando,amea%C3%A7ando%20a%20sobreviv%C3%Aancia%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

NICOLÁS Maduro toma posse para segundo mandato como presidente da Venezuela. *GI*, jan. 2019. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/10/nicolas-maduro-toma-posse-para-segundo-mandato-na-venezuela.ghtml>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). *OSLO Guidelines: Guidelines on the use of foreign military and civil defence assets in disaster relief*. Oslo, 2007. 40 p. Disponível em: <<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OSLO%20Guidelines%20Rev%201.1%20-%20Nov%2007.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela. *Military Review*, nov. 2018. Disponível em: <<https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Alberto-A-Utilizacao-do-Componente-Militar-Brasileiro-Frente-a-Crise-Migratoria-da-Venezuela-POR-OLE-Nov-2018.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

OPERAÇÃO. In: MICHAELIS, *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. 2021. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=opera%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *A/RES/46/182 – Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations*. New York,

1991. 8 p. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/46/182>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *A/RES/65/133 – Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*. New York, 2010. 7 p. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/65/133>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

_____. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 1945. 72 p. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/A-Carta-das-Nac%CC%A7o%CC%83es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

_____. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 1951. 21 p. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Key Migration Terms*. 2021. Disponível em: <<https://www.iom.int/key-migration-terms#Migrant>>. Acesso em 21 jun. 2021.

OVERSTREET, Robert; HALL, Diane; HANNA, Joe; KELLY, Rainer Jr. Research in humanitarian logistics. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, v. 1 n. 2, out. 2011. p. 116. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/20426741111158421>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: CLA Cultural Ltda, 2011. p. 24-27. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

ROSENTHAL, Uriel. Future Disasters, Future Definitions. Chapter 13 in *What Is A Disaster?* QUARENTELLI, E.L. (ed.). London and NY: Routledge. 1998. (p. 146-159) *apud* BLANCHARD, Wayne. *Guide to emergency management and related terms, definitions, concepts, acronyms, organizations, programs, guidance, executive orders & legislation*. United States. Federal Emergency Management Agency. 2008. p. 283.

SILVA, Gustavo Junger; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de; COSTA, Luiz Fernando Lima; MACEDO, M. *Refúgio em Números*. 6ª ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública - Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

TERREMOTO que matou 300 mil no Haiti faz 10 anos. *Exame*. Disponível. Jan. 2020. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/terremoto-que-matou-300-mil-no-haiti-faz-10-anos/>>. Acesso em: 6 jul. 2021.

THOMAS, Anysia; KOPCZAK, Laura. *From Logistics to Supply Chain Management: The Path Forward in the Humanitarian Sector*. Fritz Institute, San Francisco, CA. 2005 *apud* OVERSTREET, R. E.; HALL, D., HANNA, J. B.; KELLY, R. Research in humanitarian logistics. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, v. 1 n. 2, out. 2011. p. 116. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/20426741111158421>>. Acesso em: 25 jul. 2021

_____. *Life-saving supply chains – challenges and the path forward*. In: H. L. Lee & C.-Y. Lee (Ed.), *Building supply chain excellence in emerging economies* (p. 93-111). New York: Springer. 2007 *apud* COSTA, Sérgio Ricardo Argollo da; BANDEIRA, Renata Albergaria de Mello; CAMPOS, Vânia Barcelos Gouvêa; MELLO, Luiz Carlos Brasil de Brito. *Cadeia de suprimentos humanitária: uma análise dos processos de atuação em desastres naturais*. *Production*, v. 25, n. 4, out. 2015. p. 876.

VARELLA, Leonardo; MACIEL NETO, Thiago; GONÇALVES, Mirian Buss. *Logística Militar x Logística Humanitária: Conceitos, Relações e Operações das Forças Armadas Brasileiras*. 2013. 12 p. Disponível em: <https://www.anpet.org.br/ssat/interface/content/autor/trabalhos/publicacao/2013/91_AC.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2021.

ANEXO A

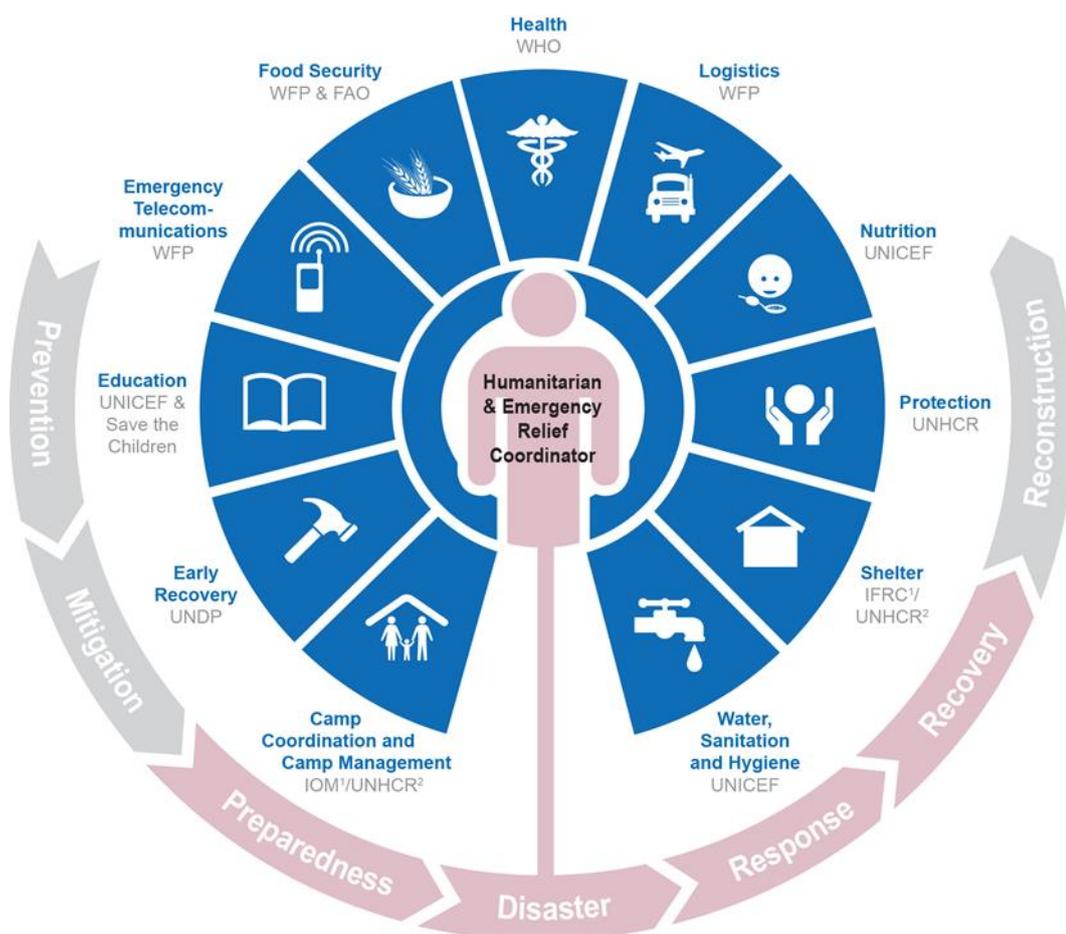


FIGURA 1- Divisão de responsabilidades do sistema de *cluster*
 Fonte: IASC, 2015.

ANEXO B

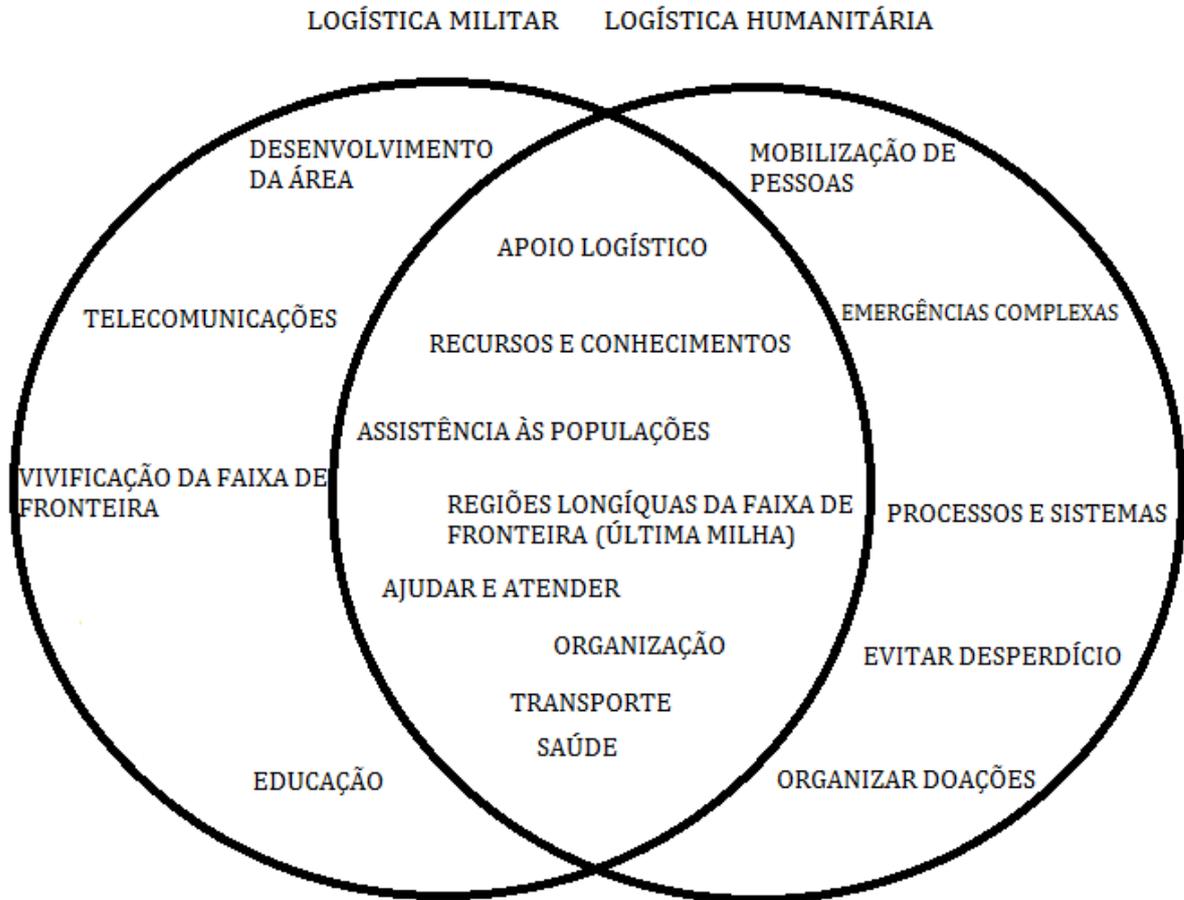


FIGURA 2 - Relações entre as logísticas militar e humanitária
 Fonte: VARELLA *et al.*, 2013, p. 9.

ANEXO C

QUADRO 1

Ações e atividades logísticas nas operações de respostas a desastres

Etapas	Ações em campo	Atividades
Reconhecimento	Mobilização	A principal atitude é estabelecer o centro de gerenciamento da crise para que conjuntamente com a população local, decida-se as atividades essenciais para a resposta.
	Avaliação Situacional	Levantamento dos dados da situação, como quantitativos, extensões, dentre outros. É essencial para o dimensionamento da resposta adequada.
	Avaliação Logística	Verificação dos recursos e deficiências logísticas da região bem como definir uma base para operação na área, de forma a realizar-se uma gestão apropriada.
Salvamento	Primeiros Socorros	Planejamento do melhor atendimento imediato possível aos atingidos, minimizando danos maiores à saúde. Também envolve a localização, resgate, triagem e atendimento de feridos
	Proteção à população da área atingida	Avaliação técnica de áreas atingidas por desastres de forma a identificar novos riscos e necessidades de evacuação, evitando a ocorrência de consequências ainda maiores para a população.
	Garantia da sobrevivência e restabelecimento das condições essenciais	Garantia da sobrevivência e restabelecimento das condições essenciais: aptidão em agir com rapidez para preservar a operação eficiente das estruturas fundamentais como geração de energia elétrica, hospitais, acessos ao local e fornecimento de água
Manutenção	Gerenciamento da ajuda	Gerenciamento de ajuda: processo logístico de aquisição e entrega de produtos da ajuda humanitária e de gerenciamento dos abrigos.
Desmobilização	Restabelecimento da normalidade	Movimento de desmobilização, planejado e gradual, a partir da recuperação e estabilização das atividades do local afetado.

Fonte: BASTOS *et al.*, 2013, p. 8.

Houve alteração da coluna atividades, incluindo-se dados da própria fonte.

ANEXO D

QUADRO 2

Organizações e parcerias para a Operação Acolhida
Órgãos Governamentais Federais
RFB; Ministério Público do Trabalho; Agência Brasileira de Inteligência; Advocacia Geral da União; DPU; Ministério Público da União; Justiça Federal; Universidade Federal de Roraima; Fundação Nacional de Saúde; Eletrobrás Distribuição Roraima
Órgãos Governamentais Estaduais
Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social; Secretaria de Saúde; Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde Epidemiológica e Sanitária; SENAC; Corpo de Bombeiros Militar; Secretaria Nacional de Aprendizagem Industrial; Universidade Estadual de Roraima; Serviço Social do Comércio; Companhia de Água e Esgoto de Roraima, Defensoria Pública Estadual, Ministério Público do Estado e Justiça Estadual
Órgãos Governamentais Municipais
Prefeitura Municipal de Boa Vista; Secretaria Municipal de Obras; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Gestão Social; Secretaria Municipal de Serviços Público e Meio Ambiente; e Secretaria Municipal de Agricultura e Assuntos Indígenas
Órgãos de Segurança
PF; Polícia Rodoviária Federal; Força Nacional de Segurança; Polícia Militar; e Polícia Civil
Agências da ONU
ACNUR; OIM; Fundo das Nações Unidas para a População; Fundo das Nações Unidas para a Infância; ONU Mulheres; e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Organismos Internacionais
Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional; <i>Office of U.S. Foreign Disaster Assistance</i> ; CICV; e <i>REACH Initiative</i>
Organizações Não Governamentais
Fraternidade-Federação Humanitária Internacional; Associação de Voluntários para o Serviço Internacional; <i>Norwegian Refugee Council</i> ; Fraternidade sem Fronteiras; <i>Télécoms Sans Frontières</i> ; Engenheiros sem Fronteiras; Serviço Jesuíta a Imigrantes e Refugiados; Visão Mundial; Associação de Bem com a Vida; Pirilampos; Associação Fala Mulher; Jovens com uma Missão; Mises Brasil; Palhaços sem Fronteira; Ação do Coração; Agência Adventista de Desenvolvimento de Recursos Assistenciais; e Associação Missão Esperança
Entidades Filantrópicas
Rotary Club; Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente; Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais; Companhia Cultural Bola de Meia; Grande Loja Maçônica do Estado de Roraima; Fundação Fé e Alegria do Brasil; Centro de Migração e Direitos Humanos; Exército da Salvação; e Instituto de Migração e Direitos Humanos
Entidades Religiosas
Igreja Católica (Paróquia Nossa Senhora da CONSOLATA); Igreja Metodista; Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons); Igreja Batista do Calvário; Cáritas Diocese de Roraima; Pastoral Universitária; Pastoral do Imigrante; e Pastoral da Criança
Empresas Privadas
Linhas Aéreas Azul; Gol Linhas Aéreas; LATAM Airlines Brasil; e M3 Marketing

Fonte: KANAAN, 2019, p. 17-18.

Houve alteração da forma de apresentação dos dados para o formato de quadro.