

DA FRONTEIRA AO INTERIOR: A ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO DE VENEZUELANOS NO BRASIL

**FROM THE BORDER TO THE INTERIOR: OPERATION WELCOME'S
INTERIORIZATION STRATEGY AS A PUBLIC POLICY FOR THE PROTECTION
AND INTEGRATION OF VENEZUELANOS IN BRAZIL**

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas • 10/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/791607013](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/791607013)

Márcio José Reis da Silva¹

RESUMO

A crise venezuelana provocou um dos maiores deslocamentos populacionais da América Latina contemporânea e exigiu do Estado brasileiro respostas capazes de conciliar proteção humanitária, coordenação federativa e integração territorial. Nesse contexto, a Operação Acolhida, estruturada a partir de 2018, consolidou-se como o principal arranjo estatal de recepção, acolhimento e deslocamento interno de refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade, tendo na Estratégia de Interiorização seu eixo mais inovador e politicamente relevante. Este artigo analisa a interiorização como política pública de gestão migratória e de efetivação de direitos humanos, examinando seus fundamentos normativos, sua arquitetura de governança, suas modalidades operacionais, seus resultados e seus limites para a integração socioeconômica dos beneficiários. Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória e descritivo-analítica, baseada em análise documental e bibliográfica. Parte-se da hipótese de que a interiorização constitui inovação administrativa significativa, cuja sustentabilidade depende da articulação entre União, estados, municípios, organismos internacionais, sociedade civil e setor privado. Conclui-se que a estratégia representa importante avanço na resposta humanitária brasileira, mas sua consolidação exige políticas permanentes de inserção produtiva, combate à xenofobia e fortalecimento da capacidade local de acolhimento.

Palavras-chave: migração; direitos humanos; políticas públicas; interiorização; Operação Acolhida.

ABSTRACT

The Venezuelan crisis triggered one of the largest population movements in contemporary Latin America and required the Brazilian State to provide responses capable of reconciling

humanitarian protection, federative coordination and territorial integration. In this context, Operation Welcome (Operação Acolhida), structured from 2018 onwards, became the main state arrangement for the reception, sheltering and internal relocation of refugees and migrants in vulnerable situations, with the Interiorization Strategy as its most innovative and politically relevant axis. This article analyzes interiorization as a public policy for migration management and the realization of human rights, examining its normative foundations, governance architecture, operational modalities, results and limits for the socioeconomic integration of beneficiaries. It is a qualitative, exploratory and descriptive-analytical study based on documentary and bibliographic analysis. The central hypothesis is that interiorization constitutes a significant administrative innovation whose sustainability depends on coordination among the federal government, states, municipalities, international organizations, civil society and the private sector. The study concludes that the strategy represents an important advance in Brazil's humanitarian response, but its consolidation requires permanent policies for productive inclusion, combating xenophobia and strengthening local reception capacity.

Keywords: migration; human rights; public policy; interiorization; Operation Welcome; *.

1. INTRODUÇÃO

A mobilidade humana internacional é um fenômeno estrutural da contemporaneidade e um dos temas mais sensíveis da agenda pública, pois articula dimensões humanitárias, jurídicas, sanitárias, econômicas e territoriais. Em situações de crise prolongada, a migração deixa de ser apenas um deslocamento geográfico e converte-se em problema de gestão pública, exigindo respostas

estatais integradas que envolvam recepção, documentação, acolhimento, proteção social, inserção laboral e integração territorial. No caso brasileiro, a crise venezuelana transformou o Norte do país — especialmente Roraima — em uma fronteira humanitária de alta complexidade, o que demandou ações excepcionais do poder público e de organismos parceiros.

Figura 1. Posto de Triagem da Operação Acolhida em Pacaraima (RR), principal porta de entrada de refugiados e migrantes venezuelanos no Brasil



Fonte: Operação Acolhida (divulgação).

A Operação Acolhida surgiu como resposta a esse cenário. Estruturada pelo Governo Federal, foi concebida para coordenar a recepção, a assistência e a interiorização de refugiados e migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade, articulando ministérios, Forças Armadas, agências das Nações Unidas, organizações da sociedade civil e governos locais. Sua relevância reside no fato de representar uma tentativa de transformar uma crise humanitária em política pública organizada, com desenho institucional relativamente estável e foco na redistribuição territorial das vulnerabilidades.

Entre os três eixos da operação — ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização —, o terceiro ganhou projeção por funcionar como mecanismo de redistribuição populacional e de ampliação das possibilidades de integração socioeconômica. O guia oficial da estratégia define a interiorização como o deslocamento voluntário, seguro, ordenado e gratuito de refugiados e migrantes venezuelanos de Roraima e do Amazonas para outras unidades da federação, com o objetivo de ampliar o acesso ao trabalho, aos serviços públicos e às redes de acolhimento nos municípios de destino (OIM; Ministério da Cidadania, 2021).

O objetivo deste artigo é analisar a Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida como política pública de proteção e integração socioeconômica. Para isso, examinam-se seus fundamentos normativos, sua arquitetura de governança, suas modalidades operacionais, seus resultados e seus desafios. A hipótese central é que a interiorização constitui inovação importante na resposta brasileira à crise venezuelana, mas sua efetividade depende da capacidade de articulação entre os diferentes níveis de governo e da existência de condições territoriais concretas nos locais de destino.

2. METODOLOGIA

A pesquisa tem abordagem qualitativa e natureza exploratória e descritivo-analítica. O recorte metodológico foi construído a partir de revisão documental e bibliográfica sobre a Operação Acolhida, a Estratégia de Interiorização, a Lei de Migração e publicações institucionais de organismos internacionais e do próprio Governo Federal.

O *corpus* principal inclui: o *Guia de deslocamento: Estratégia de Interiorização* (2. ed., 2021), elaborado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e pelo então Ministério da Cidadania; a página oficial da Operação Acolhida; a Lei nº 13.445/2017; relatórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) sobre interiorização e integração de venezuelanos; documentos analíticos do Banco Mundial e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); dissertações do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) (Almeida, 2020; Borges, 2024; Saigali, 2025); e a palestra institucional da Operação Acolhida de 28 de outubro de 2025 (Operação Acolhida, 2025). A análise foi orientada pelas seguintes categorias temáticas: política pública, direitos humanos, governança migratória, integração socioeconômica e coordenação federativa.

3. REVISÃO DE LITERATURA

3.1. Migração, Refúgio e Direitos Humanos

A literatura contemporânea sobre migração e refúgio tem enfatizado a necessidade de superar abordagens centradas exclusivamente no controle de fronteiras e na segurança nacional. Em seu lugar, emerge um paradigma que reconhece a mobilidade humana como fenômeno inerente à condição social e política das sociedades, demandando respostas baseadas em direitos humanos, proteção internacional e inclusão social. No Brasil, essa inflexão é especialmente visível na Lei de Migração (BRASIL, 2017), que substituiu a lógica de suspeição do antigo Estatuto do Estrangeiro por uma perspectiva fundada na dignidade da pessoa humana e no combate à discriminação.

Essa mudança normativa não é apenas formal. Ela reposiciona o migrante como sujeito de direitos e legitima políticas públicas que priorizem acolhida, assistência e integração. A literatura institucional do ACNUR reforça esse ponto ao tratar a integração como processo gradual e multidimensional, dependente de trabalho, moradia, educação, saúde e vínculos comunitários. Pesquisas recentes (Borges, 2024; Saigali, 2025) demonstram que a Operação Acolhida se insere nesse marco ao buscar garantir não apenas o deslocamento físico, mas a ampliação concreta do acesso a direitos e oportunidades.

3.2. Políticas Públicas e Governança Multinível

A política migratória no contexto da Operação Acolhida deve ser compreendida como um caso de governança multinível. Em vez de uma ação centralizada e exclusiva da União, a interiorização depende da cooperação entre ministérios, governos estaduais e municipais, forças de segurança, organizações humanitárias, agências multilaterais e sociedade civil. Esse tipo de arranjo é particularmente relevante em contextos de crise prolongada, pois permite distribuir competências, recursos e responsabilidades de forma mais eficiente (Sanjurjo, 2023).

A literatura de políticas públicas frequentemente distingue políticas emergenciais de políticas estruturantes. A interiorização opera na interseção dessas duas lógicas: de um lado, responde a uma emergência humanitária; de outro, produz efeitos estruturais sobre a distribuição territorial da população, a demanda por serviços públicos e o acesso ao emprego. Estudo conjunto do ACNUR e do Banco Mundial destaca que políticas de inserção produtiva e de articulação territorial são decisivas para transformar a resposta

emergencial em trajetória de inclusão (ACNUR; Banco Mundial, 2021).

3.3. Interiorização e Integração Socioeconômica

A noção de integração socioeconômica aparece de modo recorrente nas publicações do ACNUR sobre a população venezuelana no Brasil (ACNUR, 2021, 2026). Segundo a agência, até janeiro de 2026 a estratégia já havia beneficiado mais de 157 mil pessoas, distribuídas em 1.121 municípios de todas as regiões do país (ACNUR, 2026), o que indica que a interiorização passou de mecanismo logístico a instrumento nacional de integração territorial. A literatura especializada sublinha que integração não significa assimilação forçada, mas construção de condições de participação social e econômica em novos contextos.

Para migrantes e refugiados, isso envolve regularização documental, inserção laboral, acesso à escola e à saúde, aprendizagem da língua portuguesa, reconhecimento de direitos e redução de barreiras culturais. Por isso, o sucesso da interiorização não se mede apenas pelo número de deslocamentos realizados, mas pela estabilidade das trajetórias construídas após a chegada — conclusão reforçada por Azevedo (2023), que, a partir de sua experiência como integrante do 5º contingente da operação, identifica os principais óbices enfrentados pelos imigrantes venezuelanos no processo de interiorização. No âmbito do PPGCM/ECEME, Almeida (2020, p. 112) concluiu que a atuação das Forças Armadas no acolhimento se caracterizou pela liderança operacional na coordenação das ações da Operação Acolhida, apoiada em planejamento conjunto e no compartilhamento de informações entre as agências, e que suas capacidades de prontidão, mobilidade, logística, capilaridade e

comando e controle favoreceram a resposta emergencial na fronteira norte. O mesmo autor identificou, contudo, oportunidades de melhoria nas relações de coordenação e cooperação entre as instituições envolvidas (Almeida, 2020, p. 113).

4. CONTEXTO E MARCO LEGAL

4.1. A Crise Venezuelana e o Impacto na Fronteira Brasileira

A crise socioeconômica e política na Venezuela gerou um movimento migratório de grande escala, que atingiu fortemente a região de fronteira do Brasil. O estado de Roraima tornou-se a principal porta de entrada, acumulando pressão sobre postos de atendimento, abrigos, serviços de saúde e assistência social. Dados do posto da Polícia Federal em Pacaraima (RR) registraram, em 2019, média de 500 a 600 atendimentos diários — volume muito superior ao de 2015, quando cerca de 800 pessoas foram atendidas ao longo de todo o ano (OIM; Ministério da Cidadania, 2021, p. 5). Entre janeiro de 2017 e setembro de 2025, a Polícia Federal registrou 1.379.050 entradas de venezuelanos no Brasil, das quais 732.209 correspondiam a pessoas que permaneceram no país; os Postos de Triagem da Operação Acolhida realizaram, desde sua criação, mais de 6,5 milhões de atendimentos (Operação Acolhida, 2025).

Até junho de 2024, o total de refugiados e migrantes venezuelanos no Brasil equivalia a 568.058 pessoas (PLATAFORMA R4V, 2024). Os registros administrativos acumulados desde o início do fluxo somavam 479.751 autorizações de residência e 132.626 reconhecimentos da condição de refugiado pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE); por serem cumulativos e incluírem pessoas que posteriormente deixaram o país ou mudaram de

condição migratória, esses números não devem ser somados nem comparados diretamente ao contingente residente (PLATAFORMA R4V, 2024). Esse cenário transformou a fronteira norte em uma das mais densas e complexas do continente sul-americano, demandando resposta institucional que ultrapassasse a capacidade dos governos estadual e municipais.

4.2. O Marco Normativo da Interiorização

A Estratégia de Interiorização encontra respaldo jurídico em um conjunto articulado de instrumentos normativos que expressam a evolução da política migratória brasileira. O Quadro 1 sistematiza os principais marcos legais.

Quadro 1. Marco normativo da Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida

Instrumento	Denominação	Relevância
Lei nº 9.474/1997	Estatuto dos Refugiados	Define o conceito de refugiado e os mecanismos de proteção no Brasil
Lei nº 13.445/2017	Lei de Migração	Substitui o Estatuto do Estrangeiro e universaliza os direitos humanos dos migrantes
Decreto nº 9.285/2018	Reconhecimento da situação de vulnerabilidade	Reconhece a vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado pela crise humanitária na Venezuela
MP nº 820/2018, convertida na Lei nº 13.684/2018	Assistência emergencial ao fluxo migratório	Institui o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) e as bases da resposta humanitária federal

Decreto nº 9.970/2019	Regulamentação do CFAE	Dispõe sobre os Subcomitês Federais e define o papel do Ministério da Defesa
----------------------------------	---------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1997, 2017, 2018a, 2018b, 2018c, 2019), Almeida (2020) e Saigali (2025).

A Lei nº 13.445/2017 é especialmente relevante por substituir a lógica de controle do antigo Estatuto do Estrangeiro por uma abordagem de proteção de direitos. Ela determina que a política migratória observe a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, bem como a não discriminação, a acolhida humanitária, a inclusão social, laboral e produtiva e o acesso igualitário a serviços públicos (BRASIL, 2017). Esses fundamentos conferem legitimidade jurídica à interiorização como política de redistribuição territorial orientada por direitos.

5. GOVERNANÇA E IMPLEMENTAÇÃO

5.1. Estrutura Institucional: Uma Governança Compartilhada

A natureza multidimensional do tema migratório exige integração entre distintas áreas temáticas — documentação, saúde, trabalho, educação e segurança — e articulação vertical entre as unidades federativas. A Operação Acolhida foi desenhada com uma governança compartilhada que responde precisamente a esse duplo desafio. O Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), presidido pela Casa Civil, é a instância deliberativa superior. A ele se subordinam quatro Subcomitês Federais: Recepção, Identificação e Triagem; Acolhimento; Interiorização; e Ações de Saúde (BRASIL, 2019).

O Subcomitê Federal para Interiorização, coordenado pelo Ministério da Cidadania (atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome) com a participação de sete ministérios, é responsável por estabelecer diretrizes, procedimentos e fluxos para a Estratégia de Interiorização. Conta, ainda, com apoio técnico permanente da OIM e do ACNUR e pode receber contribuições de entes subnacionais, da Defensoria Pública e da sociedade civil. O Quadro 2 apresenta os principais atores e suas funções.

Quadro 2. Principais atores e funções na Estratégia de Interiorização

Ator	Natureza	Função na interiorização
Subcomitê Federal para Interiorização	Governo Federal (Ministério da Cidadania)	Estabelece diretrizes, aprova fluxos, articula vagas e monitora beneficiários
Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum)	Forças Armadas (Exército, Marinha e Força Aérea)	Liderança operacional, logística, transporte e suporte nos destinos (NURINs)
OIM	Agência da ONU para as migrações	Operacionaliza todo o processo: cadastro, documentação, logística e escolta
ACNUR	Agência da ONU para refugiados	Proteção, gestão de abrigos, modalidade institucional e pós-chegada
UNFPA, UNICEF e ONU Mulheres	Agências temáticas da ONU	Saúde reprodutiva, proteção infantil e empoderamento de mulheres

Organizações da sociedade civil (OSCs)	ONGs nacionais e internacionais	Gestão de abrigos de destino, inserção laboral e suporte comunitário
Estados e municípios	Entes federativos subnacionais	Acesso a saúde, educação, assistência social e habitação no destino

Fonte: Elaborado pelo autor com base em OIM e Ministério da Cidadania (2021), Borges (2024) e Saigali (2025).

O Ministério da Defesa tem atuação transversal em todos os eixos da operação, disponibilizando a Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum) — composta por militares das três Forças Armadas em contingentes rotativos — para liderança operacional, logística e suporte infraestrutural. Uma dimensão especialmente relevante é a criação dos Núcleos Regionais de Interiorização (NURINs), instalados nas 12 Regiões Militares do Exército Brasileiro, que apoiam o desembarque dos interiorizados e articulam sua integração nas comunidades de destino (OIM; Ministério da Cidadania, 2021, p. 7).

5.2. O Papel Central da OIM e do ACNUR

A OIM desempenha papel estratégico central na Estratégia de Interiorização e está envolvida em todas as fases do processo: cadastro inicial, gestão de processos documentais, identificação de casos de proteção, logística de embarque, escolta durante o deslocamento e articulação com os pontos focais nos destinos. A agência também opera a plataforma digital Acolhedor, aprovada pelo CFAE como canal oficial de cadastro. Borges (2024, p. 106) caracteriza a OIM e o ACNUR como colíderes da Operação Acolhida e, com base em entrevistas realizadas em Boa Vista com gerentes, coordenadores e assistentes das duas agências, mostra que seus

integrantes percebem o trabalho humanitário e o militar como complementares, e não contraditórios (Borges, 2024, p. 94): as capacidades logísticas das Forças Armadas somam-se à *expertise* das agências em proteção humanitária.

O ACNUR, por sua vez, atua prioritariamente na proteção dos beneficiários — em especial na modalidade institucional —, na gestão do Centro de Interiorização Rondon II, em Boa Vista, na identificação dos casos de maior vulnerabilidade e no apoio pós-chegada. Mantém também o Alojamento de Trânsito de Manaus e uma rede de casas de passagem nas cidades de destino, que facilita a conexão logística entre o embarque e o destino final.

6. OS TRÊS EIXOS DA OPERAÇÃO ACOLHIDA E A CENTRALIDADE DA INTERIORIZAÇÃO

A Operação Acolhida estrutura sua atuação em três eixos complementares, cuja articulação é essencial para a efetividade da resposta humanitária. O primeiro eixo — ordenamento da fronteira — compreende a recepção, a identificação, a fiscalização sanitária, a imunização, a regularização migratória e a triagem dos refugiados e migrantes a partir de sua entrada no país, em Pacaraima (RR). O segundo — acolhimento — organiza o abrigamento em Boa Vista e Manaus, com provisão de refeições, higiene, saúde básica e orientação. O terceiro — interiorização — viabiliza o deslocamento voluntário para outras unidades da federação (Figura 2).

Figura 2. Os três eixos de atuação da Operação Acolhida

A OPERAÇÃO ACOLHIDA TEM TRÊS EIXOS DE ATUAÇÃO:

- 1. Ordenamento de fronteira**
Recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem dos refugiados e migrantes a partir da entrada no país na cidade de Pacaraima/RR.
- 2. Acolhimento**
Abrigamento dos refugiados e migrantes oriundos da crise humanitária na Venezuela, em situação de vulnerabilidade, com a provisão de refeições, estrutura de higiene pessoal, atividades de orientação, formação e lazer, assim como o atendimento básico de saúde.
- 3. Interiorização**
Viabilização logística e operacional do deslocamento de refugiados e migrantes de Roraima ou de Manaus para outras unidades da federação, visando melhores oportunidades para sua integração socioeconômica no país.

Fonte: OIM e Ministério da Cidadania (2021).

Do ponto de vista estratégico, a interiorização desempenha dupla função: para o migrante, amplia as possibilidades de inserção no mercado de trabalho e de acesso a serviços públicos e redes de acolhimento; para a fronteira, reduz a pressão sobre os já sobrecarregados serviços públicos de Roraima — estado com 636,3 mil habitantes segundo o Censo 2022 (IBGE, 2023).

7. MODALIDADES DA ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO

Em razão das distintas necessidades do público-alvo e das diferentes oportunidades de integração socioeconômica disponíveis no território nacional, o Subcomitê Federal para Interiorização definiu

quatro modalidades operacionais, cada qual com critérios, procedimentos e responsáveis específicos. O Quadro 3 apresenta uma síntese comparativa.

Quadro 3. As quatro modalidades da Estratégia de Interiorização

Modalidade e	Público-alvo	Critérios principais	Part. mar./2021	Part. jan./2026
Institucional (abrigo–abrigo)	Pessoas em abrigos emergenciais ; mulheres, crianças e pessoas LGBTI+	Abrigos geridos pelo poder público ou por OSCs no destino; permanência de até 3 meses	22%	11%
Reunificação familiar	Venezuelanos que desejam reencontrar familiares no Brasil	Receptor apresenta comprovante de residência e declaração de compromisso (mínimo de 3 meses)	16%	18%
Reunião social	Grupos com vínculos de amizade ou afetividade no destino	Receptor maior de 21 anos, com renda compatível; grupos de até 7 pessoas	37%	47%
Vaga de Emprego Sinalizada (VES)	Trabalhadores aptos para vagas formais já identificadas	Empresa verificada em cadastro nacional; exige declaração de inexistência de trabalho	8%	19%

		análogo ao escravo		
--	--	-----------------------	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base em OIM e Ministério da Cidadania (2021), no Painel de Interiorização (mar. 2021) e em ACNUR (2026). Nota: em mar./2021, 17% dos registros estavam sem informação de modalidade (OIM; Ministério da Cidadania, 2021, p. 35); em jan./2026, a fonte não detalha os 5% restantes.

7.1. Modalidade Institucional (Abrigo–abrigo)

A modalidade institucional é especialmente relevante para as populações em maior grau de vulnerabilidade — mulheres em situação de risco, crianças, adolescentes desacompanhados e pessoas LGBTI+ —, para as quais o suporte estruturado do abrigo de destino é fundamental na transição para maior autonomia. A identificação dos beneficiários é feita pelo ACNUR no Centro de Interiorização Rondon II, com base na disponibilidade de vagas e nos perfis indicados pelos abrigos receptores, sempre com atenção às necessidades de proteção.

Figura 3. Beneficiária com mobilidade reduzida recebe apoio durante o deslocamento da Estratégia de Interiorização



Fonte: OIM Brasil (divulgação).

7.2. Reunificação Familiar e Reunião Social

As modalidades de reunificação familiar e de reunião social reconhecem que a migração é também um fenômeno relacional. A reunificação familiar responde ao direito à convivência familiar e à recomposição de vínculos rompidos pelo deslocamento forçado. A reunião social considera redes de amizade e solidariedade que podem ser decisivas para a integração no destino. Ambas exigem entrevistas conduzidas por profissionais de serviço social ou de psicologia da OIM, a fim de verificar a consistência dos vínculos declarados e identificar eventuais casos de proteção.

Figura 4. Família venezuelana junto à aeronave antes do deslocamento para a cidade de destino



Fonte: OIM Brasil (foto: Bruno Mancinelle).

7.3. Vaga de Emprego Sinalizada (VES)

A Vaga de Emprego Sinalizada é uma das dimensões mais inovadoras da estratégia, porque articula deslocamento territorial e inserção produtiva de forma direta. Empresas e organizações parceiras identificam oportunidades formais de trabalho; a Célula de Interiorização da FT Log Hum verifica a regularidade do empregador — inclusive por meio de consulta ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e da exigência de declaração de inexistência de trabalho análogo ao escravo — e conduz os beneficiários ao processo seletivo. O ACNUR e o Banco Mundial apontam essa modalidade como uma das mais promissoras para a integração sustentável, e sua participação cresceu de 8% dos deslocamentos em março de 2021 (OIM; Ministério da Cidadania, 2021) para 19% em janeiro de 2026 (ACNUR, 2026).

8. IMPLEMENTAÇÃO: AS ETAPAS DA INTERIORIZAÇÃO

A implementação da Estratégia de Interiorização organiza-se em três fases sequenciais: pré-deslocamento, deslocamento e pós-deslocamento. Cada fase envolve atividades e procedimentos supervisionados pelos atores da estratégia — Subcomitê Federal, FT

Log Hum, OIM, ACNUR e organizações da sociedade civil —, que seguem fluxos operacionais previamente aprovados.

8.1. Pré-Deslocamento: Preparação Minuciosa

A fase de pré-deslocamento é a mais complexa e inclui: (i) cadastramento dos beneficiários no Sistema Acolhedor; (ii) análise documental — comprovante de regularização migratória, CPF e comprovante de vacinação (febre amarela e tríplice viral); (iii) entrevistas para identificação de casos de proteção (OIM e, quando necessário, UNICEF e ACNUR); (iv) avaliação clínica de aptidão para viagem — *Fitness for Travel* (FFT) —, realizada no máximo 15 dias antes do embarque; e (v) assinatura da Declaração de Voluntariedade, que atesta a livre escolha do beneficiário e seu consentimento informado sobre as condições e limitações do processo.

Figura 5. Militar da FT Log Hum aplica vacina em migrante venezuelano durante a preparação para a interiorização



Fonte: OIM Brasil (foto: Bruno Mancinelle).

Somente após o cumprimento de todos esses critérios — documentação regular, imunização adequada, aptidão clínica confirmada e voluntariedade expressa — a OIM submete a lista final ao Subcomitê Federal para autorização do embarque. Esse rigor processual reflete o compromisso da estratégia com os princípios humanitários de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência, além do princípio de “não causar dano” (*do no harm*) (OIM; Ministério da Cidadania, 2021, p. 16).

8.2. Deslocamento: Uma Operação de Escala Continental

O deslocamento é operacionalizado por diferentes modais de transporte: aeronaves militares da Força Aérea Brasileira (FAB), adjudicadas pelo Centro de Coordenação de Logística e Mobilização do Ministério da Defesa (CCLM/MD); voos comerciais adquiridos pela OIM ou disponibilizados por companhias aéreas parceiras; ônibus fretados; e embarcações fluviais a partir de Manaus. O transporte é realizado sempre “de porta a porta”, com acompanhamento (*escort*) desde o embarque em Boa Vista ou Manaus até a chegada ao abrigo ou à residência de destino. A FT Log Hum e a OIM dispõem de protocolos detalhados para situações de emergência, como pousos forçados, problemas de saúde a bordo e receptor não localizado no destino.

Figura 6. Venezuelanos interiorizados e militares diante de aeronave da Força Aérea Brasileira (FAB) no âmbito da Operação Acolhida



Fonte: Operação Acolhida (divulgação, 2018).

8.3. Pós-Deslocamento: A Integração Como Meta

A fase de pós-deslocamento é a mais estratégica e a mais desafiadora. Os NURINs, distribuídos pelas 12 Regiões Militares do Exército, coordenam a recepção local e monitoram a situação dos beneficiários em articulação com governos locais, agências da ONU e OSCs. Entre as ações previstas para essa fase estão: mapeamento de oportunidades de emprego e capacitação; referenciamento às redes locais de assistência social; inclusão linguística (cursos de português); engajamento do setor privado; e acompanhamento de casos de saúde. As casas de passagem funcionam como ponto de apoio intermediário e podem alojar beneficiários por até 72 horas quando o receptor não é localizado.

Figura 7. Família venezuelana desembarca de aeronave da FAB na cidade de destino



Fonte: OIM Brasil (foto: Benjamin Mast).

9. RESULTADOS: A INTERIORIZAÇÃO EM NÚMEROS

Os resultados da Estratégia de Interiorização evidenciam sua relevância quantitativa e sua progressiva consolidação como política pública de escala nacional. O Quadro 4 apresenta os principais indicadores.

Quadro 4. Principais resultados da Estratégia de Interiorização (2018–2026)

Indicador	Dado
Primeiro deslocamento oficial	5 de abril de 2018 — voo da FAB de Boa Vista para Guarulhos (SP), com 116 pessoas
Total interiorizado (mar./2021)	50.475 pessoas (46.198 por modal aéreo; 4.277 por modal terrestre)
Municípios alcançados (mar./2021)	675 municípios, em todas as regiões do país
Principais estados receptores (mar./2021)	Paraná (8.391), São Paulo (7.969), Rio Grande do Sul (7.030), Santa Catarina (5.791) e Amazonas (4.980)

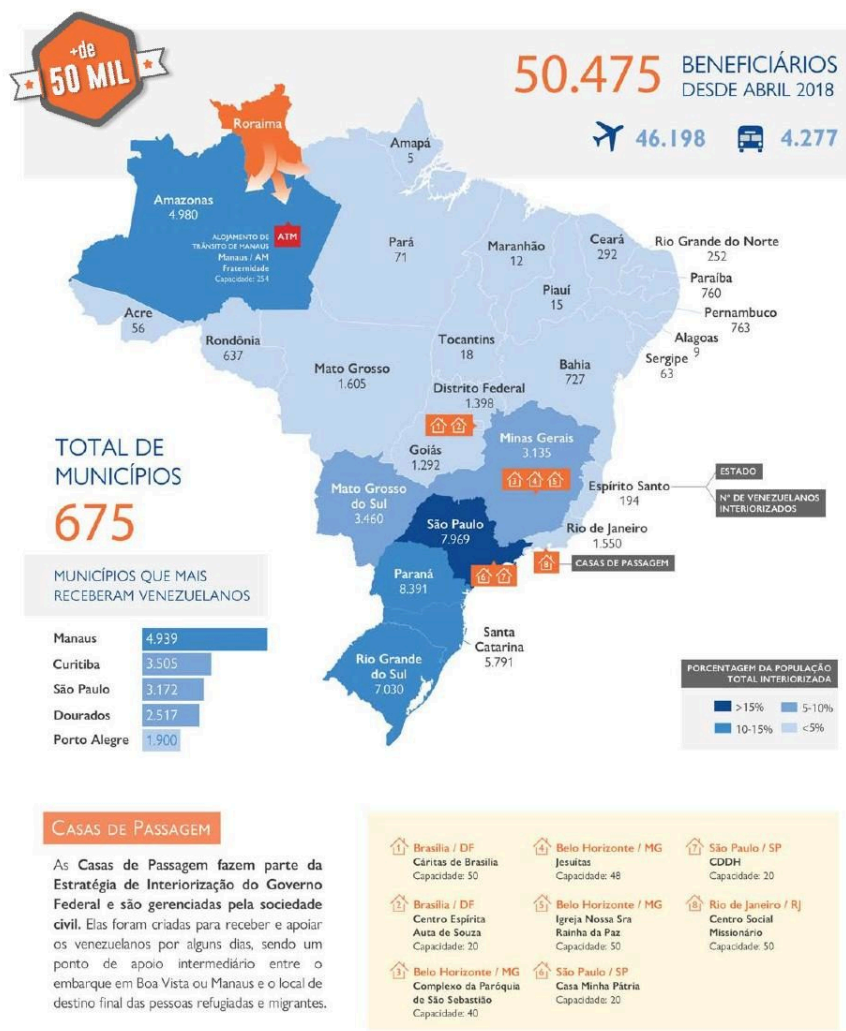
Total interiorizado (jan./2026)	Mais de 157 mil pessoas — um dos maiores programas de realocação interna do Brasil
Municípios alcançados (jan./2026)	1.121 municípios, em todas as regiões do país
Principais estados receptores (jan./2026)	Santa Catarina (mais de 34 mil), Paraná (mais de 30 mil) e Rio Grande do Sul (cerca de 24 mil), que somam 56% do total
Modalidade mais utilizada	Reunião social: 37% (mar./2021) e 47% (jan./2026)
Perfil dos interiorizados	Mar./2021: cerca de 42% entre 20 e 39 anos e 33% crianças de 0 a 14 anos. Jan./2026: 61% adultos e idosos; 87% deslocados em grupos familiares

Fonte: Elaborado pelo autor com base em OIM e Ministério da Cidadania (2021), ACNUR (2026) e Saigali (2025).

Figura 8. Distribuição geográfica dos venezuelanos interiorizados por estado (março de 2021)

A INTERIORIZAÇÃO EM NÚMEROS E GRÁFICOS

MARÇO DE 2021



GUIA DE DESLOCAMENTO - ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO | 2021

34

Fonte: OIM e Ministério da Cidadania (2021, p. 34).

A análise dos dados revela tendências relevantes. A modalidade de reunião social, que passou de 37% dos deslocamentos em 2021 para 47% em 2026, indica que as redes de solidariedade preexistentes entre venezuelanos já residentes no Brasil constituem o principal fator de atração nos municípios de destino. A concentração territorial também se acentuou: se em 2021 Paraná e São Paulo lideravam a recepção, em 2026 Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul concentravam 56% dos interiorizados (ACNUR, 2026), o que reflete a oferta de trabalho na agroindústria e nos serviços do Sul e a presença de redes comunitárias consolidadas. O perfil etário, com

cerca de 42% dos interiorizados entre 20 e 39 anos em 2021, indica que a estratégia mobiliza predominantemente população em idade ativa, o que tem potencial positivo para os mercados de trabalho locais.

Do ponto de vista qualitativo, o reconhecimento internacional da Operação Acolhida como modelo singular e viável de resposta humanitária — apontado por Saigali (2025, p. 122-123) com base em entrevistas com integrantes do comando da FT Log Hum — projeta o Brasil como ator humanitário relevante e representa avanço significativo para os Estudos de Defesa. Borges (2024, p. 107) acrescenta que a colaboração entre os militares e as agências da ONU na liderança da operação, apesar das diferenças de estrutura hierárquica e de cultura organizacional, gera impactos sociais e econômicos significativos, ao facilitar a regularização documental, o acesso a serviços e a inserção dos migrantes no mercado de trabalho.

10. INTEGRAÇÃO SOCIOECONÔMICA: AVANÇOS E LIMITES

10.1. Trabalho e Renda

A integração ao mercado de trabalho é elemento central da interiorização. A modalidade Vaga de Emprego Sinalizada demonstra que a política busca conectar pessoas a oportunidades formais de emprego, articulando o setor privado à rede humanitária. O ACNUR e o Banco Mundial apontam que municípios com redes de recepção mais consolidadas — como Curitiba, São Paulo e Porto Alegre — tendem a oferecer melhores condições de inserção laboral. Contudo, a informalidade ainda predomina entre grande parte dos interiorizados, e o reconhecimento de diplomas e qualificações

obtidos na Venezuela permanece como barreira estrutural importante (ACNUR; Banco Mundial, 2021).

10.2. Serviços Públicos e Proteção Social

A interiorização também depende do acesso aos serviços públicos nos locais de destino, o que inclui saúde, educação, assistência social e regularização documental. O guia oficial destaca a atuação articulada de ministérios e parceiros para promover essa adaptação, sobretudo em temas como matrícula escolar, atenção básica e suporte socioassistencial (OIM; Ministério da Cidadania, 2021). A integração, nesse sentido, é inseparável da capacidade estatal local — o que explica por que municípios com maior infraestrutura de assistência social produzem trajetórias de inclusão mais estáveis.

10.3. Moradia, Pertencimento e Combate à Xenofobia

A experiência migratória não se estabiliza apenas com emprego e acesso a serviços; moradia e pertencimento social são igualmente decisivos. A literatura e os relatórios do ACNUR mostram que a permanência em novas cidades depende de condições mínimas de habitação, de redes de apoio e de aceitação comunitária. Quando esses elementos faltam, o deslocamento pode não se converter em integração sustentável. Além disso, o combate à xenofobia precisa ser tratado como dimensão central da política: a Lei de Migração oferece base jurídica, mas a efetivação da igualdade depende de práticas sociais, ações educativas e responsabilização por violações. Sem isso, a interiorização corre o risco de produzir dispersão territorial sem plena inclusão.

Figura 9. Família venezuelana aguarda embarque para a cidade de destino no âmbito da Estratégia de Interiorização



Fonte: OIM Brasil (foto: Jéssica Fernandes).

11. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A interiorização enfrenta desafios relacionados tanto ao seu desenho institucional quanto ao contexto territorial em que opera. Cinco deles são especialmente relevantes para o aperfeiçoamento da estratégia como política pública de proteção e integração.

O primeiro é a heterogeneidade territorial do Brasil. Os municípios de destino têm capacidades muito distintas de acolhimento — em termos de oferta de emprego, infraestrutura de serviços públicos e presença de redes de apoio —, o que afeta diretamente a qualidade da integração e pode produzir desigualdades na experiência dos beneficiários.

O segundo é a dependência de coordenação contínua entre setores. A efetividade da interiorização exige burocracia qualificada, financiamento adequado e alinhamento entre atores com mandatos, culturas organizacionais e interesses distintos. Borges

(2024, p. 94-95) registra, nas entrevistas com integrantes do ACNUR e da OIM, preconceitos recíprocos e tensões entre a cultura militar e a humanitária; ao mesmo tempo, o autor converte esse diagnóstico em aprendizado institucional, propondo sua incorporação ao preparo dos contingentes militares destinados à operação (Borges, 2024, p. 108).

O terceiro é o acompanhamento pós-chegada. Nessa etapa, o monitoramento tende a ser menos estruturado do que na fase de deslocamento, o que cria uma lacuna entre o momento da chegada e a estabilização da trajetória de integração. Os NURINs cumprem papel importante nesse sentido, mas sua capacidade é limitada pela disponibilidade de efetivo e pela amplitude geográfica de sua atuação.

O quarto é a institucionalização da estratégia como política permanente. A interiorização surgiu como resposta emergencial e progressivamente ganhou caráter estruturante, mas ainda carece de base orçamentária estável e de marco legal próprio que assegurem sua continuidade independentemente de conjunturas políticas específicas (Sanjurjo, 2023).

O quinto é a integração do setor privado em escala. A modalidade Vaga de Emprego Sinalizada demonstra o potencial do envolvimento empresarial e cresceu de 8% para 19% dos deslocamentos entre 2021 e 2026, mas ainda é minoritária em relação à reunião social. Ampliar esse componente — com incentivos fiscais, certificações e redes de empresas parceiras — poderia transformar a interiorização em vetor de desenvolvimento econômico regional.

12. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida representa uma das mais importantes respostas institucionais do Estado brasileiro à crise migratória venezuelana. Seu desenho combina proteção humanitária, coordenação federativa, apoio internacional e busca de integração socioeconômica, o que a torna um caso relevante para o estudo de políticas públicas, direitos humanos, governança migratória e Ciências Militares. Seu mérito central reside em reconhecer que a gestão da mobilidade humana deve ser orientada pela dignidade e pela inclusão, e não apenas pelo controle.

A análise confirma a hipótese de que a interiorização constitui inovação administrativa significativa. Em menos de oito anos de operação, mais de 157 mil venezuelanos foram deslocados voluntariamente para 1.121 municípios brasileiros (ACNUR, 2026), com participação articulada das Forças Armadas, de agências da ONU, de ministérios, de governos subnacionais e da sociedade civil. Esse resultado coloca o Brasil em posição de referência internacional em respostas humanitárias de grande escala, conforme reconhecido pelo ACNUR e documentado academicamente por Borges (2024) e Saigali (2025).

Ao mesmo tempo, os resultados mostram que a interiorização, embora necessária, não é suficiente para assegurar a integração plena. A permanência digna nos municípios de destino depende de capacidade local, de políticas complementares e da continuidade do acompanhamento. O caso brasileiro oferece lições importantes sobre como articular emergência humanitária e planejamento público em um contexto de crise migratória prolongada: a interiorização deve ser lida como política pública em construção,

cuja efetividade depende da consolidação de uma rede nacional de acolhimento, de oportunidades econômicas e de proteção social.

Para os Estudos de Defesa, a experiência da Operação Acolhida — e especialmente da interiorização — demonstra que as Forças Armadas brasileiras desenvolveram capacidades interagências de alto valor estratégico, embora precisem aprofundar sua doutrina para contextos humanitários não convencionais. O investimento acadêmico nesse campo, do qual o presente artigo e as dissertações do PPGCM/ECEME fazem parte, é condição para que as lições aprendidas se convertam em aperfeiçoamento institucional duradouro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR; BANCO MUNDIAL. **Integração de venezuelanos refugiados e migrantes no Brasil.** Brasília, DF: ACNUR; Banco Mundial, 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2021-integracao-venezuelanos-brasil-banco-mundial_2.pdf. Acesso em: 27 maio 2026.

ACNUR. **Meios de vida e interiorização:** relatório setembro e outubro 2021. Brasília, DF: ACNUR, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/202110-interiorizacao-meios-vida.pdf>. Acesso em: 29 set. 2026.

ACNUR. **Oito anos da Operação Acolhida em oito perguntas, fatos e curiosidades.** Brasília, DF: ACNUR, 24 fev. 2026. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/notas-informativas/oito-anos-da-operacao-acolhida-no-brasil>. Acesso em: 29 set. 2026.

ALMEIDA, Vanderson Mota de. **A atuação das Forças Armadas brasileiras no acolhimento de refugiados e migrantes vulneráveis.** 2020. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.

AZEVEDO, Josias Pereira de. **Operação Acolhida:** estudo de caso sobre a interiorização dos imigrantes venezuelanos. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/34480>. Acesso em: 29 set. 2026.

BORGES, Telmo Santiago. **As relações interagências na crise migratória venezuelana:** analisando a coordenação das agências humanitárias internacionais com as Forças Armadas. 2024. 129 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a.

BRASIL. Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2018c.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

BRASIL. Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b.

IBGE. **Censo Demográfico 2022:** população e domicílios: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

OIM; MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Guia de deslocamento:** Estratégia de Interiorização. 2. ed. Brasília, DF: OIM; Ministério da Cidadania, 2021.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. **Palestra institucional da Operação Acolhida.** [S. l.]: Força-Tarefa Logística Humanitária, 28 out. 2025. 1 apresentação (30 slides).

PLATAFORMA R4V. **Refugiados e migrantes venezuelanos.** [S. l.]: R4V, 2024. Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform>. Acesso em: 27 maio 2026.

SAIGALI, Carlos Roberto Rondon Pereira. **Migrações e desafios de segurança nacional:** o caso venezuelano em Roraima. 2025.

Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2025.

SANJURJO, Liliana. **Estudo de caso:** governança e capacidade institucional do Brasil na resposta à migração venezuelana (2016-2022). Brasília, DF: Enap, 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7590>. Acesso em: 29 set. 2026.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM), Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, RJ.