

OPERAÇÃO ACOLHIDA: ESTUDO DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO COM OS MARCOS JURÍDICOS E DOUTRINÁRIOS DA DEFESA E DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

Darison Regis Teixeira¹

Paulo Cesar Lopes de Araujo Junior²

Resumo: O presente trabalho estuda o alinhamento estratégico da Operação Acolhida com o arcabouço legal relacionado à Doutrina de Defesa e à Política Migratória Brasileira, elucidando a evolução da legislação migratória nacional e os dispositivos que amparam o emprego das Forças Armadas. O objetivo é examinar o grau de convergência entre a condução da Operação Acolhida e os marcos normativos e doutrinários que orientam a atuação estatal nas áreas de defesa e migração, por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental normativa. O estudo revela-se relevante diante da crescente centralidade das questões migratórias e humanitárias na agenda estratégica do Brasil no cenário internacional contemporâneo.

Palavras-chave: Operação Acolhida, Migrações, Doutrina de Defesa.

Operation Welcome: Study of the Strategic Alignment with the Legal and Doctrinal Frameworks of Defense and Brazilian Migration Policy

Abstract: This paper analyzes the strategic alignment of Operation Welcome with the legal framework related to Brazil's Defense Doctrine and Migration Policy. It clarifies the evolution of national migration legislation and the legal provisions that authorize the use of the Armed Forces. The objective is to assess the degree of convergence between the implementation of Operation Welcome and the normative and doctrinal frameworks guiding state action in the areas of defense and migration, through bibliographic research and documentary analysis. This study is relevant given the growing importance of migration and humanitarian issues in Brazil's strategic agenda in the contemporary international context.

Keywords: Operation Welcome, Migrations, Defense Doctrine.

Operación Acogida: Estudio de la Alineación Estratégica con los Marcos Jurídicos y Doctrinarios de la Defensa y de la Política Migratoria Brasileña

Resumen: El presente trabajo estudia la alineación estratégica de la Operación Acogida con el marco legal relacionado con la Doctrina de Defensa y la Política Migratoria Brasileña, elucidando la evolución de la legislación migratoria nacional y las disposiciones que respaldan el empleo de las Fuerzas Armadas. El objetivo es examinar el grado de convergencia entre la conducción de la Operación Acogida y los marcos normativos y doctrinarios que orientan la actuación estatal en las áreas de defensa y migración, mediante investigación bibliográfica y análisis documental normativo. El estudio se revela relevante ante la creciente centralidad de las cuestiones migratorias y humanitarias en la agenda estratégica de Brasil en el escenario internacional contemporáneo.

Palabras clave: Operación Acogida, Migraciones, Doctrina de Defensa.

Introdução

O Brasil tem enfrentado, desde 2017, um dos mais relevantes desafios migratórios de sua história recente, decorrente da intensificação do fluxo de

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Instituto Meira Mattos).

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Instituto Meira Mattos).

venezuelanos que atravessam a fronteira norte em busca de liberdade e de condições mínimas de subsistência. Esse fenômeno se caracteriza por seu volume, intensidade e caráter humanitário, afetando significativamente o estado de Roraima, em especial os municípios de Pacaraima e Boa Vista.

Em resposta a essa crise, o Estado brasileiro implementou a Operação Acolhida (Op Aclh), uma iniciativa de caráter interagências e humanitário, com protagonismo das Forças Armadas (FA), voltada ao acolhimento, apoio emergencial e interiorização voluntária de migrantes e refugiados.

A atuação militar em um contexto que não configura guerra, nem se enquadra formalmente em uma situação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), desperta reflexões sobre os limites e a legitimidade do emprego das FA em ações subsidiárias. Surge, assim, a seguinte indagação: em que medida a atuação das FA na Op Aclh está estrategicamente alinhada aos dispositivos normativos e doutrinários da Defesa Nacional e da Política Migratória Brasileira?

Diante desse questionamento, o presente artigo tem por objetivo examinar o grau de alinhamento estratégico entre a condução da Op Aclh e os marcos legais e doutrinários que regem a atuação estatal em matéria de defesa e política migratória.

Para tanto, metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa, com ênfase em pesquisa bibliográfica e análise documental normativa (publicações oficiais a partir de 1988), examinando dispositivos constitucionais, leis complementares, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, bem como as leis que regulam a migração internacional no Brasil. Como recorte geográfico, considera-se o estado de Roraima, na fronteira com a Venezuela, onde se concentram as principais ações desenvolvidas no âmbito da Op Aclh.

A estrutura do artigo compreende, além desta introdução, mais três seções: a segunda apresenta o referencial normativo e doutrinário aplicável; a terceira descreve a origem, o funcionamento e os fundamentos legais da Op Aclh; e a quarta realiza a análise do alinhamento estratégico entre a ação operacional e os marcos legais.

1. Marcos Jurídicos da Política Migratória Brasileira

A adoção das normativas do Direito Internacional dos Refugiados pelos sistemas jurídicos nacionais revela-se necessária, dado que, na inexistência de uma

autoridade supraestatal para o acolhimento de refugiados, a salvaguarda de suas liberdades e direitos fundamentais deve ser assegurada pelos Estados.

A Organização das Nações Unidas (ONU) solicita aos governos que reforcem sua cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), não se limitando à ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Esses tratados internacionais estabeleceram a definição jurídica de refugiado, detalhando seus direitos e obrigações, bem como as responsabilidades dos Estados em relação a essa população vulnerável. A ONU também recomenda que os países adotem medidas concretas para assegurar a efetiva incorporação dessas disposições ao seu arcabouço jurídico nacional (SOARES, 2012, p. 17).

O Brasil, na sua atuação legislativa, não se limitou à ratificação dos tratados internacionais mencionados, tendo estabelecido princípios em sua Carta Magna, além da promulgação de normas infraconstitucionais, como a Lei Federal nº 9.474/97, cuja elaboração contou com a participação de representantes do governo brasileiro, do ACNUR e da sociedade civil, com o propósito de regulamentar a matéria de refugiados (GONZÁLEZ, 2010, p. 50).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) não explicita o termo "refugiado", mas assegura direitos e garantias fundamentais a todos os indivíduos que se encontram no território nacional, incluindo os estrangeiros que, por analogia, também abarca os refugiados, conforme os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (art. 4º, inciso II) e da isonomia (art. 5º, caput) (JUBILUT, 2007, p. 125).

A proteção conferida a um refugiado se fundamenta no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana pois, por meio da concessão do refúgio, garante-se abrigo a uma pessoa que se vê obrigada a fugir do seu país de origem em razão de uma perseguição à sua vida, liberdade e assistência básica. O objetivo da concessão do refúgio é proteger a vida de um ser humano e colocá-lo a salvo de qualquer tipo de discriminação, proporcionando dignidade e possibilitando acesso aos meios que satisfaçam as suas necessidades básicas (SARLET, 2005, p. 125).

A CF/88 prevê ainda, em seu art. 4º, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX) e a concessão do asilo político (inciso X). Nesse contexto, a previsão desses dispositivos contribui para proteger os direitos

dos migrantes e assegurar que as ações realizadas estejam em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos (DALLARI, 1994, p. 152).

Já o princípio da isonomia, previsto no art. 5º da CF/88, garante a proteção aos refugiados, determinando a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros. Esse princípio visa garantir que os migrantes recebam tratamento igualitário e sem discriminação, vedando tratamento desumano ou degradante, além de garantir o direito à propriedade e o acesso à serviços básicos (COMPARATO, 2015, p. 241).

Em que pese a CF/88 já estabelecer princípios gerais de proteção aos direitos humanos e aos indivíduos em situação de refúgio, constatou-se a necessidade de um regramento particularizado que abarcasse esses direitos de forma mais detalhada. Nesse sentido, foi promulgada a Lei Federal nº 9.474/97, normativa que estabeleceu regulamentação específica acerca do reconhecimento, da concessão e da revogação do status de refugiado, além de orientar a atuação do Estado, nesse contexto:

[...] deve ser compreendida não apenas como instrumento normativo [...], mas, antes, como o eixo central, político e ideológico, determinante da emergência de uma renovada política pública migratória do Brasil (KENICKE; LORENZETTO, 2017, p.196).

A Lei Federal nº 9.474/97, também conhecida como Lei do Refúgio, considera refugiado aquele indivíduo que, em razão de temores fundamentados de perseguição, encontra-se fora de seu país de origem e não possui a intenção ou a possibilidade de regressar, seja por incapacidade ou por decisão própria. Esse mesmo dispositivo jurídico nacional, criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) com o objetivo de reconhecer e tomar decisões sobre a condição de refugiado no Brasil, além de promover a integração local dessa população:

Esse instrumento jurídico adotou oficialmente uma definição mais ampla de refugiado, acolhendo indivíduos que fogem de graves e generalizadas violações dos direitos humanos, integrando o Brasil formalmente ao grupo de Estados que efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT, 2007, p. 176).

A Lei do Refúgio introduziu princípios inovadores, destacando-se a garantia do direito à reunião familiar e ao trabalho no país, mesmo durante a fase de solicitação de refúgio, e o estabelecimento da gratuidade e da tramitação prioritária dos processos de pedido de refúgio. Contudo, ainda deixou lacunas, como a

ausência de previsão para a concessão de direitos políticos aos refugiados, a subjetividade na análise das solicitações dos migrantes e a inexistência de políticas de reinserção social, além de não haver incorporado uma abordagem de direitos humanos de forma integral (REDIN, 2020, p. 18)

Segundo essa legislação, o amparo do Estatuto do Refugiado não se aplicava a todos os migrantes, tendo em vista a necessidade de comprovação de circunstâncias específicas para seu reconhecimento, conforme estabelecido na Lei Federal nº 9.474/1997:

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 [...]; II - não tendo nacionalidade e estando fora do 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).

Em virtude dessas omissões, foi sancionada a Lei Federal nº 13.445/2017, que instituiu a nova Lei de Migração, revogando dispositivos da antiga legislação de imigração (Lei Federal nº 6.815/80), conhecida como Estatuto do Estrangeiro, e consolidando o marco regulatório da política migratória brasileira (KENICKE; LORENZETTO, 2017, p. 202).

A Lei Federal nº 13.445/2017 inicia com uma mudança significativa, não é mais o Estatuto do Estrangeiro e sim a Lei de Migração. Muda-se o vocábulo estrangeiro, utilizado nas legislações anteriores, para migrante na nova lei. Essa mudança não é apenas uma questão de terminologia:

No caso da nova legislação, o legislador preferiu adotar a figura do migrante e do visitante (artigo 1), em conformidade com a política consagrada na atualidade em prol dos direitos humanos. De certo modo, o termo empregado na Lei nº 13.445/2017 faz com que o indivíduo, que não seja nacional do Estado, não se sinta estranho e preterido no local que se encontra, como se um forasteiro fosse (GUERRA, 2017, p. 7).

Dentre as alterações de maior relevância dessa nova legislação, destacam-se a simplificação dos procedimentos administrativos para a regularização migratória, a formalização e regulamentação da política de concessão de vistos humanitários, bem como a vedação da criminalização de condutas relacionadas à condição migratória. Dessa forma, a norma passou a assegurar uma série de direitos aos

migrantes que anteriormente não gozavam de proteção jurídica específica, reforçando o compromisso do ordenamento jurídico com a proteção dos direitos humanos no âmbito migratório (GUERRA, 2017, p. 95-96).

A nova legislação dispõe, em seu artigo 4º, de 16 incisos que tratam dos direitos dos migrantes, incluindo, entre outros aspectos:

[...] a inclusão social por meio de políticas públicas, direito de associação, acesso a programas e benefícios sociais, proteção à criança e ao adolescente migrante, acesso a serviços públicos de saúde, assistência social e à previdência social, acesso à justiça e à assistência jurídica, direito à educação pública, [...] e permissão para exercer cargo, emprego e função pública (PINA; SILVA, 2018, p. 8).

Nesse cenário, enquanto a Lei Federal nº 9.474/97 constituiu um diploma específico voltado à proteção do refugiado, a Lei Federal nº 13.445/17 representou uma evolução normativa, consolidando uma política migratória moderna, inclusiva e orientada pelos princípios de direitos humanos, refletindo uma visão mais ampla e integrada do fenômeno migratório no Brasil.

Cabe salientar a aprovação da Lei Federal nº 13.684/18 (BRASIL, 2018c), normativa recente e de grande relevância na formulação da Política Migratória Brasileira. Implementada durante o atual fluxo migratório de venezuelanos, essa legislação estabeleceu medidas de assistência emergencial voltadas ao acolhimento de indivíduos em situação de vulnerabilidade, resultado de crises humanitárias que geram movimentações migratórias (RODRIGUES, 2021, p. 35).

Nesse sentido, a Lei Federal nº 13.684 definiu com precisão os conceitos de situação de vulnerabilidade e crise migratória, conforme o prescrito em seu art. 3º:

I – Situação de vulnerabilidade: condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária; [...] e
III – Crise humanitária: situação de grave ou iminente instabilidade institucional, [...] ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional (BRASIL, 2018c).

Para Rodrigues (2021, p. 35), “a conceituação da situação de vulnerabilidade e de crise humanitária no corpo legal se mostra relevante para retirá-las do campo da discricionariedade política, fornecendo amparo jurídico ao migrante”.

2. A Doutrina de Defesa Nacional e o Emprego das Forças Armadas

A CF/88 em seu art. 142º dispõe sobre o papel das Forças Armadas, afirmando que essas são instituições organizadas com base na hierarquia e na disciplina sob autoridade do Presidente da República, destinadas à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, à preservação da lei e da ordem. Ademais, o art. 144º destaca que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 1988).

Complementando o arcabouço constitucional, a Lei Complementar nº 97/1999 (LC 97/99), com alterações introduzidas pelas Leis Complementares nº 117/2004 (LC 117/04) e nº 136/2010 (LC 136/10), disciplina o emprego das Forças Armadas em operações subsidiárias. O art. 16º da LC 97/99 atribui às Forças Armadas a cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, quando determinado pelo Presidente da República. O art. 16º-A, por sua vez, autoriza o emprego das Forças em operações de garantia da lei e da ordem e no combate a crimes transnacionais, inclusive na faixa de fronteira, coordenadas com os órgãos de segurança pública e de inteligência (BRASIL, 2010).

A formulação dos documentos afetos à Doutrina de Defesa no Brasil envolve diversos órgãos do Estado, em níveis complementares de articulação política, estratégica e operacional. No plano político-estratégico, o Ministério da Defesa (MD) exerce papel central, coordenando a elaboração da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), com o apoio técnico do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas - EMCFA (BRASIL, 2020a, p. 41-42).

A esse processo contribuem ainda o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, entre outros, em razão da necessidade de articulação entre as áreas de defesa, segurança e política externa, o que as torna indissociáveis (BRASIL, 2020a, p. 36). O Congresso Nacional, por sua vez, exerce o controle político sobre os documentos de defesa, conforme previsto na Lei Complementar nº 136/10 (BRASIL, 2010).

A PND, documento condicionante de mais alto nível para o planejamento de ações destinadas à defesa do País, reconhece que as fronteiras nacionais exercem papel estratégico ao permitirem a integração regional e a aproximação com os países vizinhos. No entanto, essa mesma permeabilidade torna tais regiões suscetíveis à prática de ilícitos transnacionais, exigindo vigilância constante, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e de segurança pública, bem como cooperação estreita com os Estados fronteiriços (BRASIL, 2020b, p. 7 e 14).

A PND destaca, ainda, que a crescente demanda por ações humanitárias e operações de paz tende a aumentar, ensejando o incremento da participação do País nesses tipos de missão, o que permitirá o estreitamento de laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e de agências participantes, bem como a ampliação de sua projeção no concerto internacional (BRASIL, 2020b, p. 17).

No que concerne aos Objetivos Nacionais de Defesa (OND), estabelecidos pela PND, torna-se mandatório elencar a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial (OND I), a contribuição para a estabilidade regional e para a paz e segurança internacionais (OND VII) e o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações (OND VIII) (BRASIL, 2020b, p. 24-25).

A Estratégia Nacional de Defesa (END) detalha as diretrizes para a consecução desses objetivos. No que tange à soberania e à integridade territorial, a END prevê, no âmbito da Estratégia de Defesa (ED-2), o fortalecimento da capacidade de dissuasão, por meio da Ação Estratégica de Defesa (AED-10), que visa desenvolver a capacidade de monitoramento e controle do espaço aéreo, cibernético, territorial e marítimo. Além disso, a ED-4 estabelece a intensificação da presença do Estado em regiões estratégicas de baixa densidade demográfica, diretriz operacionalizada pela AED-16 (BRASIL, 2020b, p. 63-64).

Ainda no tocante à estabilidade regional e à projeção internacional, a END orienta, na ED-16, a promoção da cooperação internacional, por meio das AED-79 e AED-81, que propõem o fomento da confiança mútua, da segurança internacional e a realização de operações em arranjos multilaterais (BRASIL, 2020b, p. 72).

Nesse mesmo escopo, a ED-18 reforça a atuação das Forças Armadas com base no multilateralismo, enfatizando as ações de cooperação com outros países e organismos estrangeiros, de modo a ampliar a participação na discussão de temas de interesse global. Essa estratégia é operacionalizada por meio da AED-84, que

prima pelo desenvolvimento de capacidades voltadas ao desempenho de responsabilidades em operações internacionais (BRASIL, 2020b, p. 74).

3. A Operação Acolhida como Resposta Estratégica do Estado Brasileiro

Compreendidos os fundamentos legais e doutrinários que orientam a política migratória e o emprego das FA, passa-se à análise da resposta do Estado brasileiro à crise humanitária na fronteira norte, materializada na implementação da Op Aclh.

Após o falecimento de Hugo Chávez em 2013, Nicolás Maduro, vice-presidente na época, venceu novas eleições e começou um governo caracterizado pela repressão aos opositores e pelo uso indiscriminado da força (CÁRDENAS, 2014). Atrelado a isso, o ano de 2015 foi marcado pela falta de alimentos, aumento do desemprego e intensificação das perseguições políticas, provocando um movimento migratório em massa de venezuelanos para vários países, o que alterou significativamente a dinâmica migratória na América do Sul (SIMÕES E FRANCHI, 2020).

Entre 2015 e 2017, a resposta brasileira à imigração venezuelana foi predominantemente conduzida no nível estadual, com o estado de Roraima oferecendo suporte aos imigrantes, cujo destino principal era a capital Boa Vista. (RODRIGUES, 2021, p. 54). Inicialmente, a maioria dessas pessoas permaneceu em Pacaraima devido a restrições financeiras de deslocamento, gerando um desequilíbrio significativo nos setores de saúde e segurança (OLIVEIRA, 2018, p. 2).

Os abrigos organizados pelo governo estadual antes da intervenção federal não atenderam a quantidade de desalojados. Bolsões de violência e pobreza foram se formando nas periferias, e os abrigos, sem qualquer tipo de controle de acesso, viraram refúgio de criminosos. Os imigrantes passaram a ser vistos como grandes causadores da queda da qualidade de vida local. Nesse contexto, a situação de desequilíbrio socioeconômico precisava ser contida (FRANCHI, 2019, p. 8).

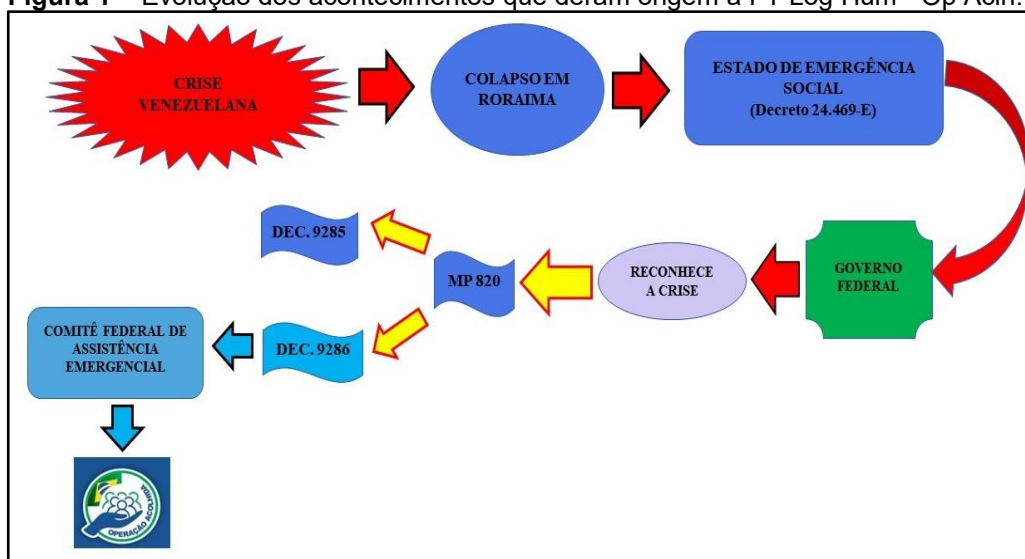
Dessa forma, verificou-se a necessidade emergencial de uma resposta rápida e adequada do Estado para conter a crise socioeconômica que afetava os municípios de Roraima, principalmente, Pacaraima e Boa Vista. A situação exigiria uma estratégia coesa e multidisciplinar para dar acolhimento aos migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade (KANAAN, 2019, p. 13). Nesse

cenário, em dezembro de 2017, o governo de Roraima decretou estado de emergência social por meio do Decreto Estadual nº 24.469-E, de 4 de dezembro de 2017.

Em fevereiro de 2018, o governo federal reconheceu a situação caótica do Estado de Roraima assinando a Medida Provisória Nº 820, e, conseqüentemente, os Decretos Presidenciais nº 9.285 e nº 9.286, que, respectivamente reconhecem a crise socioeconômica e criam o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório (SALAZAR, 2021, p. 27). A organização do CFAE contou com a participação de 11 ministérios, sob a coordenação da Casa Civil. No exercício de suas atribuições, o presidente do CFAE nomeou um oficial general do Exército como o primeiro Coordenador Operacional (RODRIGUES, 2021, p. 56).

Com base nas prerrogativas estabelecidas pelo art. 8º do Decreto Presidencial nº 9.286/2018 (BRASIL, 2018b), que incluem a execução de um plano operacional para a região afetada e a coordenação entre órgãos e instituições envolvidos na Op Aclh, o Ministro da Defesa autorizou a criação da Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum). Seu objetivo é fornecer apoio logístico e colaborar com os governos federal, estadual e municipal nas ações humanitárias a serem realizadas no estado de Roraima.

Figura 1 – Evolução dos acontecimentos que deram origem à FT Log Hum - Op Aclh.



Fonte: Os autores.

Para o atingimento dos seus objetivos, a Op Aclh baseou seu planejamento em três pilares: o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização

(OLIVEIRA, 2018, p. 06). O primeiro pilar consiste na recepção, identificação e triagem dos migrantes. O segundo pilar está alicerçado em proporcionar alojamento temporário aos migrantes até que eles sejam realocados no território brasileiro ou retornem ao seu país de origem. Por fim, o terceiro pilar visa a integração do migrante junto à sociedade brasileira por meio de seu deslocamento voluntário para outras unidades federativas (SOUSA; FRANÇA, 2023, p. 2).

A Op Aclh pode ser classificada como uma operação conjunta, interagências, logística e humanitária. É considerada conjunta em razão da participação integrada de efetivos das três Forças Singulares. Seu caráter interagências manifesta-se na atuação coordenada com diversas instituições nacionais e internacionais, a exemplo do ACNUR e da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Referente à dimensão logística, destaca-se o apoio estrutural oferecido à integração dos imigrantes venezuelanos à sociedade brasileira. Por fim, a natureza humanitária da Operação revela-se em sua finalidade primordial: acolher, de forma sistemática e eficaz, pessoas em situação de vulnerabilidade (SOUSA, 2022, p. 10).

4. Análise do alinhamento estratégico entre a ação operacional e os marcos legais

A análise do alinhamento estratégico da Op Aclh revela a convergência entre a prática operacional conduzida pelas FA e os dispositivos normativos e doutrinários que regem tanto a Defesa Nacional quanto a Política Migratória Brasileira.

Esse alinhamento manifesta-se, inicialmente, na previsão legal consagrada nos princípios constitucionais da CF/88, a saber: da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (art. 4º, inciso II), da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, inciso IX), da concessão de asilo político (art. 4º, inciso X) e da isonomia entre nacionais e estrangeiros (art. 5º, caput), que fundamentam juridicamente a proteção de migrantes em situação de vulnerabilidade. Esses dispositivos não apenas legitimam a atuação estatal em favor de migrantes e refugiados, como também a vinculam ao cumprimento dos padrões internacionais de direitos humanos, conforme previsto nas convenções ratificadas pelo Brasil.

No âmbito infraconstitucional, a Lei Federal nº 9.474/97 e, posteriormente, a Lei Federal nº 13.445/17, estabelecem as bases legais para a recepção e integração de refugiados e migrantes, criando mecanismos específicos para o refúgio, a regularização migratória e a promoção da inclusão social. A atuação da Op Aclh nos

eixos de ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização está em consonância com esses dispositivos legais, promovendo, na prática, os direitos assegurados por essas normativas, como acesso à saúde, educação, trabalho e assistência social.

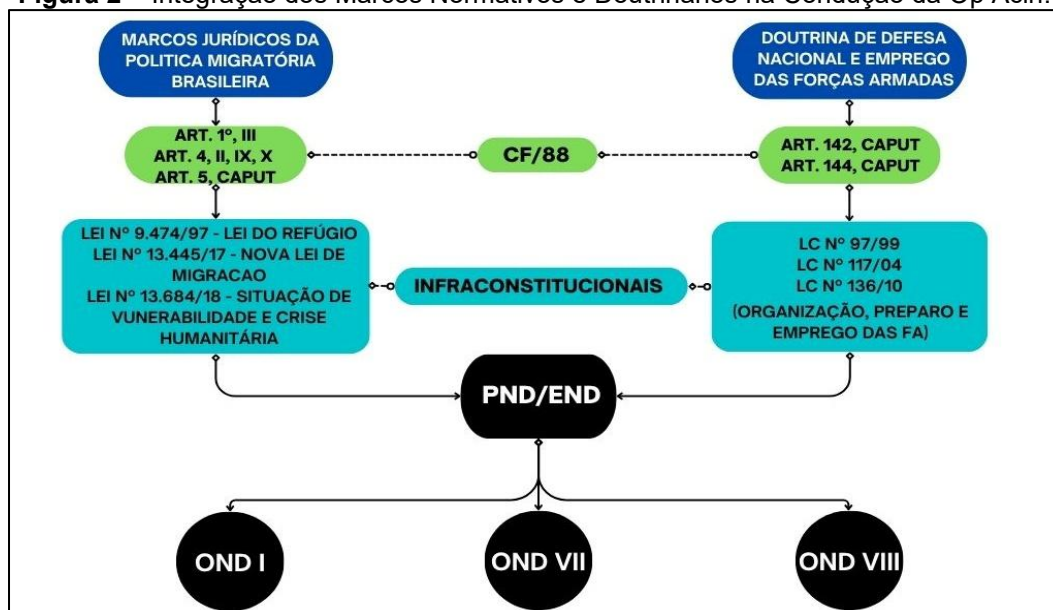
Além disso, a Lei Federal nº 13.684/18, que instituiu medidas emergenciais para acolhimento humanitário em contextos de crise, é diretamente aplicável à Op Aclh. Ao definir legalmente os conceitos de "situação de vulnerabilidade" e "crise humanitária", a norma confere segurança jurídica à atuação interagências e ao emprego das Forças Armadas em apoio à população migrante, afastando a atuação discricionária e conferindo-lhe respaldo legal e previsibilidade institucional.

No campo da defesa, a CF/88, em seu art. 142º, bem como as LC nº 97/99, nº 117/04 e nº 136/10, autorizam o emprego das FA em operações subsidiárias, inclusive em apoio à defesa civil e à segurança nas faixas de fronteira. A criação da FT Log Hum, coordenada pelo MD com a participação das três Forças Singulares, está amparada nesses dispositivos e representa a materialização da diretriz constitucional de cooperação para o desenvolvimento nacional e resposta a situações excepcionais.

A PND e a END também se alinham à prática operacional da Acolhida. A contribuição para a garantia da soberania, a estabilidade regional e a projeção do Brasil no sistema internacional, OND definidos pela PND, encontram na Op Aclh uma ação concreta de diplomacia humanitária. A END, ao prever a intensificação da presença do Estado em áreas de fronteira e o fortalecimento da capacidade de resposta a ameaças transnacionais e crises humanitárias, legitima o papel das Forças Armadas como vetor de proteção e integração regional.

Cabe destacar que a legislação migratória vigente, especialmente a Lei Federal nº 13.445/17, ao estabelecer princípios de acolhimento humanitário, integração social e regularização migratória, contribui diretamente para o atingimento desses objetivos. Ao transformar fluxos migratórios desordenados em processos regulados e integradores, a política migratória fortalece a presença soberana do Estado em suas fronteiras, promove a estabilidade interna e regional ao mitigar tensões sociais e institui o Brasil como referência internacional em respostas humanitárias pautadas pelo direito e pela cooperação multilateral.

Figura 2 – Integração dos Marcos Normativos e Doutrinários na Condução da Op Aclh.



Fonte: Os autores.

Dessa forma, a prática operacional implementada no âmbito da Op Aclh não apenas apresenta alinhamento estratégico com os dispositivos legais e doutrinários vigentes, mas também representa um modelo de aplicação sinérgica da política migratória e da doutrina de defesa.

Referências

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Lei 9.474/97 e coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados**. 2010.

BRASIL, Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 16 fev. 2018a.

BRASIL. Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 16 fev. 2018b.

BRASIL. 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: seção 1**, Brasília, DF, 23 Jul. 1997.

BRASIL. 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: seção 1**, Brasília, DF, 10 Jun. 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 3 Set. 2004.

BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 26 Ago. 2010.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 25 Mai. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 22 Jun. 2018c.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: MD, 2020a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2020b.

CÁRDENAS, José R. "A NATION DIVIDED: Venezuela's Uncertain Future." **World Affairs**, vol. 176, n. 6, p. 47–54, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 241.

DALLARI, Pedro. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 152.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review: Edição Brasileira**, [S.l.], jan. 2019, p. 8.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 50.

GUERRA, Sidney. Alguns aspectos sobre a situação jurídica do não nacional no Brasil: da lei do estrangeiro à nova lei de migração. **Revista Direito em Debate**, v. 26, n. 47, 2017, p. 7-96.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. Editora Método, 2007, p. 125-176.

KANAAN, G. F. Operação Acolhida: A Maior Operação Conjunta-Interagências e de Natureza Humanitária No Brasil. **Doutrina Militar Terrestre**, 2019, p. 13.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti; LORENZETTO, Bruno Meneses. O estatuto do estrangeiro e a mudança da fundamentação da política migratória brasileira. **Direito e Desenvolvimento**, v. 8, n. 2, 2017, p. 196-202.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. A utilização do componente militar brasileiro frente à crise migratória da Venezuela. **Military Review: Edição Brasileira**, [S.l.], nov. 2018. p. 2.

PINA, Camila Cuenca; SILVA, César Augusto Silva da. Imigração haitiana e política migratória brasileira atual: entrevista com haitianos em Mato Grosso do Sul. In: ANNONI, Danielle (coord). **Direito Internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018, p. 8.

REDIN, Giuliana. **Migrações Internacionais: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil**. Santa Maria: Editora UFSM, 2020, p.18.

RORAIMA. Decreto Estadual n. 24.469-E, de 4 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a situação de emergência social no estado de Roraima. **Diário Oficial do Estado de Roraima**, Boa Vista, 4 de dezembro de 2017.

RODRIGUES, Cheslaine Tavares da Silva. **Contribuições da Operação Acolhida para a Política Migratória Brasileira**. 2021. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro - RJ, p. 28-60.

SALAZAR, Allan Danilo Paiva. **As contribuições da Operação Acolhida para a segurança e a defesa nacional no âmbito da Política Nacional de Defesa**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso de Política, Estratégia e Alta Administração Militar, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro - RJ, p. 27.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed., rev., atual., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 40-125.

SIMÕES, Luciano Correia; FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: um balanço do executado até 2019. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. Rio de Janeiro: ECEME, 2020.

SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional**. 2012. Dissertação de Mestrado - Programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió – AL, p. 17.

SOUSA, Paulo David Rocha Bezerra. **Aspectos doutrinários do estudo da participação do Exército Brasileiro na Operação Acolhida sob a perspectiva de uma Operação de Ajuda Humanitária**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro - RJ, p.10.

SOUSA, Paulo David Rocha Bezerra; FRANÇA, Filipe Lourenço. A operação Acolhida - boas práticas e repercussões no âmbito internacional. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. ECEME: Rio de Janeiro, 2023, p. 6.

*Recebido em 2025-07-01.
Publicado em 2025-07-24.*