



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TIAGO AMORIM NOGUEIRA

**AVALIAÇÃO DO DESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO
E APATRIDIA**

FORTALEZA
2021

TIAGO AMORIM NOGUEIRA

AVALIAÇÃO DO DESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO E
APATRIDIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Desenho de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.a. Dra. Milena Marcintha Alves Braz

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

N716a Nogueira, Tiago Amorim.
Avaliação do desenho da política pública de migrações, refúgio e apatridia. / Tiago Amorim Nogueira. –
2021.
98 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de
Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2021.
Orientação: Prof. Dr. Milena Marcintha Alves Braz.

1. Refugiados. 2. Políticas Públicas. 3. Avaliação em Profundidade. 4. Direitos Humanos. 5. Avaliação do
desenho. I. Título.

CDD 320.6

TIAGO AMORIM NOGUEIRA

AVALIAÇÃO DO DESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO E
APATRIDIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Desenho de Políticas Públicas.

Aprovada em: 21/12/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof.a. Dra. Milena Marcintha Alvez Braz (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.a. Dra. Antonia Ieda de Souza Prado
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof.a. Dra. Ana Paula Araújo de Holanda
Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, a Meishu-Sama, pelas bênçãos, proteções e purificações que vivenciei durante esse percurso.

Sou grato, também, a minha orientadora, Prof.a. Dra. Milena Marcintha Alves Braz, por conseguir trazer o eixo necessário para a finalização da minha pesquisa, sendo peça fundamental para o encerramento desse importante ciclo. Igualmente, meu reconhecimento às professoras da banca examinadora - Prof.a. Dra. Antonia Ieda de Sousa Prado e à Prof.a. Dra. Ana Paula Araújo de Holanda (UNIFOR), pelas valiosas colaborações e sugestões.

Dirijo minha gratidão aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sua amizade, o que levarei para a posteridade. Registro meu carinho e afeto para todos, especialmente o grande amigo e irmão iluminado Haroldo Lopes. Levo todos com carinho no meu coração. Grandes profissionais e excelentes pesquisadores.

Agradeço a minha família, pelo apoio e paciência, em especial a Samya Regina, Julio Cesar, Anderson Pereira, Beatriz Pereira, Luiz Pereira, Alisson Pereira, Sandra Elizabeth, Luiz Henrique e Margarida de Oliveira.

Agradeço aos meus amigos, das várias tribos. Destaco especial atenção aos sempre presentes Fernando Firmeza, Samir Rodrigues, Ana Maria, Ana Carla Barroso e Mariana Elâni. Da graduação em Direito, eu remeto meu sentimento de gratidão para minha querida irmã de coração Elaine Sá. Agradeço também ao meu grupo “Roda Astrológica” (entendedores entenderão) nas pessoas de Pedro Citó, Jade Braun, Raquel Mota, Camila Siqueira, Mirela Siqueira, Laura Abreu e Luana Holanda. E, por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu pequeno núcleo de amigos e professores da Faculdade FIED - UNINTA, instituição onde leciono e sou gestor pedagógico, formado pelos querido(a)s e amado(a)s: Jéssica Teles, Thiago Aragão, Shamara Paiva, Angélica Menezes, Izabela Vieira, Krysthiane Cardoso e Mara Dayane.

“Somos todos imigrantes. Ninguém tem moradia fixa nessa terra”. (PAPA FRANCISCO)

RESUMO

As migrações sempre ocorreram na história da humanidade e, especialmente, na era moderna, enormes contingentes de homens, mulheres, crianças e idosos movem-se pela Terra em distintas situações e contextos, tanto de maneira espontânea como forçosamente. Nesse sentido, desde a análise da situação dos refugiados no contexto neoliberal brasileiro, este trabalho objetivou avaliar o desenho da Política Pública de Migrações, Refúgio e Apatridia no Brasil com vistas a compreender os mecanismos de implementação e efetivação dessa política e contribuir para seu aperfeiçoamento como política social. Para tanto, foi necessário o desenvolvimento de um estudo teórico-metodológico acerca das bases referenciais da Política em comento, prevista no Artigo 120 da Lei 13.445/2017 (BRASIL, 2017) e a coleta de documentos institucionais e normativos junto aos órgãos responsáveis pela implementação da política (Poder Executivo Federal, Ministério da Justiça - através do CONARE) e por uma Organização da Sociedade Civil do município de São Paulo (SP). No percurso metodológico, realizou-se pesquisa bibliográfica e exploratória, de cunho eminentemente qualitativo, porém sem abrir mão de dados quantitativos emitidos por organizações internacionais (como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR). Para análise dos dados e documentos coletados, efetivou-se a descrição detalhada das ações desenvolvidas pelos diversos agentes envolvidos com a referida temática em âmbito nacional, promovendo uma articulação que perpassou as dimensões da Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008). Ao final, se exibiu a avaliação do desenho da Política de Migrações, Refúgio e Apatridia em um paradigma hermenêutico, em alinhamento com a perspectiva de Lejano (2012).

Palavras-chave: refugiados; políticas públicas; avaliação em profundidade; direitos humanos; avaliação do desenho.

ABSTRACT

Migrations have always been present in human history, and especially in the modern era, huge contingents of men, women, children and elderly people move across the planet in different situations and contexts, both spontaneously and forcibly. In this sense, based on the analysis of the situation of refugees in the Brazilian neoliberal context, this study aimed to evaluate the design of the Public Policy on Migration, Refuge and Statelessness in Brazil with a view to understanding the mechanisms for implementing and enforcing this policy and contributing to its improvement as a social policy. Therefore, it was necessary to develop a theoretical-methodological study on the referential bases of the Policy under discussion, provided for in Article 120 of Law 13,445/2017 (BRASIL, 2017) and the collection of institutional and normative documents with the bodies responsible for the implementation policy (Federal Executive Branch, Ministry of Justice - through CONARE) and by a Civil Society Organization of the municipality of São Paulo (SP). In the methodological path, I carried out bibliographical and exploratory research, of an eminently qualitative nature, but without giving up quantitative data issued by international organizations (such as the United Nations High Commission for Refugees – UNHCR). In order to analyze the data and documents collected, I sought to carry out a detailed description of the actions taken by the various actors involved with this theme at the national level, promoting an articulation that permeated the dimensions of In-Depth Assessment (RODRIGUES, 2008). At the end, I presented the design of the evaluation of the Policy on Migration, Refuge and Statelessness in a hermeneutic paradigm, in line with the perspective of Lejano (2012).

Keywords: refuge; public policy; depth evaluation; human rights; design assessment.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição relativa dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nascimento - 2019.....	90
--	----

LISTA DE MAPAS

- Mapa 1 – Distribuição relativa dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo país de nacionalidade ou de nascimento – 2019..... 91
- Mapa 2 – Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas, segundo UF de solicitação – 2019..... 92

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	–	Quadro sinóptico: paradigma da Avaliação em Profundidade, por Rodrigues (2008) e a correspondente aplicação no trabalho.....	33
Tabela 2	–	Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nascimento, Brasil – 2019.....	90
Tabela 3	–	Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo principais países de nascimento, - Brasil, 2019.....	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ASBRAD	Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude
CEJA	Centro de Educação de Jovens e Adultos
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
COMITRAT	Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CONATRAP	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
DPU	Defensoria Pública da União
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITTC	Instituto Terra, Trabalho e Cidadania
IDF	Fundo de Desenvolvimento da Organização Internacional para as Migrações
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NETP's	Núcleos de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
PAAHMs	Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante
RNE	Registro Nacional do Estrangeiro
RNM	Registro Nacional Migratório
SEFRAS	Serviço Franciscano de Solidariedade
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO: CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA	21
3	PERCURSOS METODOLÓGICOS: TRAJETÓRIAS DE PESQUISA E ESCOLHA DA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO	28
3.1	Escolha da metodologia de avaliação	30
3.2	Avaliação em profundidade	32
4	ANÁLISE DE CONTEÚDO E ANÁLISE DE CONTEXTO: REFUGIADOS, ESTADO NEOLIBERAL BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	35
4.1	Sobre migração forçada e o conflito de interesses com o estado-nação receptor	38
4.2	Os refugiados no brasil: análise de perfil e relação com o território	43
4.3	A migração forçada – jogo das disputas e poder na arena pública	47
4.4	Políticas públicas: delimitando conceitos	51
5	TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E ESPECTRO TERRITORIAL E TEMPORAL: A POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÃO, REFÚGIO E APATRIDIA NO CONTEXTO DO PROBLEMA SOCIAL DOS REFUGIADOS NO BRASIL	54
5.1	Ações públicas para refugiados no brasil: panorama entre os agentes envolvidos – do nacional para o local	57
5.2	Relato da experiência do terceiro setor em São Paulo (SP)	61
6	AVALIAÇÃO DO DESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO E APATRIDIA	65
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
	REFERÊNCIAS	78
	ANEXO A – FUNCIONAMENTO DA ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS QUE REGULAMENTAM A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS, APÓS INGRESSO NO BRASIL	85
	ANEXO B – COORDENAÇÃO GERAL DO CONARE	86
	ANEXO C – EVOLUÇÃO DOS MARCOS LEGAIS EM MATÉRIA DE REFÚGIO NO BRASIL	87
	ANEXO D – DESENHO PROPOSITIVO DA POLÍTICA DE MIGRAÇÃO,	

REFÚGIO E APATRIDIA COM BASE NA EXPERIÊNCIA DE OSC DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – BRASIL	88
ANEXO E – AVALIAÇÃO DO DESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MIGRAÇÃO, REFÚGIO E APATRIDIA	89
ANEXO F – TABELAS E GRÁFICOS RELATIVOS AOS DADOS DOS REFUGIADOS NO BRASIL – 2011 A 2019	90
ANEXO G – LEIS, DECRETOS E RESOLUÇÕES EM MATÉRIA DE REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	93
ANEXO H – ORIENTAÇÕES PARA O PREENCHIMENTO DO FORMULÁRIO DE SOLICITAÇÃO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO	96

1 INTRODUÇÃO

A mobilidade humana é referenciada no contexto histórico mundial desde tempos imemoriais. Tem-se registro de que há deslocamentos humanos pelo mundo ocidental desde a Antiguidade Clássica. Na atualidade, o tema configura objeto de destaque nos noticiários, o que repercute no aumento do interesse de estudos científicos sobre o tema. Assim, este ensaio busca refletir sobre esse problema, com base numa avaliação do desenho da Política Pública que dá as bases para o Estado se portar ante os imigrantes e refugiados. Para a Lei de Migração Brasileira (Lei 13.445/2017), imigrante é a pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil (BRASIL, 2017). Com relação ao imigrante forçado, o Estatuto dos refugiados define essa categoria de imigrante como todo indivíduo que não pode permanecer no seu país em decorrência de perseguições raciais, religiosas, políticas, de nacionalidade, ou por pertencer a certos grupos sociais. Também é considerado refugiado aquele que é obrigado a deixar seu país em consequência de grave e generalizada violação de direitos humanos (BRASIL, 1997).

Isto posto, trazemos inicialmente as reflexões do sociólogo e filósofo polonês Zygmunt Bauman (2005), que expõe o problema oriundo da acumulação de “redundantes” dentro das cidades. O pensador exemplifica a situação, narrando que, em junho de 1948, os denominados “distritos perigosos” de Paris foram objeto de uma enorme “limpeza”, que os livrou dos *misérables* rebeldes, e transferiu os “grandes imundos” para a Argélia. Essa afirmação nos traz uma reflexão acerca da própria dinâmica do movimento humano, com suas nuances, modalidades, motivações e obstáculos.

Nas palavras de Bauman (2005, p. 50),

Desde o princípio, a era moderna foi uma época de grandes migrações. Massas populacionais até agora não calculadas, e talvez até incalculáveis, moveram-se pelo planeta, deixando seus países nativos, que não ofereciam condições de sobrevivência, por terras estrangeiras que lhes prometiam melhor sorte. As trajetórias populares e prevaletentes mudaram com o tempo, dependendo das pressões dos “pontos quentes” da modernização, mas no todo, os imigrantes vagaram das partes “mais desenvolvidas” (mais intensamente modernizantes) do planeta para as “subdesenvolvidas” (ainda não atiradas para fora da balança socioeconômica sob o impacto da modernização).

A higienização social foi um processo muito ocorrente à extensão da história, em episódios caracterizados pelo uso indiscriminado da violência e coação social para forçar determinadas categorias sociais a migrarem de maneira forçada, além da prática de genocídio.

Os “motivos” eram diversos e procuravam utilizar justificativas, ligadas, principalmente, à segurança nacional e economia. A esse respeito, Bauman (2005, p. 52) relata:

[...] A quantidade desses indivíduos parece crescer de maneira incontrolável, aumentando continuamente as despesas, mas não os ganhos. Numa sociedade de produtores, essas são as pessoas cuja mão de obra não pode ser empregada com utilidade, já que todos os bens que a demanda atual e futura é capaz de absorver podem ser produzidos – e produzidos com maior rapidez, maior lucratividade e de modo mais “econômico” – sem que elas sejam mantidas em seus empregos.

Interessante é refletir na noção de que o pensamento de Bauman contextualiza o problema que envolve os grandes movimentos migratórios no mundo. No caso do Brasil, a situação não é diferente. O nosso processo de colonização comprova que os excluídos e “redundantes” da Europa foram mandados para a colônia recém descoberta, sendo um claro exemplo de higienização.

Com efeito, vale salientar que, além da vulnerabilidade onde os imigrantes estão inseridos, a política migratória brasileira foi marcada fortemente por essas tendências racistas e higienistas.¹ Atualmente, os imigrantes indesejados, os não qualificados (aos olhos do país receptor), estão sujeitos a barreiras, políticas de deportação ou obstáculos para conseguirem migrar de maneira regular (SERRICELLA, 2016, p. 34).

Corroborando essa contextualização, vem Norbert Elias, em *Os estabelecidos e os Outsiders*, onde o referido autor analisa os processos de socialização e relações de poder em uma pequena comunidade da Inglaterra desde a constituição do imaginário social e estabelecimento das relações de convivência, capazes de gerar preceitos de delinquência, discriminação e exclusão entre membros de grupos diferentes, em uma mesma sociedade.²

Segundo o autor, “[...] a civilização que estamos acostumados a considerar como uma posse que aparentemente nos chega pronta e acabada, sem que perguntemos como viemos a possuí-la, é um processo ou parte de um processo em que nós mesmos estamos envolvidos” (ELIAS, 2000, p. 73). Na sua obra, com suporte na metodologia da observação participante, Elias (2000) percebeu que, dentro de uma mesma comunidade, havia a divisão em 3 (três) zonas de convivência, estando duas delas bem próximas no que tange aos valores e práticas de convívio, e a terceira, que era indesejada e excluída das outras duas, com a justificativa de “perturbação” da ordem social estabelecida.

¹ Discussão mais bem aprofundada na Seção 4.

² Interessante é mencionar que a história pessoal de Norbert Elias teve uma força determinante na condução dos seus trabalhos e na sua percepção analítica entre as relações entre o comportamento e o poder.

Nesta seara, para entender o problema que conduz a pessoa à migração forçada, é importante analisarmos todos os aspectos e variáveis onde o sujeito está inserido na comunidade (renda, cultura, trabalho, segurança, ideologia, entre outros). Sobre isso, Elias (2000) buscou outras perspectivas para explicar essa realidade, destacando a importância de refletirmos as condições estabelecidas na formação dessas pessoas indesejadas, desses *outsiders*. Outro ponto relevante consiste na influência das limitações acarretadas pela ausência das instituições (família, escola, sociedade, estado), que em determinadas circunstâncias são capazes de ensejar a sensação de desamparo social. Além disso, no caso dos refugiados, temos uma categoria de imigrantes compulsórios ou forçados, oriundos de situações de reais temores relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Também são consideradas refugiadas as pessoas forçadas a deixar seus países em decorrência de conflitos armados, violência generalizada e graves violações de direitos humanos (ACNUR, 2020).

Com amparo nas reflexões aqui suscitadas, o Brasil contemporâneo, embora possuidor de uma legislação protetiva para os refugiados, considerada vanguardista, ainda possui grandes obstáculos que dificultam e vulnerabilizam ainda mais o solicitante de refúgio³. Em síntese, essas pessoas são confrontadas com uma atitude de securitização⁴ que contribui para dificultar o acesso aos direitos fundamentais. O atual contexto neoliberal brasileiro estabelece ações institucionais que tratam o imigrante como alguém indesejado, sendo um obstáculo a mais em todo o contexto de vulnerabilidade onde este já se encontra inserido.⁵

Segundo dados da 5ª Edição do Relatório *Refúgio em Números*, do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE, 2020) e do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), o Brasil reconheceu 21.515 refugiados em 2019, totalizando, até aquele período, 31.966 pessoas. As nacionalidades com maior quantidade de pedidos reconhecidos são venezuelana, seguida por sírios e congolese.

Além dos pedidos reconhecidos, existem também os imigrantes que solicitaram pedido de concessão de refúgio, alcançando o número de 82.520 solicitações em 2019, sendo 65,1% de venezuelanos, 20,1% de haitianos e 4,8% de cubanos. Essa realidade justifica a importância dessa conjunção de problemas no Brasil.

³ Solicitante de refúgio reflete a condição do imigrante recém admitido ao país receptor e que está aguardando o processamento do requerimento da condição de refugiado. Ao atingir essa condição, torna-se Refugiado.

⁴ Conforme afirma Redin (2020), a atitude de securitização consiste na elevada exigência burocrática, altos custos e dificuldade de acesso, o que ocasiona um desestímulo ao exercício do direito mais básico da condição migratória: o direito a ter documentos.

⁵ Essa discussão está mais bem expressa na seção 4.

Tendo como base os dados expressos, é possível inferir que existe uma diferença considerável entre o número total de solicitações e a quantidade de pedidos reconhecidos, o que revela uma faceta do Estado neoliberal, que elabora mecanismos institucionais a dificultarem o acesso e ampliam desproporcionalmente a burocracia, gerando um descompasso da efetividade do direito formal elencado na legislação aplicável, especialmente na Lei 13.445/2017 (BRASIL, 2017), em relação ao direito material a ser buscado pelo cidadão imigrante no momento do ingresso.⁶

Haja vista as reflexões mencionadas, é importante analisar a dinâmica do capitalismo contemporâneo, como responsável direto ou indireto pela ruptura da ordem social em diversas nações e que leva as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade a serem perseguidas e buscarem refúgio em outras nações. Assim, milhares de pessoas são obrigadas a deixar suas vidas, famílias e histórias para trás e se lançarem ao desconhecido. Portanto, migrar seria a etapa final de todo um contexto de rupturas pessoais, morais, sociais e econômicas que levam um indivíduo a buscar, forçosamente, um novo “nascimento social”, passando a vivenciar outra cultura e interagir com um novo modo de vida.

A migração, ao gerar incertezas acerca da inserção social dos refugiados na nova sociedade, é compreendida como um processo de desfiliação⁷ (CASTEL, 1998). Isto posto, é importante refletir sobre a fragilidade que acompanha o indivíduo na experiência de migração forçada com base nas reflexões de Robert Castel, para quem a reestruturação produtiva no âmbito do trabalho e das relações econômicas, políticas e sociais, também conhecida como globalização, resultou em precarização e ampla vulnerabilidade. Os sujeitos atingidos pela precarização (mulheres, jovens, idosos, imigrantes, desempregados e “inimpreáveis”) constituem a grande massa colocada fora do tecido social, e não atingíveis em sua totalidade pela proteção social do Estado. Em síntese, o desfiliado é entendido como alguém dissociado, desqualificado ou invalidado social (CASTEL, 1998).

Ex positis, este estudo teve como objetivo geral avaliar o desenho da Política Pública de Migrações, Refúgio e Apatridia no Brasil, com vistas a compreender os mecanismos de implementação e efetivação dessa política e contribuir para seu aperfeiçoamento como política social. Para tanto, foram contemplados os seguintes objetivos específicos:

⁶ Esta afirmação é detalhadamente discutida na seção 4.

⁷ Segundo Robert Castel, em sua obra *As metamorfoses da questão social*, o desfiliado reflete o indivíduo inserido na zona de exclusão, estando ausente de participação em qualquer atividade produtiva e estando em isolamento relacional.

1) Analisar o contexto político e socioeconômico que abrigou os percursos institucionais da Política Pública prevista na Lei de Migrações; 2) Estudar as bases referenciais da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, por meio da análise dos documentos coletados⁸, e legislação aplicada; 3) Articular as principais ações implementadas pelos agentes envolvidos com a temática de refugiados em âmbito nacional para a Avaliação do Desenho da Política.

O percurso metodológico buscou analisar o fenômeno com suporte na pesquisa bibliográfica e exploratória, de cunho eminentemente qualitativo, sem abrir mão de dados quantitativos emitidos por organizações internacionais (como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR). Foi realizado um levantamento dos documentos institucionais junto aos órgãos responsáveis pela implementação da política (Poder Executivo Federal, Estados, Distrito Federal, Municípios, Organizações da Sociedade Civil, Organizações Internacionais e entidades privadas)⁹, dentre os quais é importante destacar os seguintes:

1. Relatório “Migração e deslocamentos: balanço bibliográfico da produção antropológica brasileira entre 1940 e 2018”;
2. Documento “Proposta de Subsídios para a Regulamentação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia (PNMRA)” desenvolvido no âmbito de uma Organização da Sociedade Civil localizada no município de São Paulo, o CDHIC (Centro de Direitos humanos e Cidadania do Imigrante);
3. Relatórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR – ONU);
4. Relatório do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra);
5. Legislação aplicada (Leis 6.815/1980 – Estatuto do Estrangeiro, 9.474/97 – Estatuto dos Refugiados - 13.445/2017 – Lei de Migrações, além de decretos e resoluções do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE – Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores);

Para tanto, foi desenvolvido uma análise da referida política no Brasil, com procedência na sua trajetória normativa e tentativas de implementação, abordando, na seção 3, os percursos metodológicos, tendo como base as especificidades da Política Nacional de Migração, Refúgio

⁸ Relatório “Migração e deslocamentos: balanço bibliográfico da produção antropológica brasileira entre 1940 e 2018”, bem como o documento intitulado “Proposta para subsídios para a Regulamentação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia (PNMRA)” desenvolvido pela Organização Social CDHIC, em São Paulo.

⁹ A aplicação de questionários semiestruturados (embora prevista) foi inviabilizada em virtude da pandemia da COVID-19 no Brasil, desde 16 de março de 2020. Ante o contexto apresentado, a pesquisa teve seu desenvolvimento consolidado.

e Apatridia, além de mostrar a metodologia avaliativa (Avaliação em Profundidade – AP), metodologia para coleta e análise de dados.

Dando prosseguimento, foi realizada a discussão crítica sobre os refugiados, o Estado neoliberal brasileiro e as políticas públicas, considerando o percurso institucional dessa realidade, tanto na geração, como no aprofundamento do problema público dos refugiados no Brasil, indicando o drama público que relaciona a tensão entre o Estado e os agentes envolvidos, conceituando e delimitando os mecanismos relacionados à elaboração social desse aspecto contemporâneo. Concluímos a seção promovendo o diálogo entre os vários agentes envolvidos nas ações públicas relacionadas à migração e refúgio, como Estado, Organizações Internacionais e Sociedade Civil (nesse caso, representado pelas Organizações Sociais do denominado Terceiro Setor).

Nesse sentido, supõe-se, de saída, acerca da existência de uma crise humanitária global, que delimita várias tensões dentro da arena do Estado neoliberal contemporâneo brasileiro, quais sejam: vulnerabilidades sociais, desigualdade, democracia, direitos humanos, acesso à justiça, cidadania, isonomia, entre outros, sendo necessário compreender a dicotomia entre a proteção jurídica por meio dos vários instrumentos normativos inseridos no ordenamento pátrio, e os percursos institucionais ligados a uma atitude de defesa do interesse nacional, o que dificulta a implementação da proteção social prevista na lei, tornando ainda mais difícil a vida dos imigrantes que ingressam no Território brasileiro.

Isto posto, para avaliar o desenho da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia, foi utilizada a proposta da AP (Avaliação em Profundidade), mais bem detalhada na próxima seção.

Partindo do entendimento de que, embora sejam analisáveis por distintos prismas de ação estatal, as políticas públicas precisam ter como ponto central a cidadania. Nesse contexto, conforme defendido por Gonçalves (2008), as políticas públicas são uma modalidade de combate à exclusão social. E, tomando como base esse pressuposto, é importante que o pesquisador busque no trabalho de avaliação de políticas públicas uma perspectiva avaliativa que esteja em consonância com esses valores, bem como alicerçada em aspectos multidimensionais, transversais e interdisciplinares. A escolha da perspectiva analítica da AP de Rodrigues (2008) mostrou-se adequada para atender a estas demandas.

Por fim, ante a necessidade da oferta de subsídios no processo de Avaliação da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia, também foi relatada a experiência obtida em São Paulo em uma OSC (Organização da Sociedade Civil), chamada CDHIC (Centro de Direitos humanos e Cidadania do Imigrante).

Quanto à estruturação, o texto foi dividido em sete partes, incluindo a introdução e as considerações finais. As seções e suas respectivas subdivisões objetivaram a explicitação do tema, de modo a proporcionar a compreensão gradativa do assunto, fornecendo os dados, análises e reflexões necessárias para o entendimento global do tema.

A seção 2 (dois) versa sobre o referencial teórico aplicado ao presente trabalho.

Na seção 3 (três), são mostradas a contextualização acerca dos percursos metodológicos, bem como as definições gerais sobre Avaliação de Políticas Públicas, para posterior análise das especificidades da política pública para na qual o fenômeno do problema dos refugiados está inserido.

Na seção 4 (quatro), a discussão foi direcionada para os eixos da avaliação em profundidade (AP) relacionados à análise de conteúdo e análise de contexto, abordando o fenômeno do refúgio no contexto neoliberal brasileiro, aprofundando as reflexões sobre a elaboração social do problema público relacionado às migrações internacionais e refugiados na sociedade brasileira, além de indicar o percurso institucional das diversas ações e medidas estabelecidas para sustentar e implementar a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, objeto deste estudo. Adicionalmente, a seção trouxe o relato da experiência da Organização da Sociedade Civil (CDHIC) localizada no Município de São Paulo – SP, como exemplo para a avaliação do desenho proposto.

A seção 5 (cinco) explicitou os outros dois eixos da avaliação em profundidade (AP), quais sejam: trajetória institucional e espectro territorial e temporal, por meio da descrição dos percursos da Política Pública de Migrações, Refúgio e Apatridia, exprimindo a realidade em âmbito nacional e local (SP), promovendo o diálogo entre os diversos agentes que trabalham com a temática, de modo a ofertar os subsídios necessários para a proposta de avaliação do desenho da Política Pública, objeto desta pesquisa.

Na seção 6, é definida a proposta da avaliação do desenho da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia sugerido no escopo do trabalho, com vistas a estabelecer os subsídios necessários para a implementação da referida política e garantir a cidadania de imigrantes e refugiados.

É importante destacar que a Avaliação de Políticas Públicas é abordada de forma transversal, durante todo o trabalho, dialogando sempre com a temática de cada seção

2 REFERENCIAL TEÓRICO: CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA

A migração forçada já foi evidenciada inúmeras vezes à extensão da história, como, num exemplo, no período da Segunda Guerra Mundial, quando milhares de judeus tentaram fugir da Alemanha, durante o período de expansão do nazismo, entre outros exemplos. Após os anos de 1970, essa circunstância intensificou-se em virtude do fenômeno da globalização, que se caracterizou por intensa formação de novos fluxos (financeiros, comerciais e humanos). A intensificação nesse período (...) explicita um mundo mais interconectado e interdependente (SERRICELLA, 2016).

A realidade geradora da Migração forçada foi produzida desse jogo simbólico, marcado pela disputa de poder entre os Estados e pela disseminação de uma imagem homogeneizadora que passou uma falsa visão sobre a inexistência de desigualdades. Sobre isso, Serricella (2016) ressalta que as relações hierárquicas, a dependência econômica, o discurso neoliberal e a exploração sem limites dos recursos naturais demonstram o caráter fragmentador e heterogêneo, submetendo a xeque as afirmações dos defensores da globalização. Quando esses imigrantes são forçados a deixar seus países para fugir dos riscos causados por graves ameaças de violação de direitos humanos, são classificados como refugiados. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – Secretaria especial da Organização das Nações Unidas (ONU) - qualifica o termo *refugiado* como pessoa fora de seu país de origem em decorrência de reais temores relacionados à raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política (ACNUR, 2020).

Nesta dissertação, o intento é que, com amparo na compreensão do contexto político e socioeconômico que gerou a realidade dos refugiados no Brasil, estudemos as bases referenciais da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia e, por meio da articulação dos agentes que trabalham com a temática, realizar a avaliação do desenho da referida política pública. De efeito, se faz necessária a compreensão do estado da arte, demonstrando a evolução dos estudos relacionados às categorias que servem de base neste experimento, quais sejam: refugiados, Estado neoliberal, direitos humanos e políticas públicas. Para tanto, realizou-se o levantamento e a coleta de documentos institucionais dos responsáveis pela implementação da Política (Poder Executivo Federal, Estados, Distrito Federal, Municípios, organizações da sociedade civil, organizações internacionais e entidades privadas).

Uma vez procedidas revisão na literatura, coleta de dados e análise de documentos, a reflexão inicial é suscitada inicialmente com arrimo na visão de Bauman (2005) que apresenta a problemática da mobilidade humana e o impacto desses imigrantes, tidos como redundantes nas cidades. O aumento populacional dessas pessoas tidas como indesejadas iniciou um

processo de higienização social, justificada sob o manto da segurança nacional e proteção da economia. Essa contextualização também se aplica ao problema das migrações no Brasil.

Sobre isso, Serricella (2016) traz à tona o aspecto contraditório sobre a existência de políticas migratórias (atuando no controle, restrição e seleção de imigrantes) e, ao mesmo tempo, uma legislação protetiva considerada ampla e vanguardista.

Outros autores corroboram essa visão, como é o caso de Redin (2020), que mostra ainda a existência de um tratamento diferenciado entre os imigrantes, de modo que o acesso aos direitos fundamentais é facilitado ou dificultado com base em aspectos ligados a interesses institucionais. Sobre isso, Serricella (2016) afirma:

Logo, imigrantes qualificados ou com melhores condições financeiras se movem com maior facilidade entre os países, sejam como turistas, ou como trabalhadores, ou investidores. Por outro lado, os não-qualificados (aos olhos do país receptor), estão sujeitos a barreiras, políticas de deportação ou obstáculos para conseguirem migrar de maneira regular

Com a publicação da atual Lei de Migrações, em 2017, Redin (2020) defende o argumento de que houve uma mudança sensível em comparação ao antigo Estatuto do Estrangeiro. A nova legislação expressa um foco maior nos direitos humanos e promove a equiparação do estrangeiro ao mesmo patamar de cidadania dos cidadãos nacionais. Acontece que, no âmbito prático, ainda persiste um distanciamento entre as garantias inseridas no texto normativo e sua aplicabilidade prática, conforme se observa:

(...) o projeto de lei de migração, iniciado no Senado Federal, o PLS 288/2013, que incorporou, em certa medida, as discussões do Comigrar, com um rol de princípios de direitos humanos e de direitos fundamentais. Contudo, deixou um vácuo significativo para regulamentação por parte do Executivo, bem como recebeu vetos que contrariam as próprias diretrizes de direitos humanos do documento legal. (REDIN, 2020, p.2)

Em tempos contemporâneos, o aumento do nível de exigência e burocracia constitui um desestímulo ao exercício da regularização da condição migratória, dados os altos custos e a dificuldade de acesso (REDIN, 2020, p.12). Com o avanço do neoliberalismo e a destituição do papel do Estado como atenuador das desigualdades verifica-se um processo de ressignificação da noção de cidadania enquanto a garantia de acesso aos bens e direitos mais básicos.

Para tal, toma-se como exemplo o caso brasileiro e o conflito entre a Constituição Federal e a atual tendência de desestruturação de políticas sociais no país, elevando os riscos de não proteção dos vulneráveis ante esta ressignificação do papel do Estado. A relação entre os refugiados e a questão política se deve ao fato de que a ideologia neoliberal postula a ideia de que uma das principais características dos Estados Nacionais consiste na proteção severa de suas fronteiras e na limitação da interdependência econômica (HURREL, 2001). Com o

controle das fronteiras, do estabelecimento de políticas migratórias e da dificuldade de regularização, a condição de sobrevivência dessas pessoas se torna mais vulnerável e, dependendo da forma como isso é disseminado nos meios de comunicação, resulta em uma aceitação negativa por parte da população local, que os terão como *outsiders* (SERRICELLA, 2016).

Com esse entendimento, infere-se que o Estado neoliberal estaria desvinculado da obrigação de garantia dos direitos fundamentais¹⁰, se desresponsabilizando pela tutela dos interesses coletivos, o que na prática constitui um cenário propício para o surgimento do problema dos refugiados. Adicionalmente, vale expressar que a população brasileira possui um enorme desconhecimento sobre o perfil dos imigrantes solicitantes de refúgio no Brasil¹¹. Segundo o ACNUR, 34% (trinta e quatro por cento) dos solicitantes de refúgio possuem nível superior completo, e alguns até pós-graduação. Apesar disso, apenas 3% (três por cento) conseguiram revalidar o diploma, atestando as questões mencionadas acerca da dificuldade de acesso, burocracia excessiva, controle e exclusão por parte do Estado brasileiro. Pesquisa feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mapeou os principais obstáculos de acesso a direitos e serviços da população migrante no Brasil, identificando a inexistência de diretrizes centralizadas de atendimento a migrantes, bem como a falta de dados globais e/ou regionalizados, além de órgãos estaduais e municipais pouco preparados para trabalhar com a temática migratória e falta de meios estruturais e institucionais e de políticas públicas ante o aumento da intensidade e da frequência de fluxos migratórios em determinadas localidades (IPEA, 2015).

Isto posto, constitui uma tarefa complexa a busca de sentido em uma dinâmica contraditória como a questão dos Refugiados no Brasil, em que, por um lado, encontramos uma legislação moderna e defensora dos direitos humanos, mesclada com dispositivos que abrem margem para um comportamento de controle e exclusão; no entanto, cabe ao ente público promover as garantias fundamentais para os refugiados no Brasil. A sociedade civil e os organismos internacionais agem de maneira complementar na garantia desses direitos com arrimo nos limites que a lei determina, de modo que a falta de amparo legal em diversas situações obsta a busca por soluções que efetivem os direitos humanos para essa categoria de

¹⁰ Os Direitos Humanos possuem o marco histórico oriundo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). No caso dos direitos fundamentais, eles são oriundos da proteção jurídica conferida pela Constituição de um país. No caso do Brasil, o artigo 5º da Constituição de 1988 apresenta o rol de direitos e garantias fundamentais.

¹¹ Dados constantes na Seção 4.

imigrantes.

Tratando acerca dos direitos humanos, é importante ponderar que eles estão ligados a um conceito dinâmico, em constante mutação e adequação às novas realidades da sociedade contemporânea. Alguns autores questionam a necessidade de os sistemas jurídicos reafirmarem continuamente o caráter universalista dos direitos humanos para buscar uma completude dos valores fundamentais que norteiam a política externa de vários países. Na concepção de Santos,

Podemos, pois, concluir que, uma vez posta, a questão da universalidade nega a universalidade do que questiona, independente da resposta que lhe for dada. Talvez por essa razão, outras estratégias argumentativas têm sido propostas para defender a universalidade dos direitos humanos. É o caso dos autores para quem os direitos humanos são universais porque são pertença de todos os seres humanos enquanto seres humanos, ou seja, porque, independentemente do seu reconhecimento explícito, eles são inerentes à natureza humana. Esta linha de pensamento evita a questão, deslocando o seu objeto. Uma vez que os seres humanos não detêm os direitos humanos por serem seres – a maioria dos seres não detém direitos – mas porque são humanos, é a questão não respondida da universalidade da natureza – existe um conceito cultural invariante de natureza humana? – que torna possível a resposta fictícia à questão da universalidade dos direitos humanos. (2010, p. 443).

Esse questionamento se torna cada vez mais relevante no contexto social contemporâneo, haja vista que no plano prático os direitos humanos não possuem a mesma eficácia para todos os povos, de modo que, ao analisar as graves violações à dignidade humana em muitos Estados, é necessário o alinhamento do pensamento que fundamenta os direitos humanos (dotado de pressupostos tipicamente ocidentais) com a realidade vivenciada pelo grupo social que é objeto da análise, respeitando as dimensões históricas, culturais e sociais daquele povo.

Assim, observamos a importância de investigar e alinhar os direitos humanos com a perspectiva da análise de conjuntura internacional, uma vez que os interesses econômicos e políticos nesse processo, em muitos casos, ocorrem em detrimento desses direitos. No caso do Brasil, o conflito entre a ordem jurídica protetiva de direitos humanos para os imigrantes e refugiados e a dificuldade de implementação na prática ocorre justamente em decorrência da visão institucional neoliberal inserida na ordem social do Brasil. A ordem social implica, com efeito, em um complexo jogo de disputas de fachadas coletivas, discursos de normalidade normativa, preservação de segredos e fronteiras morais (BARBOSA, 2019). Com as referências de Gusfield (2014) e Barbosa (2019), a elaboração social do problema público surge das disputas morais e ritualísticas, objetivando a preservação da ordem social, que, por sua vez, objetiva resguardar os interesses institucionais do Estado na condução da vida social

(GUSFIELD, 2014). Nesta perspectiva, segundo Barbosa (2019), com o mencionado jogo de disputas morais, é que ocorre a geração de problemas públicos, uma vez que dentro desse jogo de interesses os atos públicos seguem as próprias regras morais, desprovidas de vinculação específica com a soberania da vontade popular e apenas representam a exteriorização dos interesses do Estado.

Nestas circunstâncias, não seria obrigação do Estado o enfrentamento dessas desigualdades oriundas do problema social dos refugiados? Uma vez que existe a previsão legal da política pública, mas sua implementação depende de uma atitude ativa e comprometida do Estado com a questão social, de modo que é possível entender as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes solicitantes de refúgio e suscitadas por autores como Serricella (2016) e Redin (2020).

Diante da conjuntura política, econômica e social supramencionada, para avaliar o desenho propositivo da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, se faz necessário entender os conceitos fundamentais relacionados às políticas públicas e à própria avaliação:

Autores como Gussi e Oliveira (2016) postulam a noção de que o Estado constitui um articulador dos interesses e demandas dos atores públicos, uma vez que as mudanças ocorridas na dinâmica sociopolítica e econômica promoveram alterações sensíveis na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse entendimento, o Estado não se constitui como ente exclusivo na implementação de políticas públicas, sendo a sociedade civil um outro ator importante nesse processo, especialmente quando se fala nas Organizações Sociais, também denominadas OSC, dentro da estrutura do terceiro setor.¹² As definições são amplas, mas torna-se importante destacar algumas que conseguem integrar de forma sistemática esse conceito amplo e plural, como é o caso de Gerston (1997, p. 6-7):

[...] combinação de decisões básicas, compromissos, e ações feitos por esses que ocupam ou afetam as posições de autoridade no governo. Na maioria dos exemplos, estes arranjos são os resultados de interações entre esses que exigem mudança, entre os que tomam decisões, e pelos que são afetados pela política em questão.

Complementando esse pensamento, entende-se políticas públicas como um curso de ação composto por atos integrados, oriundos de autoridade política (gestor público), entidades

¹² Terceiro setor é definido como um conjunto de organizações da sociedade civil, sem finalidade lucrativa, voltadas para o exercício de atividades não exclusivas do Estado. É constituído basicamente pelas associações e fundações, previstas na Constituição Federal, Artigo 5º, incisos XVII, XVIII, XIX, XX, bem como no Código Civil Brasileiro, nos artigos 55 a 61 (Associações) e 62 a 69 (Fundações), com regras próprias e peculiares, mas objetivos sociais semelhantes

privadas ou sociedade civil, que buscam o atendimento gerado por uma demanda que emerge do surgimento de um problema público. Conforme apontam Reymão e Mello Neto (2019), para a implementação desses atos ou ações integradas, faz-se necessária a existência de vontade política do Estado com o objetivo de implementar a política, efetivando os direitos fundamentais. No caso dos refugiados, o modelo de Estado influencia diretamente na efetivação de uma agenda humanitária e inclusiva.

Para Gonçalves (2008), as políticas públicas são uma forma de combate à exclusão social. Desse modo, os agentes que implementam as políticas públicas necessitam de mecanismos e indicadores para coletar e analisar seus resultados. Haja vista essa necessidade, surge a importância da avaliação de políticas públicas. Os resultados da avaliação de políticas públicas direcionam a tomada de decisões, determinam investimentos ou corte de gastos, reformulação e mudança dos recursos aplicados.

A produção técnica e científica no Brasil sobre políticas públicas é relativamente recente, datada de meados dos anos de 1980 (MELO *apud* TREVISAN e BELLEN, 2008). No primeiro momento, o enfoque principal dos estudos estava direcionado para os indicadores de eficiência e eficácia de políticas e programas. Os pesquisadores em avaliação desse período a entendiam como um meio metodológico, o que levou à disseminação de metodologias avaliativas de cunho tradicional e preferencialmente quantitativas, ignorando a complexidade das questões sociais inseridas no processo avaliativo.

Considerar a avaliação de políticas públicas como terreno de produção científica e técnica no Brasil é algo relativamente recente. Conforme Melo (1998), citado por Trevisan e Bellen (2008), a elaboração histórica da agenda de políticas públicas no Brasil sobrou categorizada em 3 (três) etapas, cujo primeiro momento destacamos agora:

A análise de políticas públicas experimentou um boom na década de 1980, impulsionada pela transição democrática. São três os motivos da expansão (Melo, 1999). Em primeiro lugar, pelo deslocamento na agenda pública. Durante os anos 1970, a agenda pública se estruturou em torno de questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, onde a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial. Eram centrais para essa agenda as questões de arranjo institucional: descentralização, participação, transparência e redefinição do mix público-privado nas políticas. A essa transformação da agenda seguiu-se uma redescoberta na agenda de pesquisas das políticas municipais e descentralização.

O segundo momento foi marcado pela necessidade e, conseqüentemente, por maior interesse no estudo do paradigma avaliativo diante da busca de subsídios para averiguar as condições de efetividade da ação pública.

Já no terceiro momento, evidenciamos que o movimento cada vez maior sobre a reforma do aparelho estatal em meados dos anos de 1980 e 1990 gerou uma proliferação de estudos direcionados tanto para o campo de públicas de um modo geral, como para o âmbito da avaliação de políticas e programas. O enfoque principal foi, no entanto, direcionado justamente aos conceitos de eficiência e eficácia das políticas, sendo uma consequência direta da agenda neoliberal crescente no período focalizado. Consoante defendido a seguir, as avaliações de cunho tradicional e positivista não alcançam a totalidade da complexidade envolvida nas questões sociais dentro do processo avaliativo, motivo pelo qual várias pesquisas foram desenvolvidas buscando novos paradigmas avaliativos que estivessem comprometidos com abordagens mais amplas, multidisciplinares e compreensivas.

A necessidade de buscar novos enfoques, com base em paradigmas que estivessem dirigidos para abordagens mais amplas, multidisciplinares e compreensivas fez com que esse paradigma tradicional fosse paulatinamente reformulado, abordando outras perspectivas epistemológicas e metodológicas (GUSSI; OLIVEIRA, 2016). Nesse contexto, pesquisadores do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC) desenvolvem um novo paradigma avaliativo, denominado Avaliação em Profundidade (AP). Esse novo paradigma é orientado em e quatro eixos¹³: Análise de Conteúdo, Análise de Contexto, Trajetória Institucional e Espectro Territorial e Temporal. Essa proposta avaliativa possui um delineamento metodológico multidimensional e com vários enfoques (RODRIGUES, 2008)¹⁴.

Assim, este trabalho constitui uma base importante sobre a temática e sua relevância consiste no fato de que a problemática dos refugiados constitui um problema público nacional contemporâneo, e os agentes que executam as ações públicas em distintas esferas (federal, estadual e municipal) carecem de unicidade e sistematização, o que dificulta ainda mais ao acesso e garantia aos direitos fundamentais para refugiados no Brasil. O interesse pela temática foi explorado com esteio nas nossas vivências e experiências obtidas no trabalho com políticas públicas para os direitos humanos, consoante explicitado na próxima seção.

¹³ A avaliação em profundidade foi o paradigma escolhido para avaliação do desenho da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, objeto deste ensaio.

¹⁴ Avaliação em profundidade aplicada ao presente trabalho será explicitada nas seções 3 e 6.

3 PERCURSOS METODOLÓGICOS: TRAJETÓRIAS DE PESQUISA E ESCOLHA DA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO

O interesse em pesquisar sobre refugiados no Brasil foi gerado da nossa experiência, iniciada em 2014, quando tivemos a oportunidade de trabalhar como assessor técnico na Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para os Direitos Humanos do Governo do Estado do Ceará.

Naquele momento, ainda como estudante de graduação, tivemos contato com diversos agentes que trabalham com políticas públicas ligadas à temática de direitos humanos, especialmente matérias de natureza étnico-racial, gênero, educação em direitos humanos, refugiados e enfrentamento ao tráfico de pessoas.

A experiência trazida na prática da gestão pública, especificamente na implementação e monitoramento dessas ações, despertou-nos o interesse com relação ao problema enfrentado pelos refugiados em âmbito nacional e local. Desse modo, com suporte no conhecimento empírico adquirido, submetemos nosso projeto de pesquisa ao mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, em 2018, obtendo aprovação. Dentro da nossa experiência profissional, a maior inquietude que gerou o movimento para pesquisar sobre as políticas públicas relacionadas aos refugiados consistiu na falta de implementação da política pública em âmbito nacional¹⁵, e os atores que executavam políticas em âmbito estadual e municipal (dentro das especificidades da questão migratória em cada lugar) careciam de uniformidade e sistematização dos procedimentos (o que permanece até os dias atuais). Em adição, a grande exigência burocrática na busca pelo reconhecimento da condição de refugiado resultava em um desestímulo ao exercício do direito fundamental a ter documentos, vulnerabilizando ainda mais o imigrante (REDIN, 2020).

O trabalho foi pensado inicialmente como pesquisa de campo, com previsão de coleta de dados dos refugiados e solicitantes de refúgio, com amparo na nossa articulação com algumas entidades de proteção da população migrante, tanto na esfera pública, como na sociedade civil, por meio de uma Organização Social chamada CDHIC¹⁶, localizada no Município de São Paulo.

¹⁵ A política nacional de migrações, refúgio e apatridia prevista no Art. 120 da Lei 13.445/2017 havia sido publicada no ano anterior e ainda se encontrava em fase de implementação, não havendo, portanto, um parâmetro que pudesse ser utilizado como base para a realização da Avaliação.

¹⁶ Fundado em 2009, o Centro de Direitos humanos e Cidadania do Imigrante é uma Organização da Sociedade Civil sediada em São Paulo, que trabalha com a promoção e defesa de direitos e cidadania dos imigrantes e refugiados.

Viajamos para lá em dezembro de 2019, onde conhecemos o trabalho do CDHIC (Centro de Direitos humanos e Cidadania do Imigrante), acompanhando suas ações e processos de atuação. Além disso, analisamos os documentos utilizados pela Organização para implementar a política pública para refugiados naquele Município.

Pouco tempo depois, o mundo foi surpreendido pela crise sanitária global oriunda da pandemia da COVID-19, o que nos assola até o presente momento, de modo que a coleta de dados ficou inviabilizada por mais de um ano, dentro da proposta de trabalho de campo anteriormente definida.

Haja vista a necessidade de dar continuidade ao processo, todo o instrumento foi readequado para transformar a pesquisa em bibliográfica e documental. Nesse sentido, foram coletados os documentos institucionais dos principais agentes que trabalham com a política, em âmbito nacional e regional (São Paulo), quais sejam: Relatório “Migração e deslocamentos: balanço bibliográfico da produção antropológica brasileira entre 1940 e 2018”; Documento “Proposta de Subsídios para a Regulamentação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia (PNMRA)”, desenvolvido no âmbito de uma Organização da Sociedade Civil localizada no Município de São Paulo, o CDHIC (Centro de Direitos humanos e Cidadania do Imigrante)¹⁷; Relatórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR – ONU); Relatório do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra); Legislação aplicada (Leis 6.815/1980 – Estatuto do Estrangeiro, 9.474/97 – Estatuto dos Refugiados - 13.445/2017 – Lei de Migrações, além de decretos e resoluções do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE – Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores).

Destacamos como importante nesse percurso a capacidade do campo em influenciar o direcionamento da pesquisa. O conhecimento empírico e as mudanças perpassadas nesse processo foram determinantes para definir nossas estratégias e ações como pesquisador. A consolidação dos instrumentos metodológicos e o recorte epistemológico da pesquisa foram afetados sensivelmente nessa jornada.

Assim, coletamos os documentos e dados estatísticos relacionados aos imigrantes e refugiados no Brasil (conforme é detalhado na seção 5), além dos relatórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e Ministério da Justiça (órgãos regulamentadores da solicitação e

¹⁷ A escolha de São Paulo para a coleta de dados no âmbito das Organizações da Sociedade Civil se deve ao fato de que, segundo os dados da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG-CONARE/SP) de 2019, o Estado detém mais de 50% de todas as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

concessão de refúgio no Brasil).

Para a coleta e análise dos dados, nos vinculamos à proposição analítica apresentada por Gussi & Oliveira (2016) sobre uma abordagem antropológica da Avaliação em Profundidade (AP). Essa proposta defende a imersão do avaliador no objeto de estudo por meio da descrição densa do trabalho, articulando os diversos atores que trabalham com a política. Uma vez que buscamos exercitar essa atividade à extensão deste estudo, mostramos, ao final, uma avaliação do desenho da Política de Migrações, Refúgio e Apatridia em alinhamento com a perspectiva de Lejano (2012) e da problematização da experiência da política, estando o referido desenho nos anexos desta Dissertação (ANEXO E).¹⁸

A pesquisa é exploratória, de natureza bibliográfica e documental, e eminentemente qualitativa, uma vez que os dados coletados serão analisados com amparo na proposta de avaliação em profundidade, em seus quatro eixos (trajetória institucional, análise de conteúdo, análise de contexto e espectro territorial e temporal). Conforme mencionado, a proposta analítica de Gussi & Oliveira (2016) prevê uma análise compreensiva (hermenêutica) em alinhamento com a perspectiva de Lejano (2012), de modo que a estratégia para análise dos dados se consolidou de uma descrição explicativa para compreensão dos eixos analíticos da Avaliação em Profundidade (AP).

Entre as atividades desenvolvidas no âmbito da proposta metodológica supramencionada, destacamos a análise dos dados coletados desde um paradigma hermenêutico, buscando compreender os mecanismos de implementação e efetivação dessa política e contribuir para seu aperfeiçoamento como política social, conforme detalhado na próxima subseção.

3.1 Escolha da metodologia de avaliação

Cumpramos destacar que não existe um conceito hermético para avaliação, uma vez que o campo de estudos dessa área é amplo e diversificado, variando de acordo com o enfoque, necessidade e contexto, que serão integrados como instrumento metodológico para a avaliação do desenho da Política Pública de Migrações, Refúgio e Apatridia.

Desde a mostra de nossa trajetória de pesquisa a abordagem avaliativa escolhida foi a Avaliação em Profundidade (AP). Para Gonçalves (2008), as políticas públicas são um modo

¹⁸ Vide Tabela 1- Quadro sinóptico: paradigma da Avaliação em Profundidade, por parte de Rodrigues (2008) e a correspondente aplicação no trabalho.

de combate à exclusão social. E, assim pressupondo, é importante que o pesquisador busque no trabalho de avaliação de políticas públicas uma perspectiva que esteja em consonância com esses valores e ante a necessidade da oferta dos subsídios teóricos na feitura da avaliação do desenho para a Política Pública de Migrações, Refúgio e Apatridia.

Com essa perspectiva, é interessante refletir acerca do influxo de uma avaliação de políticas públicas nos agentes estatais, não estatais e na sociedade civil. Seus resultados direcionam investimentos, tomada de decisões, legitimam processos de mudanças e geram responsabilidade do gestor público quanto aos recursos aplicados. Aliadas a isso, as complexidades das relações entre os entes envolvidos nas ações relacionadas ao objeto da política influenciam, tanto positiva como negativamente, a relação política entre o Estado e Sociedade, motivo pelo qual expressamos, no decurso deste experimento, um aporte teórico que defende o campo da avaliação como político, epistemológico e metodológico.

Nesse sentido, esse paradigma tradicional e positivista veio sendo paulatinamente reformulado, abordando outras perspectivas epistemológicas e metodológicas (GUSSI; OLIVEIRA, 2016), como as reflexões protagonizadas por Lejano (2012), Rodrigues (2008; 2011, 2016) e também as contribuições de Gussi (2013), e Gussi e Oliveira (2016), desde um decurso evolutivo multidimensional, resultando na proposta da Avaliação em Profundidade, tema da seção imediatamente subsequente.

A diferença básica entre os dois consiste no fato de que os modelos tradicionais focam a análise em indicadores quantitativos e estatísticos, desconsiderando a complexidade das variações inseridas na obtenção de resultados, além da própria interferência do avaliador. A avaliação, nesse novo prisma em surgimento, foca sua análise na profundidade estabelecida pela busca de sentido dos sujeitos envolvidos.

A nova amplitude do campo avaliativo, focado na transversalidade e multidimensionalidade, ultrapassa (e muito) o caráter meramente metodológico. O processo avaliativo influencia diretamente o ato decisório, na arena pública ou privada (nesse caso representada pelas Organizações da Sociedade Civil), isto é, a partir da avaliação é possível mensurar resultados que podem representar justificativas institucionais para inserção ou corte de investimentos, alteração ou até mesmo cancelamento de políticas públicas e programas sociais (GUSSI; CARVALHO, 2011). Alicerçado com essa compreensão, não obstante a necessidade de aprofundamento acerca dos pressupostos teóricos ligados à Avaliação em Profundidade, passamos à discussão do referido tema na próxima seção.

3.2 Avaliação em profundidade

Mostramos, neste passo, considerações acerca da Avaliação em Profundidade, um novo paradigma avaliativo desenvolvido no âmbito do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), da Universidade Federal do Ceará (UFC). Essa escolha foi de fundamental importância na articulação teórica necessária para a proposta de avaliação do desenho da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia.

Consoante exposto, avaliar no sentido não hegemônico ultrapassa os limites de aplicação de uma metodologia avaliativa para apresentar resultados e “julgar” a política. Esse novo sentido de avaliação significa debruçar-se sobre um campo de estudo em plena expansão.

Orientados em novos paradigmas, como o pós-construtivista de Lejano (2012), vários autores e pesquisadores - como Rodrigues (2008) - dedicaram esforços na busca por uma nova proposta de avaliação em políticas públicas. Importante é mencionar que a proposta de Avaliação em Profundidade não exclui outras metodologias ou paradigmas avaliativos.

Baseado nessa perspectiva, Rodrigues (2008) apresentou a Avaliação em Profundidade, paradigma fundada em quatro eixos, quais sejam: Análise de Conteúdo do Programa, abordando a formulação, as bases conceituais e a coerência interna da política; Análise de Contexto, que se refere ao levantamento de dados sobre o momento político, social, econômico e cultural que levou à implementação da política ou programa; Trajetória Institucional - busca a coerência do programa ao largo de suas vias institucionais, e Espectro Territorial e Temporal, dimensionando a implementação da política no contexto territorial de sua aplicação e as mudanças ao longo do tempo. A Avaliação em Profundidade possui um delineamento metodológico multidimensional e com vários enfoques (RODRIGUES, 2008, p. 11), conforme observamos a seguir:

Concordando com a ênfase dos interpretativistas no lócus empírico como fonte de conhecimentos a orientar os processos de implementação de programas, bem como sua avaliação; na noção de processo como balizadora de toda avaliação, em contraposição à lógica linear presente nos modelos positivistas de análise; e na assertiva de que o conhecimento produzido tem múltiplas dimensões, conclui-se, portanto, que o esforço para desenvolver uma avaliação em profundidade das políticas públicas deve ser empreendido a partir de diferentes tipos de dados e informações: questionários em novos e variados formatos; grupos focais que inovem em relação às propostas tradicionais; entrevistas de profundidade aliadas às observações de campo; análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual e às formas discursivas nele expressas; abordagem cultural, com compreensão dos sentidos formulados, em diferentes contextos, sobre um mesmo programa; etc.

O avaliador de políticas públicas deve necessariamente buscar entender os caminhos que levaram à lógica que fundamenta a nova dinâmica social contemporânea. Para isso, impõem-se o levantamento e a análise de dados e documentos, de modo que, neste trabalho, conforme mencionado, desde a Avaliação em Profundidade (AP), trabalhamos cada eixo com escora nas seguintes ações:¹⁹

Tabela 1 – Quadro sinóptico: paradigma da Avaliação em Profundidade, por Rodrigues (2008) e a correspondente aplicação no trabalho.

Eixos da Avaliação em Profundidade, a partir da abordagem proposta por Gussi & Oliveira (2016), aplicada no presente trabalho	Eixos da Avaliação em Profundidade, segundo Rodrigues (2008)
Análise a partir de um paradigma hermenêutico, buscando a compreensão da política e não o seu julgamento de forma definitiva, com vias a contribuir para seu aprimoramento como política social.	Análise de conteúdo: formulação, as bases conceituais e a coerência interna da política
Análise de Contexto: Articulação entre a Ações públicas relacionadas à problemática dos refugiados e o contexto que abrigou os percursos institucionais da Política Pública prevista na Lei de Migrações (histórico, econômico, político e social, conforme defende Lejano (2012).	Análise de Contexto: levantamento de dados sobre o momento político, social, econômico e cultural que levou à implementação da política ou programa
A construção da trajetória institucional, realizada a partir da análise bibliográfica e documental coletada durante o processo.	Trajetória institucional: coerência do programa ao longo de suas vias institucionais
Espectro territorial e temporal: Compartilhamento da experiência empírica por meio da trajetória no campo – descrição detalhada, apresentação dos documentos e instrumentos coletados nos órgãos que	Espectro territorial e temporal: dimensiona a implementação da política no contexto territorial de sua aplicação e as mudanças ao longo do tempo.

¹⁹ Tabela 1- Quadro sinóptico: paradigma da Avaliação em Profundidade, por parte de Rodrigues (2008) e a correspondente aplicação no trabalho.

trabalham com a política, bem como a partir do contato com a Organização da Sociedade Civil de São Paulo – CDHIC em 2019	
--	--

Elaboração própria. 2021.

Conforme é possível observar, o quadro esquemático apresenta a aplicação dos eixos analíticos da avaliação em profundidade na presente dissertação, a partir da descrição detalhada de cada dimensão dessa proposta avaliativa.

Chamamos a atenção para um detalhe importante: ante o vertiginoso aumento do número dos imigrantes ingressando no Brasil no decurso dos anos, em 2017, entrou em vigor a Lei 13.445, chamada Lei de Migrações. Nessa lei, está prevista no Artigo 120 a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, com o objetivo de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo Federal em regime de cooperação com os Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação das organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento (BRASIL, 2017).

Embora a lei tenha entrado em vigor em 2017, até agora (2021), a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia ainda não foi implementada sistematicamente no plano federal, de modo que a avaliação do desenho da referida política organiza as informações com apoio num modelo referencial que contribua para o aprimoramento da referida política pública. O estudo do contexto político e socioeconômico brasileiro se mostra como importante elemento para a avaliação do referido desenho. É o que vem na próxima seção.

4 ANÁLISE DE CONTEÚDO E ANÁLISE DE CONTEXTO: REFUGIADOS, ESTADO NEOLIBERAL BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para definir o eixo avaliativo referente à análise de conteúdo e análise de contexto da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, é necessária a descrição das circunstâncias econômicas, políticas, sociais e culturais que abrigaram os percursos institucionais da política, bem como a apresentação das bases conceituais e coerência interna da política assente num paradigma compreensivo (hermenêutico), conforme a seguir.

Inicialmente, se faz necessário mostrar a definição de migração internacional segundo a Organização Internacional para as Migrações (2010), que classifica como “movimentos de pessoas que deixam os seus países de origem ou de residência habitual para se fixarem, permanente ou temporariamente, noutro país. Consequentemente, implica a transposição de fronteiras internacionais.”

Naturalmente, o deslocamento de pessoas ocorre tanto além das fronteiras do país de origem, como também dentro do Território nacional, sendo esse denominado de migração interna. Dada a natureza deste trabalho, nossa atenção é destinada especialmente para as migrações internacionais.

Portanto, migrante internacional consiste na categorização do sujeito que se desloca do seu país de origem e permanece temporária ou permanentemente em um país de destino. Com amparo nesse conceito, é importante entender que vários motivos conduzem uma pessoa a ultrapassar as fronteiras do seu país de origem, e, a depender dessas razões, existe a possibilidade de amparo e acolhimento previstos em diversos instrumentos normativos, como é o caso dos imigrantes forçados, os refugiados.

Nesse contexto, em tempos contemporâneos, é relevante evidenciar que a condição que leva um indivíduo à migração forçada é prioritariamente situações de ruptura da ordem política e social interna do país de origem, como uma guerra civil ou a inserção do Estado em conflitos armados. A perseguição individual motivada por fatores religiosos, políticos, de gênero, raça ou ideológicos é havida como elemento secundário na solicitação de refúgio.²⁰

Analisando a situação desde um prisma global, é notório que o deslocamento de grandes grupos de pessoas tornou-se um problema social contemporâneo. No caso dos refugiados, conforme mencionado, o deslocamento é forçado, ou seja, os imigrantes que se enquadram na

²⁰ Portal ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Cartilha-Institucional-Final_site.pdf Acesso em: 15 maio 2020.

“categoria” de refugiados não migram objetivando a busca por melhores condições de vida. Buscam, sim, a sobrevivência. E a dinâmica social envolvida nesse processo ocasiona inúmeros desafios para esses milhares que se deslocam anualmente.

Conquanto ocorrente em diversos períodos e contextos, a mobilidade humana intensificou-se consideravelmente após a Segunda Guerra Mundial, motivada pela conjuntura de ruptura social que o conflito proporcionou em diversas partes do globo. No caso da migração forçada, além da condição de vulnerabilidade associada ao deslocamento, essas pessoas acabam imersas em outros problemas, como a dificuldade com o idioma e cultura do país receptor, além do desconhecimento sobre o sistema normativo, especialmente no que tange aos direitos e garantias fundamentais, conforme defendem os pesquisadores da área.

Isto posto, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2020) – Secretaria especial da Organização das Nações Unidas (ONU) - qualifica o termo *refugiado* na seguinte definição:

As pessoas refugiadas estão fora do seu país de origem devido a reais temores relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Também são considerados refugiados os que foram forçados a deixarem seus países devido a conflitos armados, violência generalizada e graves violações de direitos humanos. Todos os anos ao redor do mundo, milhões de refugiados e um número ainda maior de pessoas deslocadas dentro de seus próprios países são forçados a abandonarem suas casas, empregos, familiares e amigos, entre outros, para preservar sua vida e garantir seus direitos. Não se trata de uma escolha, mas sim, da única opção possível.

Corroborando esse entendimento, o Artigo 1º do Estatuto dos Refugiados, de 1951 (inserido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da lei 9.474/97), oferece a seguinte definição:

Refugiado é todo indivíduo que não pode permanecer em seu país, não pode ou não quer regressar a ele em decorrência de perseguições raciais, religiosas, políticas, de nacionalidade, ou por pertencer a certos grupos sociais; ou, ainda, aquele que foi obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro em consequência de grave e generalizada violação de direitos humanos (BRASIL, 1997).

Uma vez definidos com base no conceito jurídico oferecido, é importante salientar que, no caso dos refugiados que vêm para o Brasil, Reymão e Mello Neto (2019, p. 132) destacam a seguinte hipótese:

Como hipótese, entende-se que os refugiados são vulneráveis social e economicamente em razão de fragilidades materiais, culturais e até mesmo devido ao desconhecimento da legislação dos locais para onde migram. Este contexto acaba por elevar as chances de serem explorados e submetidos a condições degradantes de trabalho, por exemplo. Porém, a adoção cada vez maior de medidas de cunho neoliberais no Brasil faz o país caminhar no sentido oposto a um sistema de garantias dos direitos fundamentais a todos os cidadãos, nacionais e estrangeiros, vulnerabilizando ainda mais os refugiados.

A análise da conjuntura política no Brasil é importante para o entendimento do objeto desta investigação, considerando que a proteção normativa não alcança significativamente a demanda social em matéria de direitos e garantias fundamentais para os refugiados em território nacional, e o comportamento institucional do Estado brasileiro reforça consensos de natureza discriminatória para os imigrantes forçados. Para entendermos esse ponto, faz-se necessário realizar um breve resgate histórico sobre a formação social do Brasil no contexto da mobilidade humana.

O documento intitulado *Migração e deslocamentos: balanço bibliográfico da produção antropológica brasileira entre 1940 e 2018* contém dados que servem de parâmetro balizador para compreender a experiência brasileira com os imigrantes e, conseqüentemente, contextualizar a posição institucional do Estado brasileiro relativamente à pauta das migrações.

O documento foi marcado por uma investigação relacionada às perspectivas de assimilação e etnia. A esse respeito, Bianco *et al.* (2020, p. 23-24), asseveram:

Nota-se, assim, desde a década de 2000, uma convergência — no que se refere a perspectivas teórico-metodológicas e questões de pesquisa — entre áreas temáticas diversas, como estudos migratórios, estudos urbanos e de gênero. Cresce daí o interesse em ampliar o enfoque comparativo sobre tipos variados de deslocamentos para analisar processos sociais que transpassam fronteiras e as experiências não só de refugiados e migrantes, mas também de outras populações consideradas indesejadas, periféricas e marginalizadas (Feldman-Bianco, 2015; 2017; 2018a). Em uma conjuntura marcada pelo capitalismo neoliberal, pela precarização da vida, pela despossessão e pela criminalização da pobreza, tal convergência vem permitindo examinar as relações entre mobilidades e imobilidades e a produção de desigualdades e violências em perspectiva global.

Conforme se observa, os autores exprimem um contexto conturbado de integração populacional dentro do território brasileiro, e defendem o argumento de que a ambiência contemporânea que contextualiza a mobilidade humana consiste em uma realidade marcada por deslocamentos ecológicos (ou ambientais), expulsões, brutalidade, precariedade da vida humana e criminalização da pobreza, gerando “padrões” e processos que produzem violências e provocam deslocamentos das pessoas que vivem à margem.

Ante as percepções mencionadas, entendemos que o percurso da própria dinâmica do capitalismo moderno foi responsável (direta ou indiretamente) pela ruptura da ordem social em diversas nações, levando as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade a serem perseguidas e, portanto, forçadas a migrar.

Em outras palavras, os motivos que levam à migração forçada possuem raízes na própria constituição social das desigualdades, promovidas pelos percursos do capitalismo moderno, ocasionando justamente as perseguições raciais, religiosas, políticas, de nacionalidade, ou grave e generalizada violação de direitos humanos, sendo, portanto, a condição de gestação do problema público global dos refugiados.

Ainda perpassando o olhar sobre a atual conjuntura, alguns autores apontam que a consequência do neoliberalismo para a temática consiste na perda da universalidade de direitos e o esvaziamento da arena pública de debate acerca das políticas para os imigrantes refugiados. Um exemplo que corrobora essa afirmação, conforme estabelece Redin (2020), diz que os novos fluxos migratórios para o Brasil, oriundos especialmente da África e América Latina, têm desmistificado a visão do nosso País como Estado acolhedor. A esse respeito, Serricella (2016, p. 30), afirma:

O desemprego estrutural, os conflitos étnicos e religiosos, a violência, a guerra contra as armas, contra o tráfico de pessoas, contra a fome endêmica e a desigualdade no acesso à educação, ao mercado de trabalho, aos avanços da medicina, às formas dignas de sobrevivência, são alguns dos motivos que contribuem tanto para o crescimento excessivo da população mundial, mas também para a intensificação dos fluxos migratórios. Estes, por sua vez, ocorrem tanto num perfil de migrantes saindo do sul em direção a países do norte, bem como uma migração entre os próprios países do hemisfério sul.

A perspectiva de desenvolvimento diante do contexto neoliberal presume um crescimento desigual, que aprofunda as desigualdades e fomenta o surgimento de mais conflitos sociais e políticos. Esse modelo impõe uma série de restrições sobre a garantia de direitos sociais, incluindo a integração de imigrantes. Nesse sentido, discutimos sobre os conflitos de interesses entre o Estado receptor e os imigrantes forçados, sendo marcados por uma atitude institucional segregacionista e discriminatória, motivada pela “defesa do interesse nacional” como principal argumento para o descumprimento imotivado dos tratados e convenções internacionais de proteção dos direitos humanos em matéria de migração e refúgio.

4.1 Sobre migração forçada e o conflito de interesses com o Estado-Nação receptor

Migrar, conforme mencionado, ultrapassa a simples ação de “deslocar-se”, representando um conjunto denso de fatores e contextos que muitas vezes são imprevisíveis. A relação dos atores envolvidos nesse debate é determinante para entender se o Estado é acolhedor ou fragmentador. Para tanto, transmitimos o conceito de Serricella (2016), de que esses entes são caracterizados pelo refugiado, sujeito ativo no processo, o Estado, que nessa circunstância

exerce o papel de nação acolhedora e integradora, bem como o ente que cria o fato gerador do fluxo migratório. Por último, as organizações internacionais e organizações da sociedade civil, que articulam ações no intuito de amparar, integrar e acolher o refugiado.

O Estado-Nação é regido por princípios relacionados à defesa do interesse nacional e soberania, e culturalmente esses valores estão inseridos no inconsciente coletivo de um povo como circunstâncias geradoras de direitos e obrigações. Um cidadão nato de um Estado-Nação cresce com a percepção de que o acesso à proteção social do Estado é uma condição indissociável da sua nacionalidade. No caso do estrangeiro, especialmente aquele que se enquadra nas situações definidoras que geram o enquadramento como refugiado, essa condição de pertencimento não existe, ou seja, sua relação com o Estado não se encaixa, e esse sujeito fica à mercê da assistência humanitária para ter acesso às mínimas garantias de subsistência. Nas palavras de Serricella (2016, p. 70):

As leis nacionais não tratam apenas da garantia de direitos e deveres aos seus cidadãos, mas é a partir destas que serão determinados quem não estaria amparado por estes privilégios e seria tratado sob outra jurisdição, reforçando ainda mais a figura do estrangeiro.

A busca por direitos desde uma perspectiva humanitária, por si, já reduz drasticamente sua implementação na prática, por desvincular o Estado juridicamente, sendo entendido como assistencialismo. Com efeito, são necessários diplomas legais inseridos em um ordenamento jurídico de uma nação, para ofertar minimamente a possibilidade de acesso a esses direitos por parte dos refugiados. Essa percepção encontra forte apoio de vários estudiosos e pesquisadores da temática, principalmente quando tratamos acerca da linha tênue entre o estabelecimento da soberania estatal e o posicionamento político do Estado diante da garantia de proteção dos refugiados (SERRICELLA, 2016).

Nestas circunstâncias, a migração forçada é alvo cada vez maior de ações e políticas estatais restritivas e seletivas, com o intuito de evitar ou dificultar o ingresso de determinadas pessoas nos territórios dos países de destino. Essas políticas, também denominadas Políticas Migratórias, são definidas por De Haas (2011):

Políticas migratórias são leis, regras, procedimentos e práticas implementadas pelos Estados com a finalidade de interferir no volume, na origem e na composição dos movimentos migratórios. Elas podem restringir, mas também estimular os movimentos migratórios adotando políticas de atração de trabalhadores, pesquisadores internacionais etc.

Do exposto, não se consolida em tarefa dificultosa analisar as motivações e criação de procedimentos inerentes à política migratória. As barreiras impostas aos imigrantes são

observadas apenas para aquelas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, sendo consideradas mão de obra dispensável ou até mesmo “indesejada” pelos Estados.

Alternativamente, imigrantes que possuem vasto capital financeiro para investimentos ou pessoas com alto grau de qualificação e escolaridade são estimuladas a migrar, uma vez que é esperado o desenvolvimento dos países receptores com a utilização do capital (financeiro e intelectual) oriundo do Exterior.

Apesar disso, a política migratória brasileira (contrariamente ao que se pensa) foi marcada por tendências racistas e higienistas e facilitadora da precarização do trabalho e marginalização do estrangeiro de um sistema efetivamente protetivo (REYMÃO; MELLO NETO, 2019, p. 142)

Até 2017, por exemplo, o tratamento aos imigrantes que entram no Brasil era regulamentado pelo Estatuto do Estrangeiro. Nesse ano, entrou em vigor e permanece até o momento a nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017). Essa norma regulamentadora, embora esteja perpassada em seu conteúdo por dispositivos de proteção dos direitos humanos, ainda carrega resquícios de controle migratório em sua implementação, conforme comprova Redin (2020, p. 2).

A esse respeito, Redin (2020) apresenta o percurso do Projeto de Lei (PL 288/2013) que posteriormente veio a dar origem à Lei de Migração. Sobre isso, ela afirma:

Após esse período, avançou o projeto de lei de migração, iniciado no Senado Federal, o PLS 288/2013, que incorporou, em certa medida, as discussões do Comigrar, com um rol de princípios de direitos humanos e de direitos fundamentais. Contudo, deixou um vácuo significativo para regulamentação por parte do Executivo, bem como recebeu vetos que contrariam as próprias diretrizes de direitos humanos do documento legal.

Essa proposta resultou na consolidação de uma lei que, contraditoriamente, incorpora valores de proteção e direitos humanos, mas que, por estabelecer que o direito de ingresso e permanência seja uma mera expectativa, vai de encontro ao reconhecimento do direito humano de migrar, aprofundando o sentimento de exclusão, que se consolida institucionalmente e afeta diretamente a vida de muitos imigrantes forçados que ingressam no Território brasileiro todos os anos.

Essa dicotomia ‘direitos humanos – securitização’ implementa de forma institucional o estigma simbólico sobre o não nacional. Essa expressão excludente reflete no próprio processo administrativo de solicitação de refúgio a que o imigrante forçado precisa submeter-se para ter acesso aos direitos fundamentais básicos, como a acesso a documentos. Sobre isso, Redin (2020) estabelece:

Além disso, tal exigência burocrática tem sido um desestímulo ao exercício de um dos mais básicos dos direitos, ter documentos, no caso da condição migratória, documentos de regularização dessa condição, dado os altos custos e a dificuldade de acesso. (P. 12).

Analisando o tempo médio do processamento entre o pedido do migrante forçado e sua concessão da condição jurídica de refugiado, bem como os dados estatísticos sobre a quantidade de pedidos e a quantidade de reconhecimentos (que serão abordados nos itens posteriores), é possível compreender que a garantia de direitos para o solicitante de refúgio é atravessada por uma série de barreiras institucionais implementadas com o objetivo claro de “categorizar” se o imigrante está “de acordo” com os interesses nacionais, o que é muito danoso para alguém que já está em uma condição de séria fragilidade e necessita de amparo humanitário para exercer o mais básicos dos direitos.

Redin (2020) postula a ideia de que houve uma mudança paradigmática entre a nova Lei de Migração e o antigo Estatuto do Estrangeiro, que de fato incorporou valores de direitos humanos; no entanto, ainda está coberta de dispositivos de cunho discricionário que tiram do tratamento jurídico a proteção da condição migratória, condicionando à proteção do Estado e à obediência dos interesses do Estado-Nação, de cunho principalmente político e econômico.

Assim, refletimos na ideiação de que, se o imigrante forçado, que busca refúgio, já está amparado pela própria legislação vigente em uma condição de proteção humanitária, é contraditório pensar que o Estado institucionalizou na própria Lei de Migração (Lei 13.445/2017) a figura simbólica do “imigrante indesejado”.

Nas palavras de Redin (2020):

(...) o novo marco legal ainda guarda estruturalmente os fundamentos que produzem a exclusão do não nacional, sobretudo quando esse não nacional é representativo do que a sociedade brasileira naturalizou dentro da relação de exclusão por raça e classe. Os casos narrados expressam o distanciamento da lei em relação ao sujeito da mobilidade e a complexidade do que lhe afeta e vulnerabiliza [...] (P.13).

Dessa maneira, uma vez exposta esta reflexão, entendemos que a nova Lei de Migração, com a previsão de criação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, encontra dificuldades de implementação justamente por sua lógica eminentemente contraditória, diante da oscilação do texto normativo entre a proteção, discricionariedade e exclusão, condicionando o exercício da cidadania por parte do imigrante forçado aos interesses do Estado.

Sobre esse conflito de interesses, para um melhor entendimento, devemos buscar a compreensão dos parâmetros relacionados ao próprio surgimento do Estado-Nação. Sobre isso,

mostramos que, conforme defende Hurrell (2009), uma das principais características dos Estados nacionais consiste na proteção severa de suas fronteiras e a limitação da interdependência econômica. E essa situação é determinante para estabelecer a relação entre os refugiados e a questão política.

Nas palavras de Serricella,

Percebemos então duas formas para compreender a relação entre a existência de refugiados e a questão política. A primeira, pois fronteiras mais reguladas dificultam a entrada de pessoas livremente, bem como a atribuição de um status migratório a elas. Diante da dificuldade de regularização, a condição de sobrevivência destas pessoas se torna mais vulnerável, e dependendo da forma como isso reverbera na mídia e nos meios de comunicação, pode ocasionar uma aceitação negativa por parte do restante da população local, que os terão como “outsiders”. A segunda seria pensada a partir do país de origem deste indivíduo, e representa sua fraqueza estatal, tendo em vista que o indivíduo foi obrigado a deixar seu país de origem em razão de um temor de perseguição em seu Estado de origem. Ainda que este temor possa ser motivado por um agente estatal ou não estatal, representa o não exercício de sua função social de proteger e garantir direitos sociais a sua população. (2016, p.59).

Um ponto interessante a refletir sobre esses valores simbólicos inseridos no conceito de Estado-Nação, especialmente no contexto contemporâneo do neoliberalismo, consiste no nacionalismo exacerbado, que estimula o comportamento institucional de securitização e ampliação de políticas migratórias restritivas, além da dificuldade de integração do refugiado na sociedade, uma vez que ele será imerso em um ambiente hostil, perpassado por discriminações de várias naturezas (especialmente xenofobia e racismo), sendo uma confirmação do fato de que o Brasil não é um Estado acolhedor, mas está inserido no mesmo contexto de controle que os demais países neoliberais estão praticando. Serricella (2016, p. 60) explica essa dinâmica com o fato de que o Estado-Nação, dentro do objetivo de autodeterminação da comunidade nacional, busca implementar a criação de grupos que compartilham das mesmas características de indivíduos que se identificam entre si. Essa característica fomenta a discriminação social, que é ampliada para a discriminação institucional, culminando com a realidade que temos atualmente.

Antes de passar para a próxima seção, encerramos as ponderações aqui suscitadas com a reflexão de que a atual conjuntura política aliada com os pressupostos de uma desigualdade estrutural e construída socialmente são elementos-chave para justificarmos o aumento vertiginoso da quantidade de refugiados e, principalmente, dos solicitantes de refúgio, tanto no mundo, quanto no Brasil.

4.2 Os refugiados no Brasil: análise de perfil e relação com o território

Quando nos debruçamos sobre o perfil dos solicitantes de refúgio no Brasil, precisamos vislumbrar que, além da elaboração social desse problema público contemporâneo (abordado com detalhes na próxima seção), a globalização denota uma nova era na história das migrações internacionais. Essa ‘nova era’ basicamente consiste na ideia de que a atual globalização consolidou transformações profundas nas esferas econômica, política, tecnológica, social e cultural, resultando em um aumento da mobilidade de capital, bens e pessoas (SASSEN, 1988). Essas mudanças, a depender do contexto de cada país, podem resultar em conflitos armados, violações de direitos humanos e outras situações de violência generalizada, ocasionando o fenômeno da migração forçada. Essas pessoas saem de seus países objetivando a proteção em outro Estado.

Cabe mencionar, então, que o conhecimento das condições desses refugiados - como idade, gênero, situação migratória de ingresso, entre outros fatores - é essencial para buscar opções de acesso aos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro. Sobre essa conjuntura, vale mencionar a pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015) intitulada *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil* que mapeou 597 instituições de atendimento aos migrantes nos 26 estados brasileiros.

A referida pesquisa mapeou os principais obstáculos de acesso a direitos e serviços da população migrante no Brasil, identificando a inexistência de diretrizes centralizadas de atendimento a migrantes, a falta de dados globais e/ou regionalizados, que dificulta dimensionar necessidades e desenvolver políticas públicas adequadas à população migrante, órgãos estaduais e municipais pouco preparados para trabalhar com a temática migratória, número reduzido de recursos humanos destinados ao atendimento dos migrantes e ao tema das migrações, ausência de treinamento dos agentes públicos para a humanização do atendimento à população que aqui chega, falta de meios estruturais e institucionais e de políticas públicas diante do aumento da intensidade e da frequência de fluxos migratórios em determinadas localidades, resistência dos órgãos estatais e serviços públicos no atendimento à população migrante, ações insuficientes em matéria de tráfico de pessoas etc. A pesquisa observou que muitas vezes não há uma decisão de excluir os imigrantes, mas tampouco há o preparo para acolhê-los adequadamente.²¹

²¹ Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015.

Essa pesquisa é um importante documento para a apresentação do contexto político, econômico, social e cultural do problema público dos migrantes e refugiados, porque, além de indicar os dados quantitativos relacionados ao influxo na sociedade oriundo da entrada dessas pessoas, é ilustrada a dinâmica de atuação e interlocução dos distintos agentes na formação de rede de acolhimento e assistência. Além disso, dessa contextualização, foi possível constituir os subsídios necessários para a proposição da avaliação do desenho da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia.

No caso do Brasil, um ponto importante a considerar é que o grande número de solicitantes de refúgio no Território nacional, em 2019, foi de venezuelanos, o que se justifica, consoante relatório mencionado, em função dos reflexos da crise generalizada naquele país, resultando em um enorme contingente de pessoas deslocadas. Sobre isso, o relatório destaca que 66,8% do total de pessoas venezuelanas solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, em 2019, solicitaram refúgio em Roraima, seguido pelo Estado do Amazonas, que registrou 27,6% do total dessas solicitações.

Os dados reforçam a importância da região Norte para a temática do refúgio no Brasil, em função, principalmente, da sua dinâmica de fronteiras terrestres, particularmente movimentadas nos últimos anos em razão da crise migratória venezuelana (OBMigra, 2020). São Paulo e Distrito Federal aparecem como as UFs, fora da região Norte, que apresentaram um montante um pouco mais significativo de pessoas de nacionalidade venezuelana. Foi registrado em 2019, 1,7% em São Paulo e 1,6% no Distrito Federal, do total de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado oriundos da Venezuela.

Em 2019, o ACNUR (2020) realizou uma pesquisa em parceria com a Cátedra Sérgio Vieira de Mello para traçar o perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil. Sobre o perfil laboral, 57% dos refugiados entrevistados estavam trabalhando, embora 80% tivessem receita mensal abaixo de R\$ 3 mil e outros 19% estavam desempregados.

Interessante é mencionar que o Brasil é considerado um país vanguardista e com uma legislação moderna na temática do refúgio, tendo organizado uma estrutura articulada de órgãos e setores, unindo Estado, organizações internacionais e sociedade civil, com o objetivo de implementar medidas de acolhimento, inclusão e proteção dos refugiados. Sobre isso, aduzimos o pensamento de Serricella (2016, p. 73):

Por último, está o interesse e as políticas públicas que buscam garantir e prover direitos sociais, econômicos, políticos e a proteção do solicitante em seu território de origem. O princípio de *non-refoulement* garante isto desde o momento de solicitação de refúgio da pessoa. Ainda que o indivíduo, após o processo para a determinação da condição de refugiado, não seja aprovado, é responsabilidade do Estado receptor que não retorne esta pessoa para um território em que sua vida ou liberdade possam estar em risco, ou que ela possa ser vítima de algum tipo de dano ou tortura, significando a necessidade de obter algum tipo de proteção complementar.

Assim sendo, o solicitante de Refúgio que eventualmente tem o seu pedido negado, pode solicitar reanálise do pedido mediante Recurso e continuar amparado pela legislação. Além disso, mesmo na condição de estrangeiro, a lei determina o respeito ao exercício dos direitos fundamentais e acesso à justiça.

Baseado nessa responsabilidade do Estado em promover garantias fundamentais para imigrantes e refugiados, os demais agentes relacionados, como as organizações internacionais e organizações da sociedade civil, exercem suas atividades com base no amparo legal que as normas regulamentadoras permitem, como meio de atuarem paralelamente ao Estado na garantia de direitos e acesso à justiça e à cidadania. Vale dizer que, entre os principais agentes no plano internacional, temos o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a Secretaria Especial da ONU, que possui dois escritórios no Brasil e atuam em parceria com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão integrante do Ministério da Justiça, criado pela Lei 9.474/97.

Segundo a referida Lei, o CONARE é o órgão responsável pela tomada de decisões em matéria de refugiados, cabendo-lhe, inclusive, como atribuição o reconhecimento oficial da condição de refugiado para o solicitante. É composto de representantes do Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Departamento da Polícia Federal, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (ONG) e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que possui direito a voz, sem voto.

Cabe esclarecer que o CONARE consolida todas as decisões administrativas relacionadas com a questão dos refugiados no Brasil. Quando o não cumprimento das decisões administrativas relativas aos refugiados implica violação de direitos, cabe à Defensoria Pública da União (DPU) proteger institucionalmente os refugiados, garantindo-lhes o reconhecimento de direitos.

A esse respeito, a legislação nacional, especificamente o Estatuto dos Refugiados, internalizado pela Lei 9.474/97, amplia o conceito jurídico de refugiado, abrangendo desde as situações “clássicas”, como as novas definições apresentadas pela Declaração de Cartagena. Conforme estabelecido no texto normativo:

[...] podem solicitar o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil as pessoas que se encontram fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política e não podem ou não querem valer-se da proteção de seu país (BRASIL, 1997)

Após solicitado o pedido do reconhecimento da condição de refugiado, mesmo antes de ter resposta da sua solicitação, o imigrante fica com sua situação migratória regular. Além disso, o solicitante de refúgio é amparado por outros direitos previstos, tanto no Estatuto dos Refugiados, como na Lei de Migração, tais como a possibilidade de concessão de visto temporário para reunião familiar e a de reconhecimento da nacionalidade brasileira para os apátridas (pessoas que não possuem nacionalidade reconhecida por nenhum país por pretextos diversos). Essas e outras ações constituem uma série de garantias que a legislação prevê para esses imigrantes forçados.

São, no entanto, ações descentralizadas e muitas vezes não obedecem a uma regularidade ou organização institucional sistematizada. São várias ações, em diversificados órgãos do Estado, o que, na prática, dificulta a vida do imigrante, que não possui orientações suficientes para nortear os procedimentos no momento do ingresso. Isso decorre, entre outros fatores, da não implementação da chamada Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, prevista no Artigo 120 da Lei 13.445/2017.

Embora integrante dessa importante rede articulada, a política pública legitimada no Artigo 120 da Lei de Migração ainda não foi implementada e só existe na formalidade da lei, carecendo de mecanismos metodológicos de implementação em campo prático, e cujo detalhamento consistente será articulado oportunamente.

Com relação ao processo de solicitação de refúgio no Brasil, a pandemia trouxe reflexos que resultaram em alterações no procedimento, como, por exemplo, a Portaria nº 2, de 20 de março de 2020, adaptando o processo de solicitação, prazos e demais procedimentos relacionados aos pedidos de refúgio no Território nacional em virtude da pandemia da COVID-19, além de outras providências. Entre as mudanças, destacamos a criação de um sistema denominado Sisconare, mediante o qual o interessado solicita o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. O sistema permite que o solicitante registre suas informações, receba notificações, acompanhe o andamento do seu processo e mantenha os seus dados de contato atualizados.

O segundo ponto é a respeito da solicitação em si e seu processamento perante os órgãos da Administração Pública Federal, que, conforme mencionado, é de responsabilidade do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão colegiado vinculado ao Ministério da

Justiça e Cidadania, responsável pela concessão da condição de permanência, além de informar acerca do aceite ou recusa do pedido. O primeiro passo é o preenchimento do formulário de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, seja físico ou virtual por meio do Sisconare. O *site* do Ministério da Justiça e Segurança Pública dispõe de um “passo a passo” para os interessados que dispuserem de acesso às informações necessárias para a solicitação.²²

Ratificamos o fato de que, embora amparados no âmbito normativo por uma série de garantias e direitos fundamentais, como o acesso igualitário a programas e benefícios sociais, educação, assistência jurídica e seguridade social, a falta de diálogo coordenado entre os agentes estatais e não estatais que trabalham com a temática de refúgio dificulta a sistematização de procedimentos para a garantia desses direitos na prática. Os inúmeros entraves e o excesso de burocracia enfrentado pelo solicitante de refúgio quando ingressa no Brasil constitui uma extensão do dano sofrido na situação de vulnerabilidade em que este se encontra, sendo parte de uma elaboração social desse problema público, abordado detalhadamente a seguir.

4.3 A migração forçada – jogo das disputas e poder na arena pública

Nessa subseção, abordamos uma discussão que se articula com todas as questões que perpassam a migração forçada, analisando especificamente conceitos relacionados à arena pública, à posição institucional que gera contradições entre o que está inserido na norma e efetivado na prática, e como tudo isso é inserto num âmbito social dentro na disputa entre direitos e deveres do Estado na garantia dos direitos fundamentais para refugiados no Brasil.

Para falar sobre a construção social do problema público, parte-se de uma discussão teórica acerca dos elementos sociais que originam a criação de mecanismos simbólicos na produção de consensos, e geração de problemas públicos. Em outras palavras, entender o conceito de problema público parte inicialmente da compreensão dos fenômenos sociais que determinam os conceitos do que é “certo” ou errado”, “justo” ou “injusto”.

Tomando como referencial para o debate os trabalhos desenvolvidos por Gusfield (2014) e Barbosa (2019), é possível entender que os problemas públicos são construções sociais simbólicas que surgem das disputas morais e jogos “ritualísticos”²³, objetivando a preservação da ordem social. Por outro lado, essa ordem social é criada com base no interesse do Estado na

²² (https://www.novo.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1#solicitacao_refugio – Acesso em: 10 maio 2020).

²³ Para Barbosa (2019), jogos ritualísticos se referem aos mecanismos simbólicos de controle social e estabelecimento de consensos, o que o autor define como “discursos de normalidade normativa”.

condução da vida social, determinando consensos, e difundindo-os, para criar o conceito de normalidade.

A esse respeito, Gusfield pontua:

(...) Conceituar ações públicas como um drama significa que a pensamos como se fossem performances artisticamente concebidas para criar e manter a atenção e o interesse público. Os dramas públicos são atos praticados em nome e à vista da coletividade: são atos visíveis e observáveis. Eles ocupam um campo específico da vida. Retratar estes atos como dramas equivale a utilizar uma metáfora extraída do teatro e aplicá-la a um outro campo. É ver os atos públicos como apresentações destinadas a um público que é o centro de atenção dos atores. Ver os atos públicos através da metáfora do drama não é negar um possível componente instrumental, utilitário. É enfatizar a existência de um elemento simbólico, não utilitário, de modo que a ação pode ser compreendida – como um drama posto em cena – como intrínseca à sua própria performance; (2014, p. 288-289).

Assim sendo, o conceito de Drama Público consiste em criar ações públicas para manter a atenção e o interesse público, sendo um elemento simbólico, não utilitário e voltado para a coletividade de forma visível e observável (GUSFIELD, 2014). Desse modo, entendemos os atos públicos como parte desse conceito de drama público. Quando nos debruçamos acerca da situação de que há uma série de direitos e garantias que a lei determina para os refugiados e solicitantes de refúgio, mas existe uma diferença sensível na (in)eficácia da aplicação desses dispositivos no campo prático, é objetiva a inferência de que, na “arena pública”, o jogo das disputas relacionado com a garantia dos direitos sociais não consegue prevalecer diante dos interesses neoliberais que condicionam as intencionalidades do gestor público e, conseqüentemente, as políticas públicas.

A definição do conceito “problema público” nos ajuda a compreender a dinâmica de surgimento dessa mencionada “ordenação moral” e, dessa maneira, viabilizar a análise crítica acerca da determinação sobre se uma conduta é tida como um comportamento normal ou se interfere de fato na ordem social. Desse modo, a ordem social é determinada pelo Estado no âmbito da disputa moral e da criação de consensos.

Nesse contexto, quando falamos em problema social, estamos nos debruçando sobre algo que é constituído com base em um jogo das disputas no campo moral na arena do espaço público. Para tanto, é necessário entender o conceito de ordem social²⁴ a fim de

²⁴ Segundo Barbosa (2019), a ordem social implica, com efeito, em um complexo jogo de disputas de fachadas coletivas, discursos de normalidade normativa, preservação de segredos e fronteiras morais e, no plano mais interacional, de um exaustivo exercício de cegueira diplomática, de administração de informações sensíveis, de evitação de situações constrangedoras, de segregação de papéis e plateias e de estratégias de proteção da fachada (GOFFMAN, 2010; 2012; 2012a), de modo a manter as regiões frontais e traseiras do *self*, assim como as fachadas e os bastidores dos espaços e interesses públicos, resguardados e operantes.

compreendermos como se dá a dinâmica das disputas simbólicas e materiais de poder, resultando na “construção” dos problemas públicos diversos. Esse entendimento nos leva a observar que os problemas públicos ecoam como derivações secundárias das disputas de poder.

Acrescenta-se, nesta perspectiva, segundo Barbosa (2019) que, com base no mencionado jogo das disputas morais, é que ocorre a geração de problemas públicos, uma vez que, dentro desse jogo de interesses, os atos públicos seguem as próprias regras morais, desprovidas de vinculação específica com a soberania da vontade popular e apenas representam a exteriorização dos interesses dos representantes do Estado, camuflados de moralidade normativa socialmente adequada.

Partindo dessas premissas, quando analisamos a situação dos imigrantes, é possível observar que a vulnerabilidade social presumida produz uma atitude institucional protecionista por parte do Estado, que dificulta o acolhimento e a garantia da cidadania e direitos fundamentais para essas pessoas.

Aliado a isso, os obstáculos encontrados por esses imigrantes, quando ingressam no país receptor (especialmente na condição de refugiados), são enormes e envolvem barreiras na cultura e idioma, dificuldade de acesso aos direitos fundamentais, como saúde e educação, além do desconhecimento da legislação local, deixando-os vulneráveis a sofrer violações de todo tipo, juntamente com o preconceito oriundo de parte da sociedade.

Nessa análise, chamamos a atenção ainda para o fato de que existe um discurso de alguns setores da sociedade alegando que não existe espaço para inclusão social desses imigrantes. Esse discurso segue em consonância com a posição da maioria dos países, na ideia de que os imigrantes internacionais, principalmente os refugiados, não merecem a atenção estatal justamente por serem estrangeiros, dentro de um consenso estabelecido pela ordem social.

Falando sobre os refugiados, é notória a dificuldade dessas pessoas na busca dos direitos mais básicos, como saúde, educação e trabalho. E, embora tais direitos estejam elencados, expressamente, na Constituição Federal, nos Artigos 5º e 6º (BRASIL, 1988), na prática, observamos justamente o contrário.

Assim, o mencionado problema público dos refugiados possui sua dinâmica de elaboração relacionada com a não implementação dos direitos elencados nos dispositivos normativos, bem como a inexistência de uma Política Pública Nacional para Migração de forma sistemática, nos termos do Art. 120 da Lei 13.445, que promova uma unificação das ações executadas pelos diversos agentes, de maneira sistemática, e que garanta a acessibilidade por parte dos imigrantes que buscam solicitar refúgio no Brasil.

Sobre isso, é interessante notar que a Constituição Federal de 1988 determina como obrigação do Estado a garantia do bem-estar da população e a redução de todas as mazelas sociais. Conforme mencionado, contudo, a previsão normativa não corresponde à realidade dos fatos. A imagem do Brasil como um país acolhedor para os imigrantes internacionais (visão motivada por conta da nossa constituição étnica miscigenada) mascara uma realidade de um país que trata o imigrante como um problema indesejado, só havendo interesse na imigração quando se trata de proveito institucional. Inclusive, segundo Wermuth (2015), a receptividade nacional dos fluxos migratórios ao longo da História sempre foi motivada por interesses estatais específicos, como as lavouras de café e a indústria nascente no Brasil.

Reforçando o entendimento acima exposto, alguns documentos normativos da época do império comprovam a posição do Estado brasileiro em não considerar como titular de direitos os estrangeiros residentes em Território nacional. Como exemplo, mencionamos a Lei nº 108/1837, que autorizava ao estrangeiro, que estivesse trabalhando no Brasil, a contrair dívidas em razão de transporte e intermediários que o fizeram chegar em determinado lugar. Corroborando essa ideia, Reymão e Mello Neto (2019, p. 142) estabelecem:

Essa lógica criada pelo ordenamento jurídico nacional desde o período colonial de que o estrangeiro pode representar uma ameaça ao país perdurou até a revogação do Estatuto do Estrangeiro em 2017 e a criação de uma nova legislação que, em que pese mais avançada formalmente, ainda se revela de difícil concretização política no país.

A difícil concretização política a que os autores se referem está ligada, justamente, ao fato de que, embora previstos na legislação nacional e internacional de que o Brasil é signatário, os valores, instituídos à extensão da história do nosso País, estabeleceram uma ordem social que repudia os estrangeiros, de modo geral, sendo os refugiados considerados, nesse sentido, um problema público que precisa ser evitado e “combatido”.

Trazemos novamente o conceito das disputas morais na arena pública, onde os problemas sociais que demandam políticas públicas emergem como consequência direta ou indireta das disputas de interesses e do jogo moral, onde a vontade do Estado reflete nos percursos institucionais relacionados à garantia de direitos e acesso à cidadania.

Ratificamos que o entendimento dos conceitos mencionados, como *problema público*, *ordem social* e *atos públicos*, é importante para a discussão aprofundada sobre a dinâmica que perpassa a questão dos refugiados no Brasil, analisando-se, entre outros fatores, o seu processo de surgimento, influências sociais e a necessidade de políticas públicas para garantir o acesso dos imigrantes aos direitos fundamentais. Isto posto, apresentado o problema dos refugiados, discutiremos acerca das ações públicas e o diálogo dos agentes que trabalham com as

migrações, tanto em âmbito nacional, como local. Vale ressaltar, que trazemos para reflexão a apresentação da experiência de uma Organização da Sociedade Civil de São Paulo, na efetivação dos direitos para imigrantes e refugiados. Reforçamos a ideia de que a sociedade civil organizada é um importante agente na consolidação dos direitos dos refugiados, não havendo redução ou minimização do dever do Estado na garantia desses direitos.

4.4 As políticas públicas: delimitando conceitos

Uma vez contextualizado o problema social dos refugiados no Estado neoliberal brasileiro, as políticas públicas aparecem como proposta para amenizar o problema, de modo que esta subseção exprime a interlocução de temas relacionados ao conceito de políticas públicas. Nesse momento, vale evidenciar que o campo de políticas públicas é amplo e plural, permeado por colaborações de áreas diversas do conhecimento, de modo que procuramos realizar o levantamento das principais correntes teóricas relacionadas à temática, dando um enfoque objetivo nesta, que será determinante na discussão suscitada na próxima seção.

Com isto posto, para tratar sobre políticas públicas como garantia de direitos para os refugiados no Brasil, faz-se necessário realizar um resgate dos percursos institucionais do Estado brasileiro com relação à matéria - relacionar o processo histórico de articulação das ações estatais no trato com os imigrantes, a proteção social da legislação, e a relação dessa com a articulação dos interesses dos agentes públicos, no contexto neoliberal.

Vale, então, salientar que, na compreensão dos atos públicos desde um prisma de legitimidade social, as políticas públicas emergem, em tese, como ações pendidas para o público, objetivando a consolidação de iniciativas em que há a presunção de interesse coletivo.

A chamada dimensão pública da ordem social (nesse caso, entendida como a exteriorização dos interesses do Estado dentro de uma perspectiva de normalidade normativa) resulta em ações denominadas políticas públicas. Em outras palavras, há um discurso de “normalidade”, estabelecendo que o Estado deve apenas se preocupar com a garantia de direitos dos seus nacionais, excluindo os estrangeiros, mesmo que a legislação pátria estabeleça justamente o contrário. Este é o objeto principal da disputa na elaboração do problema público no que se refere ao imigrante. E as políticas públicas, como instrumentos que seguem a lógica determinada por uma agenda vinculada aos interesses do Estado, internaliza, institucionalmente, esses valores.

Partindo dessa percepção e suscitando o posicionamento de que a elaboração social do problema público surge de uma disputa de poder entre os diversos agentes dentro de um campo

de tensão, isto resulta no estabelecimento de consensos institucionais. Nessa seara, as políticas públicas, embora em tese sejam direcionadas ao “público”, nem sempre representam exclusivamente os interesses da população que deveria ser beneficiada. Ao contrário, elas representam a vontade dos gestores públicos na tomada de decisão em sua movimentação dentro do aparato estatal para a consolidação dos próprios interesses ou os proveitos de grupos que detêm poder econômico e garantem a manutenção do poder político.

Essa afirmação encontra respaldo no fato de que o Brasil expressa uma imagem de nação acolhedora dos refugiados, mas que, diferentemente do que está garantido na lei, o Estado não demonstra interesse na execução das proteções e garantia de direitos previstos na legislação.

A esse respeito, Reymão e Mello Neto (2019, p. 136) afirmam:

Faz-se necessária a existência de vontade política do Estado em atuar administrativamente por meio da execução de políticas públicas e sociais, com o objetivo de efetivar direitos fundamentais a esse novo fluxo de pessoas que se instala no país. Com isso, o modelo de Estado influencia diretamente no processo de efetivação de uma agenda humanitária e inclusiva.

Complementando o posicionamento acerca da necessidade da execução de uma iniciativa para a resolução de um problema público, é importante determinar que as políticas também são implementáveis por outros agentes, como as Organizações da Sociedade Civil (OSC), que serão abordadas adiante.

Nesta senda, é importante reforçar noção de que as políticas públicas possuem uma diversidade conceitual que varia de acordo com o campo de estudo, no entanto, embora imersas em um universo plural de conceitos e consensos, algumas nuances uniformes são elencadas a respeito dos múltiplos conceitos aplicados para elas, conforme exposto a seguir.

Consideramos, inicialmente, o aporte teórico de Gussi e Oliveira (2016, p. 4), quando afirmam que as mudanças na dinâmica sociopolítica e econômica promoveram alterações sensíveis na formulação e implementação de políticas públicas, sendo o Estado, nesse novo cenário, um articulador dos interesses e demandas dos atores públicos. Em outras palavras, os autores entendem que as políticas públicas são compreensíveis como ações objetivas do Estado.

Partindo desse conceito, o primeiro ponto de destaque é que a oferta de bens e serviços de interesse coletivo, no âmbito das ações que constituem as políticas públicas, não é de titularidade exclusivamente estatal. Conforme defendem Gussi e Oliveira (2016, p. 5), a chamada nova gestão pública é marcada pelo fato de que o Estado não possui mais o caráter monopolista na provisão de bens e serviços públicos, exercendo um papel articulador dentro desse novo paradigma. Somado a isso, conforme detalhado na seção 3 (três), as políticas

públicas são resultado de um jogo complexo de interesses, onde a Administração Pública constitui apenas um dos agentes envolvidos, ou seja, elas são feitas em nome e para o “público”, podendo ser implementada por agentes governamentais, setores privados, ou, ainda, pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC’s).

Com supedâneo nas ideias suprarreferenciadas, muitos autores defendem igualmente o argumento de que as políticas públicas levam em consideração a influência de vários agentes que representam grupos de interesse, dentro de um sistema multifacetário. A esse respeito, o conceito de *Policy Makers*, estabelecido por parte de Herbert Simon (1957), determina que as políticas públicas são meios racionais de estruturas para implementar e satisfazer as necessidades dos tomadores de decisão.

Outro elemento que vale realçar é o fato de que a política pública representa um conjunto de ações integradas, interligadas. Não é uma ação pontual e desvinculada, mas de um conjunto de atos públicos oriundos da tomada de decisão do gestor público ou do protagonismo da sociedade civil organizada.

Segundo Gerston (1997, p. 6-7), a política pública está definida como a

[...] combinação de decisões básicas, compromissos, e ações feitos por esses que ocupam ou afetam as posições de autoridade no governo. Na maioria dos exemplos, estes arranjos são os resultados de interações entre esses que exigem mudança, entre os que tomam decisões, e pelos que são afetados pela política em questão. As determinações feitas por esses em posições de autoridade legítima – geralmente, em um ou mais de um escritório públicos no governo – está sujeito a um possível redirecionamento em resposta a pressões dos que estão fora do governo como também de outros dentro do governo.

Portanto, para o autor, a definição de política pública deve considerar a relação dos diversos agentes que dialogam, dinâmica e interdependentemente. Outro estudioso da temática, Michel (2002), afirma que as políticas públicas compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Com efeito, as políticas públicas deveriam ser consideradas como *outputs*, e envolveriam diretamente uma atividade política (*politics*) que, por intermédio do sistema político, processa os *inputs* (demanda originária do meio ambiente) e *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político).

Com amparo na reflexão proposta, longe de buscar o esgotamento conceitual acerca de um tema amplo e multidisciplinar, defendemos o ponto de vista de que a conceituação de política pública consiste em um curso de ação composto por atos integrados, oriundos da autoridade política (gestor público), entidades privadas ou sociedade civil, que buscam o atendimento gerado por uma demanda emersa do surgimento de um problema público. Seu desenho, implementação e avaliação refletem no campo as intencionalidades desses entes, bem como o influxo na vida dos cidadãos e beneficiários.

5 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E ESPECTRO TERRITORIAL E TEMPORAL: A POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÃO, REFÚGIO E APATRIDIA NO CONTEXTO DO PROBLEMA SOCIAL DOS REFUGIADOS NO BRASIL

O fluxo de imigrantes no Brasil era regulamentado, até pouco tempo, pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815/1980), além de tratados e convenções internacionais de que o País é signatário.

Motivado pela crescente demanda social relacionada ao crescimento exponencial do fluxo migratório, em 2017, foi promulgada a Lei de Migração (Lei n.º 13.445/2017), que dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no Brasil, estabelecendo princípios e diretrizes de políticas públicas para o imigrante. Cumpre evidenciar que a referida norma encontra diversos obstáculos na sua implementação. Em outras palavras, o Estado dispõe de um instrumental jurídico que exprime ampla proteção e olhar humanitário para a imigração. É intercalada, porém, com dispositivos que denotam a existência de um arsenal conservador, reforçando o estigma do estrangeiro como o indesejado, ‘forasteiro’, dentro de uma projeção de temporalidade permanente, independente da condição do imigrante (SERRICELLA, 2016).

No artigo 120, conforme mencionado, a Lei propõe a articulação institucional entre Poder Executivo Federal em cooperação com os Estados, Distrito Federal, Municípios, Organizações da Sociedade Civil (Terceiro Setor), Organismos Internacionais e entidades privadas. Até o presente momento, entretanto, muitos dispositivos normativos da referida Lei ainda carecem de implementação, como o caso da própria Política Pública Nacional.

No caso da implementação da Política Pública em comento, alguns conceitos importantes sobre a caracterização da condição de refugiado se tornam importantes para delimitar o campo de atuação, proteção e abrangência dessa política que ainda está sendo desenhada e implementada pelos ministérios competentes. Nesse contexto, o refúgio é concedido ao imigrante por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Na Lei de Migração, o solicitante de refúgio tem a prerrogativa de suspensão de pedidos de extradição, enquanto tramita um processo de refúgio (BRASIL, 2017).

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que reúne segmentos da área governamental, sociedade civil e das Nações Unidas. Cabe ao CONARE analisar e deliberar acerca do reconhecimento da condição de refugiado. Todos os pedidos de refúgio contêm um processo no qual é analisado se o solicitante possui um fundado temor de perseguição por meio de uma entrevista pessoal com um oficial

do Governo brasileiro, responsável por determinar a sua condição de refugiado. Essa análise envolve dois elementos: um subjetivo - que são as declarações e alegações do solicitante - e um objetivo - no qual as alegações de perseguição do solicitante encontram respaldo nas informações do país de origem, fornecidas por agências internacionais e governamentais. O plenário do CONARE delibera em reuniões mensais sobre os pedidos e a decisão, passíveis de recurso, decidido pelo ministro da Justiça.²⁵

No caso do asilo, as garantias são dadas apenas após a concessão. Antes disso, a pessoa que estiver no Território nacional estará em situação de ilegalidade. O asilo é de dois tipos: diplomático – quando o requerente está em país estrangeiro e faz o pedido à embaixada brasileira - ou territorial – quando o requerente está no Brasil. Se concedido, o requerente estará ao abrigo do Estado brasileiro, com as garantias devidas. Com amparo nesta contextualização geral, para investigar com maior profundidade os detalhes que cercam a referida política, é importante refazer o percurso dela nas vias institucionais.

O primeiro ponto que destacamos consiste no fato de que a Lei 13.445/2017 (Lei de Migrações) veio acompanhada de 20 (vinte) vetos. Dentre eles, apresentamos aqueles que resultaram em maior prejuízo na garantia de direitos, conforme está expresso na sequência.

- Veto acerca da definição de migrante sob a argumentação de que o conceito era demasiadamente amplo, ao abranger imigrante, emigrante, residente fronteiriço e apátrida.
- Veto retirando a condição de vulnerabilidade do migrante que responde em liberdade por algum delito. A esse respeito, reforçamos a ideia de que o simples fato de o indivíduo responder em liberdade importa que necessariamente o crime cometido é de menor potencial ofensivo, o que não desqualifica a condição de vulnerabilidade, pois, conforme será demonstrado neste trabalho, a complexidade das dimensões envolvidas na mobilidade humana aumenta exponencialmente o risco social de alguém que está respondendo por um crime em um país estrangeiro, seja por qual motivo for.
- Veto que impediu a revogação das expulsões de estrangeiros decretadas antes da Constituição Federal de 1988.

Essa atitude institucional resulta na dificuldade de implementação das ações públicas necessárias para a garantia de direitos para os imigrantes e refugiados; no entanto, o primeiro e

²⁵ Informações disponíveis no *site* do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Endereço: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/>

mais importante passo foi dado: a publicação de uma lei que observa o fenômeno da mobilidade humana com a lente dos direitos humanos.

Isto posto, é inegável o avanço que a referida norma trouxe, porque, diferente da regulamentação anterior no Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), nem previsão de política pública para imigrantes havia. A lógica estatal anterior era amparada por uma lei que tratava o imigrante como um risco para a soberania e segurança nacionais. Mesmo depois da Constituição de 1988, os direitos sociais inseridos no texto democrático eram incompatíveis em relação às diretrizes estabelecidas no Estatuto do Estrangeiro. Outro marco importante da Lei 13.445/2017 consiste nos conceitos elencados, abrangendo a categoria de emigrante (referente aos brasileiros residentes no Exterior) e os apátridas, que antes da referida lei praticamente não possuíam qualquer tipo de proteção jurídica, mas apenas de caráter eminentemente humanitário.

Vale destacar que a determinação de princípios norteadores tornou a Lei 13.445/2017 um marco referencial para a elaboração de políticas públicas direcionadas à proteção e garantia dos direitos fundamentais para os imigrantes e refugiados. São eles: a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer modalidades de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em decorrência dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida ao Território nacional; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; a garantia do direito à reunião familiar; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e aos seus componentes familiares; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante, entre outros (BRASIL, 2017).

A possibilidade de acesso aos direitos fundamentais por meio de uma lei específica é considerada um grande avanço no trato das questões migratórias e nas relações com organizações internacionais que tratam da temática. Assegurar, todavia, a edição de normas protetivas é um caminho importante, mas não suficiente. A falta de implementação dessas medidas por meio de políticas públicas dificulta enormemente a vida dos imigrantes e solicitantes de refúgio que residem no Brasil.

Outro grande ponto a ser discutido reside no fato de que ainda não existe uma padronização dos fluxos e processos quando se trata de política pública para refugiados, o que dificulta o acesso à justiça, uma vez que a maioria dos imigrantes entra no Brasil em situação de grande vulnerabilidade e risco social, sendo um obstáculo a mais o acesso aos direitos e

garantias fundamentais. O comportamento institucional do governo brasileiro dificulta o exercício da cidadania para os refugiados, já que eles são considerados socialmente como indesejados e o excesso de burocracia e diferenciação nos procedimentos de acesso aos direitos fundamentais constitui um obstáculo ante o contexto de vulnerabilidade desses imigrantes.

Com suporte na contextualização ora expressa, na próxima subseção, delineiam-se os percursos institucionais relacionados à trajetória institucional da Política Nacional de migrações, refúgio e apatridia, por meio da articulação entre as ações realizadas e agentes envolvidos, com apoio no que foi proposta a avaliação do desenho, conforme será observado.²⁶

5.1 Ações públicas para refugiados no Brasil: panorama entre os agentes envolvidos – do nacional para o local

Nesta seção, expressamos a interlocução dos vários agentes que trabalham com ações públicas de proteção dos direitos dos refugiados. Iniciamos a explanação narrando o processo histórico nacional acerca da proteção jurídica dos refugiados. Preliminarmente, a literatura aponta que o Estado brasileiro iniciou suas políticas públicas para acolhimento dos refugiados nos anos de 1970. Naquele período, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) firmou parceria com o Governo nacional para a instalação do primeiro escritório.

A atuação desse equipamento (localizado inicialmente no Rio de Janeiro) se deu naquele momento no reassentamento de refugiados oriundos da Europa. Na época, 1976, a participação de outros agentes já ocorria, tal como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo, o que demonstra a participação das organizações da sociedade civil (OSC's) no apoio às políticas públicas para refugiados. Vale reforçar a noção de que essa posição institucional de delegar ações públicas para instituições do terceiro setor é uma característica clássica do neoliberalismo.

Após promulgada a Constituição Federal de 1988, a Portaria Ministerial 394/1991 determinava que o procedimento para a análise de casos de pedidos de refúgio deveria ser realizado pelo ACNUR e, posteriormente, pelo Estado brasileiro. Em de situações específicas para determinados grupos de imigrantes, o Brasil foi elaborando portarias e aderindo a protocolos, de modo a atender à demanda cada vez mais crescente de imigrantes forçados que entravam no País.

²⁶ A avaliação do desenho da política pública de migrações, refúgio e apatridia está também nos anexos deste ensaio.

Conforme mencionado na seção imediatamente anterior deste exercício acadêmico *stricto sensu*, a Lei 9.474/1997 é considerada um marco nesse regulamento que se propõe garantir direitos para refugiados. Essa lei inseriu no ordenamento jurídico brasileiro as bases para a consolidação de garantias e direitos. Conforme preceitua o Artigo 12 da referida Lei, o CONARE²⁷, temos:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Desde a atuação do CONARE como órgão regulamentador da matéria de refúgio no Brasil, junto com a sociedade civil, principalmente por meio das OSC's e também do ACNUR, estes militam, conjuntamente, na criação e fortalecimento de ações para refugiados.

Sobre isso, Serricella (2016, p. 82) destaca:

A estrutura tripartite (Governo, Sociedade Civil e ACNUR), uma das principais estratégias do ACNUR para implementação no Cone Sul, foi vista como um êxito conquistado a partir da promulgação da Lei de Refúgio Brasileira, que como visto traz a participação da sociedade civil (como membro permanente e com direito a voto no plenário, composta pela CARJ, CASP e IMDH) e o ACNUR (enquanto membro observador, sem voto). Este também atua de forma conjunta ao Comitê no fortalecimento e criação de políticas em defesa da proteção dos Direitos Internacionais dos Refugiados e soluções duráveis para sua permanência no país. Assim, os membros que compõem o CONARE e têm direito ao voto são representantes: do Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Departamento da Polícia Federal e Organizações da Sociedade Civil.

Assim sendo, entendemos como importante destacar o fato de que as OSC's, desde a atuação conjunta com o poder público, possuem capacidade de propor e implementar políticas inclusivas e assistenciais para a concretização de ações estatais previstas na legislação vigente, sem que haja confusão no estabelecimento de competências de atuação ou “eliminação” da responsabilização do Estado.

²⁷ Lei 9.474/1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm. Acesso em: 10 jun. 2021

As mencionadas Organizações da Sociedade Civil (OSC's), conhecidas dentro da estrutura denominada "Terceiro Setor", possuem competência jurídica para o exercício de ações e políticas públicas não exclusivas do Estado, de acordo com a legislação em vigor, como o Marco Civil Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei 13.019/2014).

Explicando melhor, o denominado primeiro setor é compreendido pelo Estado, representado pelo Governo, como ente responsável prioritariamente pelas questões e políticas sociais. O segundo setor é composto pelas sociedades empresariais, que respondem pela oferta de produtos e serviços mediante pagamento. E, finalmente, categorizamos o Terceiro Setor, operadores das ações sociais não puramente de competência estatal.

Por fim, o Terceiro Setor é constituído basicamente pelas associações e fundações, estando previstas na Constituição Federal, Artigo 5º, incisos XVII, XVIII, XIX, XX, bem como no Código Civil Brasileiro, nos artigos 55 a 61 (associações) e 62 a 69 (fundações), com regras próprias, mas objetivos sociais semelhantes.

O Terceiro Setor se consolida como uma estrutura complexa de organizações da sociedade civil, sem finalidade lucrativa, que desenvolvem atividades de interesse social relevante. Basicamente, essas organizações sociais atuam em áreas como educação, assistência social, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, desenvolvimento sustentável, pesquisa científica e tecnológica, direitos humanos e outras ações de interesse coletivo.

Haja vista a realidade política contemporânea, arrimada numa agenda política neoliberal e da posição do Estado no sentido de desresponsabilização da garantia dos direitos sociais, bem como a mostra de percursos institucionais que denotam dissonância em relação às garantias estabelecidas na legislação vigente, o Terceiro Setor emerge como um importante agente na consolidação de políticas públicas relacionadas aos refugiados no Brasil, por meio de iniciativas de acolhimento, orientações jurídicas, integração com a cultura local e acesso à serviços básicos, como saúde e educação públicas.

Alinhado nas reflexões propostas e de acordo com as possibilidades expressas neste ensaio, indicamos, no final da seção, uma proposta que desenvolvemos para a avaliação do desenho da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia, em consonância com os objetivos previstos na legislação vigente (especificamente a Lei 13.445/2017, decretos e resoluções normativas relacionados a este instrumento e já mencionados), bem como considerando a possibilidade de articulação conjunta dos vários agentes que trabalham com a política.

Entendendo que algumas Organizações da Sociedade Civil (OSC's) possuem experiências exitosas na execução de ações sociais voltadas para o acolhimento, proteção e

inclusão de refugiados e imigrantes, e dada a sua natureza singular como uma *longa manus* institucional direta da sociedade na execução de políticas públicas, utilizar das iniciativas praticadas por essas instituições em um contexto de governança se mostra como uma ferramenta interessante na propositura de mecanismos para implementação de uma Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia.

Nesse sentido, entendendo que o Estado possui regulamentação que legitima a atuação das organizações do Terceiro Setor como entidades capazes de executar políticas estatais de interesse coletivo, procedemos a uma busca ativa, objetivando a escolha de uma OSC que trabalhasse com a temática e tivesse coerência com o modelo de implementação das diretrizes e ações previstas na legislação que criou a política, ou seja, a Lei 13.445/2017 (Lei de Migração).

Dada sua capacidade democrática de representatividade e alcance social em diversas vertentes, as OSC's possuem habilidade para dialogar com os vários entes para criação e fortalecimento de redes articuladas de implementação da política pública, o que já vem ocorrendo.

Alinhado nas reflexões propostas e de acordo com as possibilidades elencadas ao largo deste ensaio, mostramos a seguir a proposta que desenvolvemos para uma avaliação do desenho da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia, em consonância com os objetivos previstos na legislação vigente (especificamente a Lei 13.445/2017, decretos e resoluções normativas relacionados a este instrumento e já mencionados), bem como considerando a possibilidade de articulação conjunta dos vários agentes que trabalham com a política.

Conforme mencionado, avaliar o desenho da política nacional exige um esforço conjunto de toda a rede formada pelos que trabalham com a temática de migração e refúgio, e a consideração de modelos propositivos constitui apenas direcionamento que precisa de aprimoramento para eles se adequarem às especificidades de cada local, dentro de cada contexto.

Uma vez procedidos ao levantamento de dados, à análise de documentos e às informações aqui apontadas, temos o entendimento de que, entre os principais desafios dessa implementação, se encontram a organização e a sistematização dos órgãos responsáveis pela regulamentação das questões migratórias, a integração dos sistemas com a consequente unificação dos dados informados, a articulação dos entes envolvidos, especialmente com a sociedade civil e, por fim, a cooperação e a sintonia entre os entes executores nas contexturas federal, estadual e municipal.

Portanto, tendo como base a articulação entre os que exercem ações públicas relacionadas à temática, sempre em alinhamento com as diretrizes gerais da Lei de Migração, é possível o fomento das iniciativas para a execução da proposta da avaliação do desenho da Política de Migração, Refúgio e Apatridia expressa há pouco, em um *continuum* de efetivação de uma agenda humanitária e cidadã.

5.2 A experiência do Terceiro Setor em São Paulo

Exemplificando o exposto na seção imediatamente anterior, acompanhamos presencialmente a OSC denominada Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), localizada no Estado de São Paulo, que atua desde 2009, objetivando “[...] promover, organizar, realizar e articular ações que visem à construção de uma política migratória respeitosa dos direitos humanos de imigrantes e pessoas em situação de refúgio, atuando por meio de ações diretas em assessoria jurídica, social e em regulamentação migratória.”

A mencionada OSC apresentou ao Governo Federal uma “Proposta de Subsídios para a Regulamentação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia (PNMRA)”, demonstrando a viabilidade na implementação da referida política em âmbito nacional, mostrando, inclusive, exemplos exitosos em âmbito local acerca de ações estatais interligadas tematicamente com a política pública sob escólio.

Corroborando esse entendimento, mencionamos, ainda, o fato de que o Estado de São Paulo ocupa posição vanguardista na implementação desse tipo de iniciativa específica, sendo mencionadas pela Referida OSC as ações implementadas pela Coordenação de Políticas para Imigrantes (CPMIg), bem como a criação de Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAIs), além de iniciativas pontuais, como a construção de abrigos para imigrantes e refugiados e a criação de uma unidade do Centro de Integração da Cidadania direcionada para a população imigrante, entre outras iniciativas.

Com a articulação dos que trabalham com a política, especificamente os citados Governo Municipal de São Paulo e OSC Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), houve o estabelecimento de quatro eixos²⁸ para estabelecer uma política migratória, conforme vêm na sequência.

²⁸ Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante. Disponível em <https://www.cdhic.org.br/eixosdeatuacao>. Acesso em: 20 outubro de 2020.

- I. EIXO 1 – DEFESA E PROMOÇÃO DE DIREITOS DAS PESSOAS IMIGRANTES E EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO - o portal da OSC define esse eixo como sendo: promoção e realização de ações que visam a emancipação das pessoas imigrantes e em situação de refúgio mediante acesso aos direitos sociais, à cidadania, à informação, ao atendimento para regularização migratória e orientação e assessoramento jurídico e social. Também são oferecidos orientação sobre direitos trabalhistas e sindicais, cursos de português, rodas de conversas, projetos em conjunto com distintos coletivos de migrantes e atividades de intercâmbio cultural. Todas essas ações são realizadas no Espaço Migrantes.
- II. EIXO 2 – INCIDÊNCIA E ADVOCACY NOS ESPAÇOS DE DECISÃO - consiste na participação e promoção de processos de discussão e de incidência em espaços de tomada de decisão para a elaboração de políticas migratórias baseadas na garantia dos direitos humanos e da cidadania em âmbitos local, nacional, regional e internacional. Dessa maneira, ações que pretendem influenciar positivamente a agenda pública, por meio de opiniões e manifestações em defesa dos direitos humanos e da livre circulação das pessoas imigrantes e em situação de refúgio.
- III. EIXO 3 – PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS, ADOLESCENTES E IMIGRANTES E EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO – estabelecimento de estratégias e ações que promovam os direitos e evidenciem as necessidades das crianças e adolescentes imigrantes e em situação de refúgio, por meio de atividades de visibilidade e valorização cultural realizadas nas Tendas da Cidadania e em espaços públicos que sejam propícios para uma escuta respeitosa e inclusiva das diversas experiências de vida - resultando, em especial, na elaboração de subsídios que contribuam para a formulação de políticas públicas.
- IV. EIXO 4 – MOBILIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO DE REDES E PARCERIAS - trabalho de base com atividades de intercâmbio de conhecimento e organização coletiva, envolvendo as principais forças sociais: comunidades e associações de imigrantes e pessoas em situação de refúgio, sindicatos, pastorais sociais, organizações internacionais, parlamentares e órgãos públicos que atuam na defesa e na promoção dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e políticos, em especial, os direitos sindicais e trabalhistas.

A apresentação dos quatro eixos temáticos de atuação da referida política pública desenvolvida no âmbito da Organização Social está em concordância com a legislação vigente,

em especial, nas diretrizes estabelecidas pela Lei de Migração. Vale comentar que o eixo 1 trata especificamente da busca pela proteção e garantia no acesso a direitos dos admitidos ao País, sejam na condição de imigrantes (*lato sensu*) ou no caso de solicitantes de refúgio. A esse respeito, o Ministério da Justiça e Segurança Pública faz recomendação expressa acerca da importância desse eixo no que concerne à integração local desses imigrantes. Em sua página na internet (<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/integracao-local>), o órgão estabelece quais são as principais agências, organizações e associações civis, como elas podem ajudar os refugiados a integrar-se na sociedade brasileira e quais são as universidades com procedimentos facilitados para ingresso e revalidação de diplomas. (BRASIL, 2021). Esse processo de educação para a cidadania está elencado na referida página por meio de tópicos elucidativos que tratam dos temas listados na sequência.

- Oportunidades.
- Onde buscar ajuda.
 - Sociedade civil.
 - Defensoria pública
 - Governos estaduais.
- Integração Econômica.
 - Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) Digital.
 - Microempreendedor Individual.
 - Cartilha de Informações Financeiras para Imigrantes e Refugiados.
- Documento Provisório de Registro Migratório Nacional (DPRNM).
- Protocolos de refúgio.

Além disso, ressaltamos que a Portaria 21-DIREX/PF, de 02 de fevereiro de 2021, estabelece a prorrogação do prazo para regularização migratória no âmbito da Polícia Federal até de 16 de setembro de 2021. Esses tipos de informação e consultoria se consolidam como uma porta de garantia cidadã para os imigrantes que ingressam em Território nacional.

Já no eixo 2, a principal atuação consiste na articulação e compartilhamento de experiências na sistematização dos fluxos necessários para a uniformização de uma política nacional, algo que discutimos como ponto central nos desafios relacionados à Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia.

O eixo 3, a seu turno, cuida de um aspecto muito delicado, haja vista que, dependendo do país de origem, especialmente quando há pedido de refúgio motivado pela existência de conflitos armados, perseguições por grupos radicais ou guerra civil, muitas crianças e

adolescentes ficam órfãs durante esses acontecimentos, sendo uma questão primordial a elaboração de estratégias de proteção integral destas e de adolescentes refugiados.

Por fim, o eixo 4 é proposto como um resultado natural da implementação dos outros três, porquanto o artigo 120 da Lei de Migração estabelece a necessidade de articulação entre os variados setores, alinhando boas práticas oriundas do Poder Executivo Federal em cooperação com os Estados, Distrito Federal e Municípios, contando com a participação das organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento (BRASIL, 2017). Essa articulação presume a cooperação técnica na execução da referida política, consolidada por meio da formalização de convênios e parcerias, com repasse de recursos financeiros para a execução das ações propostas pelos agentes ou mediante o estabelecimento de diretrizes gerais pelo órgão financiador. Para tanto, o marco civil regulatório das Organizações da Sociedade Civil estabelece as condições para tal implementação.

Com amparo nas experiências elencadas, teorias suscitadas e conceitos expressos, passamos a articular no próximo módulo a avaliação do desenho da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia.

6 AVALIAÇÃO DO DESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO E APATRIDIA

Expressamos, neste passo, uma proposta de delineamento da avaliação do desenho de uma Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia, destacando o fato de que, durante o exercício de investigação da política pública no contexto do problema dos refugiados no Brasil, bem como do levantamento de dados, interlocução dos documentos institucionais oriundos dos atores estatais e não estatais, percebemos com notória clareza a complexidade e o distanciamento entre a efetividade social proposta na letra da lei e a implementação no plano fático. O percurso da pesquisa delineou o campo avaliativo perpassado por contradições e paradoxos, consolidados por um comportamento institucional do Estado, que fecha os olhos para a efetivação dos direitos e garantias aplicados a imigrantes e refugiados.

Nas palavras de Rodrigues (2008), as dimensões analíticas se comunicam entre si e são importantes instrumentos aplicáveis à metodologia do deste trabalho com vias de apresentar a proposta da avaliação do desenho da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia. A seguir, indicamos, objetivamente, a relação das dimensões analíticas da AP de Rodrigues (2008) com a política pública objeto deste empreendimento acadêmico, sem pretensão de esgotamento do tema, mas com a responsabilidade na oferta de elementos importantes para o objetivo proposto. De efeito, conforme mencionado nas seções anteriores, mostramos a sintetização dos eixos analíticos utilizados para a avaliação do desenho da referida política.

Inicialmente, o conteúdo da política trata da articulação dos agentes nos atos integrados para a implementação e execução da política pública para os imigrantes solicitantes de refúgio no Brasil. Com esteio nessa compreensão, os critérios e a dinâmica de implantação dependem da articulação dos setores estatais por intermédio de órgãos como o Ministério da Justiça, por meio do CONARE, além dos Organismos Internacionais como o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) e instituições da Sociedade Civil, representadas pelo Terceiro Setor, cujo principal representante é a Cáritas²⁹, vinculada à Igreja Católica, que já desenvolve um trabalho reconhecido internacionalmente com o acolhimento desses imigrantes. Suas bases conceituais estão estabelecidas por meio de valores ligados a princípios fundamentais e tratados internacionais que versam sobre direitos humanos. Evidenciamos a importante participação da Cáritas Arquidiocesana dos Estados e Distrito Federal na garantia de direitos e acesso à justiça para imigrantes e refugiados.

²⁹ Mais informações sobre o trabalho e articulação da Cáritas podem ser obtidas no *site*: <https://caritassp.org.br/servico-de-acolhida-e-orientacao-para-refugiados/>

Nessa realidade, não há como dissociar a atuação da sociedade civil organizada por meio das organizações sociais da proposta do desenho da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia. Sobre isso, a própria Lei de Migração estabelece a interlocução desse ente com o Estado na garantia desses direitos.

Art. 120. A Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo Federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.

Assente nesse contexto político e econômico, o Terceiro Setor constitui um importante ator na execução das Políticas Públicas de Migração e Refúgio, podendo utilizar recursos próprios ou captar junto ao próprio Estado, bem como de instituições privadas.

Mencionamos, a título exemplificativo, as diversas resoluções (já citadas) para abranger situações específicas de imigrantes, como os haitianos e venezuelanos, além dos diversos encontros para o debate da questão migratória e a proposta de soluções por entes estatais e não estatais, como o COMIGRAR, entre outros fóruns de discussão das políticas migratórias. Sobre o COMIGRAR, é interessante entendermos que se trata de um importante campo de debate sobre a sistematização de proposições relacionadas a políticas públicas para imigrantes em todo o Território Nacional. Iniciativas como essas são etapas importantes na formalização e implementação de uma política nacional, conforme exposto.

Embora não exista atualmente uma política unificada e sistemática no plano federal que seja destinada à população migrante, é possível identificar iniciativas que foram desenvolvidas em variados níveis de governo ao longo dos últimos anos, com particular destaque à implementação de uma política municipal de migração na cidade de São Paulo.

- a) Foram criadas Resoluções Normativas para adequar a legislação vigente aos novos fluxos migratórios, como foi o caso dos haitianos e venezuelanos;
- b) Foram realizados encontros de participação social para o debate de políticas para migrantes, especialmente a COMIGRAR e os Fóruns de Participação Social do CNIg;
- c) Foram realizadas seis edições da Conferência Brasileiros no Mundo, com participação de brasileiros residentes no exterior;
- d) Foram criadas novas regras para a obtenção simplificada de autorização para cidadãos de países membros do Mercosul e associados e para países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP); OBMigra (2020, p. 8-9)

Desde essa perspectiva, vale destacar o funcionamento da governança migratória do Brasil na contextura federal, para melhor entendermos a complexidade da dinâmica das políticas e ações públicas desenvolvidas para os imigrantes e refugiados no Brasil.

As ações desenvolvidas no plano federal são implementadas especialmente pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (e a Polícia Federal, que é parte desse órgão), e o Ministério das Relações Exteriores. Conforme já mencionado, também, reforçamos que a Administração Pública Federal ainda está adequando seu funcionamento para posterior implementação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia (PNMRA), ajustando suas atividades e alterando a dinâmica de funcionamento com suporte nas demandas sociais relacionadas aos migrantes e refugiados. Desse modo, abordaremos sinteticamente as funções e competências materiais e territoriais dos que trabalham com a regulamentação da futura política, e sua atuação no tempo.

Iniciamos pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), também chamado de Itamaraty. A Lei 13.844/19 estabelece em seu artigo 45 que, entre as áreas de competências do referido órgão, encontram-se a Política Internacional, bem como as relações diplomáticas e consulares. Como órgão responsável pela execução da política externa brasileira, definida desde a Presidência da República e regida pelos princípios constitucionais previstos no artigo 4º, como a defesa da paz, prevalência dos direitos humanos, repúdio ao terrorismo e ao racismo e concessão de asilo político, esse ente também atua como participante da gestão migratória no Brasil.

A competência específica desse órgão está descrita no Decreto 9.199:

Artigo 59: “Compete ao Ministério das Relações Exteriores:

I - organizar, manter e gerir os processos de identificação civil dos detentores de vistos diplomático, oficial e de cortesia;

II - produzir o documento de identidade dos detentores de vistos diplomático, oficial e de cortesia;

III - administrar a base cadastral dos detentores de vistos diplomático, oficial e de cortesia”.

Artigo 109: “O asilo político poderá ser:

I - diplomático, quando solicitado no exterior em legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares brasileiros;

II - territorial, quando solicitado em qualquer ponto do território nacional, perante unidade da Polícia Federal ou representação regional do Ministério das Relações Exteriores.

§1º Considera-se legação a sede de toda missão diplomática ordinária e, quando o número de solicitantes de asilo exceder a capacidade normal dos edifícios, a residência dos chefes de missão e os locais por eles destinados para esse fim.

§2º O pedido de asilo territorial recebido pelas unidades da Polícia Federal será encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores.

§3º O ingresso irregular no território nacional não constituirá impedimento para a solicitação de asilo e para a aplicação dos mecanismos de proteção, hipótese em que não incidirá o disposto no art. 307, desde que, ao final do procedimento, a condição de asilado seja reconhecida”. (BRASIL, 2017).

No âmbito específico do estabelecimento de políticas públicas relacionadas aos migrantes, a Lei de Migração estabelece também a competência de atuação do Ministério das Relações Exteriores, assim:

Lei n.º 13.445/2017 (Lei de Migração), artigo 77: “As políticas públicas para os emigrantes observarão os seguintes princípios e diretrizes:
 I - proteção e prestação de assistência consular por meio das representações do Brasil no exterior;
 II - promoção de condições de vida digna, por meio, entre outros, da facilitação do registro consular e da prestação de serviços consulares relativos às áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura;
 III - promoção de estudos e pesquisas sobre os emigrantes e as comunidades de brasileiros no exterior, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas;
 IV - atuação diplomática, nos âmbitos bilateral, regional e multilateral, em defesa dos direitos do emigrante brasileiro, conforme o direito internacional;
 V - ação governamental integrada, com a participação de órgãos do governo com atuação nas áreas temáticas mencionadas nos incisos I, II, III e IV, visando a assistir as comunidades brasileiras no exterior;
 VI - esforço permanente de desburocratização, atualização e modernização do sistema de atendimento, com o objetivo de aprimorar a assistência ao emigrante”.
 (BRASIL,2017).

Nesse sentido, entendemos que o MRE vai atuar na “ponta”, estabelecendo os vínculos finais e garantindo a proteção dessas pessoas, além da garantia no exercício dos direitos civis e políticos desde a sua competência na emissão de documentos e interlocução com os outros agentes governamentais, como o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Ainda sobre o Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem-se que esse ente é responsável também pelos assuntos relacionados a nacionalidade, imigração e estrangeiros (consoante previsão no artigo 1º do Anexo 1 do Decreto 9.662/2019).

Dentro do Ministério da Justiça e Segurança Pública, destacamos o trabalho da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), como setor responsável pela implementação das políticas relacionadas a nacionalidade, naturalização e migração, refúgio e enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Decreto n.º 9.662/2019, Anexo 1 – Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Artigo 13: “À Secretaria Nacional de Justiça compete:

[...] V - coordenar, em parceria com os demais órgãos da administração pública, a formulação e a implementação das seguintes políticas:

a) política nacional de migração, especialmente quanto à nacionalidade, à naturalização, ao regime jurídico e à migração;

b) política nacional sobre refugiados;

c) política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

[...] XI - promover as ações sobre política imigratória laboral; [...]

A atuação direta da Secretaria Nacional de Justiça ocorre por meio do Departamento de Migração (DEMIG), tendo como competência:

- I. Estruturar, implementar e monitorar as políticas de Migração, Refúgio e Apatridia;
- II. Instruir processos e opinar em temas de nacionalidade e apatridia, naturalização, prorrogação do prazo de estada de migrante no país, transformação de vistos e residências e concessão de permanência;
- III. Instruir processos e opinar em temas de reconhecimento, cassação e perda da condição de refugiado e de asilado político, assim como autorizar a saída e o reingresso no país e expedir o documento de viagem destes;
- IV. Fornecer apoio administrativo ao Comitê Nacional para os Refugiados;
- V. Receber, processar e encaminhar assuntos relacionados ao tráfico de migrantes;
- VI. Estruturar, implementar e monitorar os Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e articular ações referentes a esses planos com organizações governamentais e não governamentais;
- VII. Coordenar as ações da política imigratória laboral e supervisionar as atividades relacionadas com o Conselho Nacional de Imigração (confira na sequência o conteúdo do artigo 15, Decreto n.º 9.662/2019, Anexo 1 – Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública).

Por fim, e não menos importante, cabe mencionar a criação do CONARE, motivado justamente pelas demandas sociais relacionadas ao refúgio em todo o Território Nacional, e sendo criado pela Lei 9.474/97, sendo órgão de deliberação coletiva formado de representantes do governo, da sociedade civil e da ONU, por um representante do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que o preside, e representantes dos seguintes ministérios: Relações Exteriores, Economia, Saúde e Educação. Há também um representante da Polícia Federal e outro de organização não governamental que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no Brasil, além do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), membro convidado para as reuniões do CONARE com direito a voz, mas sem voto.

Na condução da política de solicitação dos pedidos de refúgio, o CONARE recebe a solicitação do pedido de reconhecimento da condição de refugiado da Polícia Federal e agenda uma entrevista com o solicitante. Na entrevista, os representantes do CONARE poderão coletar os subsídios necessários para a análise do mérito do pedido e sua posterior concessão ou

negação. O não comparecimento acarreta para o interessado o arquivamento do seu pedido sem a análise do mérito, ou seja, sem o parecer do órgão sobre a concessão ou negação.

Ante o exposto, entendemos que existe uma ampla e integrada rede de apoio e regulamentação da futura Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, porém, ainda carece de uma estrutura mais simplificada e que aproxime o solicitante (muitas vezes imerso em uma circunstância de grave risco e vulnerabilidade), bem como a unificação das informações e fluxos entre os atores da rede e a sociedade civil, desde a apresentação das experiências exitosas do Terceiro Setor na implementação da política.

Observamos que, embora pareça contraditório, a divergência entre os objetivos da política e as peculiaridades práticas dos propensos beneficiários, não é uma situação que venha a surpreender. Essa afirmação encontra respaldo nas reflexões inseridas anteriormente quando cuidamos acerca do contexto político neoliberal do Estado brasileiro na contemporaneidade.

Partindo para outra dimensão da avaliação em profundidade (AP), a análise de contexto representa, nas palavras de Rodrigues (2008), o levantamento de dados sobre o momento político, social, econômico e cultural que levou à implementação da política ou programa.

No que diz respeito ao contexto da política pública objeto deste estudo, representamos aqui alguns cenários e ambiências que contextualizam a política no Brasil. Desde as reflexões propostas até o presente momento, entendemos que as políticas migratórias não são determinadas de maneira exclusiva pelo Ente estatal e não dependem exclusivamente de fatores mensuráveis, haja vista a imprevisibilidade das circunstâncias que levam à mudança de comportamento das pessoas.

A existência de ações oriundas da sociedade civil ou de organizações sociais, além de redes de apoio (sejam de natureza estatal ou privada) influencia sensivelmente o fluxo migratório em Território nacional. Portanto, em primeira análise, a circulação de pessoas e formação de vínculos no país receptor, bem como a formação de comunidades de migrantes, como acontece frequentemente na cidade de São Paulo, por exemplo.

O segundo ponto a considerar é que, uma vez entendida a migração forçada como problema público, a competência de regulamentação da estrutura da política é federal, cabendo aos agentes em âmbito local uma preocupação diferente: garantir o acolhimento e o fomento de políticas específicas direcionadas para os migrantes, de acordo com as suas peculiaridades.

Essa diferenciação ocorre justamente porque as referidas políticas possuem um objeto diferente da política nacional: atender às demandas relacionadas à integração e inclusão social e produtiva, por meio de parcerias com instituições diversas, objetivando a promoção da cidadania por meio da superação dos obstáculos físicos e culturais dessas pessoas.

Conforme já mencionado, a referida política ainda se encontra em decurso de implementação, de modo que, para entendermos a dimensão e profundidade das ações praticadas nas bases referenciais previstas no Art. 120 da Lei 13.445/2017, mostramos os percursos institucionais da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, abordando o caráter processual, institucional e da regulamentação com origem no Estatuto do Estrangeiro até o surgimento da Lei de Imigração e o estabelecimento da obrigação estatal na criação e implementação da referida política pública.

Dessa maneira, a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia (PNMRA) teve sua existência consolidada e definida com a aprovação da Lei 13.445/17, também chamada Lei de Migração. Embora prevista de maneira expressa na referida lei, existe um contexto referencial de trajetória institucional que necessita ser mencionado com a evolução dos marcos legais, conforme expressos nos anexos deste trabalho.

Em complementação ao conjunto normativo em matéria de Migração e Refúgio, mostramos um quadro esquemático que destaca ilustrativamente o ingresso e a concessão da circunstância de refugiados para os imigrantes que fazem a solicitação.³⁰

Por fim, vale evidenciar que a solicitação de refúgio, com seu acompanhamento e julgamento, está diretamente ligada à autonomia e à discricionariedade do Poder Executivo, de modo que as ações praticadas não são unificadas, sistematizadas e integradas. Assim, essa situação enseja enorme dificuldade na vida do imigrante e solicitante de refúgio.

O que existe é uma rede multisetorial e internacional atuante de maneira coordenada para tentar minimizar as eventuais violações de direitos cometidas contra refugiados no Território nacional. Os principais entes responsáveis por essa “meta política” são justamente as Organizações da Sociedade Civil, no âmbito do Terceiro Setor, que o fazem de acordo com seus princípios morais destinados aos valores de caridade, ajuda humanitária e acolhimento.

³⁰ Vide Anexo A.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como base a realidade expressa, contextualizando e referenciando desde os eixos da Avaliação em Profundidade, exprimimos as reflexões inerentes ao processo de análise hermenêutica (compreensiva) do desenho da Política Pública de Migrações, Refúgio e Apatridia.

Inicialmente, vale salientar que a formulação desse processo compreensivo foi consubstanciada desde a tessitura entre dois campos distintos, o do SER e do DEVER SER³¹, de modo que, enquanto relativamente ao segundo é possível observarmos um rol de garantias, a partir das análises dos instrumentos normativos (Lei, decretos, resoluções e portarias) e documentos (cartilhas, orientações no *site* no Ministério da Justiça e Segurança Pública, ACNUR e Ministério das Relações Exteriores), o primeiro é composto por uma realidade distinta, onde o alarmante excesso de burocracia demora no julgamento dos pedidos e a falta de uma ação unificada e coordenada em nível nacional dificulta a vida do imigrante, podendo isto ser considerado uma grave extensão do dano sofrido por eles no momento do ingresso.

Ao extenso deste experimento acadêmico, observamos algumas nuances específicas da problemática dos refugiados, a partir das reflexões dos autores como Serricella (2016) e Redin (2020), bem como por meio das categorias utilizadas para a Avaliação do Desenho da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia.

A trajetória na pesquisa em suas variegadas etapas, desde o contato experienciado em dezembro de 2019 na cidade de São Paulo, na mudança de todo o contexto da política e da dinâmica social após o advento da pandemia, experimentou influxos relevantes no percurso deste estudo.

A pesquisa para a avaliação do desenho da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia foi realizada por intermédio da lente da interdisciplinaridade e trouxe as questões já suscitadas para análise compreensiva e delimitação dos indicadores utilizados para propor o mencionado desenho. Ratificamos o fato de que os delineamentos a seguir elencados objetivam a formulação e oferta de subsídios necessários para a continuidade da investigação avaliativa, especialmente após a implementação sistemática da política na contextura nacional. E, para tanto, as informações estão divididas em três blocos, quais sejam: contexto contemporâneo (apresentação do estado da arte), avanços e desafios.

³¹ No âmbito da Ciência jurídica, definimos o mundo do ‘ser’ como a realidade fática, biológica, física e factível, enquanto o mundo do ‘dever ser’ como a realidade social, cultural e histórica. Tais definições são encontradas em diversos manuais de Teoria Geral do Direito. No caso em tela, recorreremos a Miguel Reale como referência.

Contexto Contemporâneo (o estado da arte)

Após a realização de ampla pesquisa bibliográfica e exploratória, o primeiro ponto ‘diagnosticado’ empiricamente consistiu na dicotomia - direitos humanos -Securitização. Em outras palavras, o Estado dispõe de um instrumental jurídico que determina ampla proteção e olhar humanitário para a imigração, porém, ainda intercalada com dispositivos que reforçam a existência de um arsenal conservador, que reforça o estigma do estrangeiro como o indesejado, ‘forasteiro’, dentro de uma projeção de temporalidade permanente, independentemente da condição do imigrante.

Outro ponto importante a ser trazido veio das reflexões oriundas de Serricella (2016), no que tange ainda ao contexto contraditório sobre a existência de políticas migratórias, mesmo ante uma legislação vanguardista e protetiva. Basicamente, as políticas migratórias atuam no controle, restrição e seleção de imigrantes.

Corroborando esse fato, Redin (2020) nos mostra a existência de um tratamento diferenciado entre imigrantes, de modo que a mobilidade é facilitada ou dificultada, a depender de interesses específicos ligados a pontos de proveito institucional. Em outras palavras, o Estado brasileiro não observa o tratamento isonômico dos imigrantes que ingressam no Território nacional, em desobediência a um princípio fundamental e basilar previsto na Constituição da República de 1988.

Outra conclusão empírica da pesquisa quando do contato com a OSC de São Paulo consistiu nas informações e relatos acerca das dificuldades enfrentadas pelos imigrantes e solicitantes de refúgio na busca dos direitos mais básicos, gerando um contexto social de enorme vulnerabilidade, perante aspectos como idioma, desconhecimento dos usos e costumes locais, bem como da legislação, além de dificuldade de acesso a saúde, educação, moradia, alimentação e trabalho. Somado a isso, temos a prática recorrente da xenofobia, além da consequente marginalização e do estigma social.

Com a publicação da nova Lei de Migrações, Redin (2020) defende a ocorrência de uma mudança profunda de natureza paradigmática em comparação ao antigo Estatuto do Estrangeiro. O foco maior nos direitos humanos é uma conquista notória da lei, no entanto, ainda há no próprio texto normativo o armazenamento de estruturas fundamentadas na exclusão e distanciamento em relação ao sujeito da mobilidade, afetando e vulnerabilizando ainda mais o estrangeiro.

Outro fator decorre do estabelecimento de uma nova era das migrações internacionais motivadas especialmente pela consolidação das mudanças profundas resultantes da

globalização (mudanças nas esferas econômica, política, tecnológica, social e cultural), conforme defende Arango (2003).

Aliado ao contexto mencionado, temos no Brasil o avanço do neoliberalismo, o que resulta diretamente na dificuldade de concretização política dos avanços trazidos pela legislação em vigor, o que é entendido como um "drama público".³² O neoliberalismo pungente no Brasil promove a fragilização das instituições, reforçando consensos de natureza segregacionista e discriminatória. O Estado, que deveria acolher, é o mesmo que estigmatiza, dificulta o acesso, vulnerabilizando ainda mais o imigrante.

Em decorrência da crise generalizada na Venezuela, resultando na maior quantidade de solicitações de refúgio no Brasil no ano de 2019, a falta da arquitetura de uma política migratória específica nos Estados da Federação que são fronteiriços gerou um enorme problema social, sendo noticiado em jornais do Brasil e do mundo, além de demandar uma força-tarefa para suprir o crescente ingresso de centenas de pessoas todos os dias na região Norte do País.

Segundo o ACNUR, em parceria com a Cátedra Sérgio Vieira de Melo - acordo de cooperação com as universidades objetivando promover a educação, pesquisa e extensão acadêmica orientadas à população em condição de refúgio - 34% dos solicitantes de refúgio possuem ensino superior completo (alguns até com pós-graduação). Apenas 3%, no entanto, conseguiram revalidar o diploma, o que reflete as questões mencionadas sobre o distanciamento entre a legislação protetiva e a implementação das políticas em um contexto fático.

Avanços

Apesar dos obstáculos, avanços também foram observados, de modo que vale reforçar alguns deles, consoante vêm sequentemente.

- Criação de Resoluções Normativas para adequar a legislação vigente aos novos fluxos migratórios específicos, como foi o caso dos haitianos e venezuelanos.
- Foram realizados encontros de participação social para o debate de políticas para migrantes, especialmente a COMIGRAR e os Fóruns de Participação Social do CNIg.
- Foram realizadas seis edições da Conferência Brasileiros no Mundo, com participação de nacionais residentes no Exterior.

³² Conforme referenciado em uma seção específica, entendemos o drama público nesse contexto como a disputa de interesses e jogos de poder na arena pública. (BARBOSA, 2019); (GUSFIELD, 2014).

- Foram criadas novas regras para a obtenção simplificada de autorização para cidadãos de países-membros do Mercosul e associados e para países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).
- Determinação da regularidade da situação migratória, mesmo antes de o pedido de refúgio ser julgado, bem como a responsabilidade do Estado após a solicitação de refúgio. Em caso de não aprovação, o Estado receptor não pode retornar a pessoa para um país onde sua integridade esteja ameaçada (princípio do *non-refoulement*).
- Criação do SISCONARE - Sistema para registro e solicitação da condição de refugiado no Brasil, após o início do contexto de pandemia da COVID-19.
- Atuação das Organizações da Sociedade Civil, representadas pelo Terceiro Setor, como instrumentos para a efetivação da garantia de direitos e promoção de cidadania, não em substituição do Estado, mas como uma proteção complementar, atuando como um agente importante nas políticas públicas para refugiados, a exemplo da mencionada OSC do Município de São Paulo.

Ex expositis, inferimos que o Brasil é dotado de um grande potencial para a implementação de avanços maiores, porém entendemos ser necessária a mudança da atual realidade e a superação dos desafios, conforme elencado a seguir.

Desafios

Falar de desafios é uma tarefa complexa e que exige uma previsibilidade que não poderia ser aplicada ao contexto social que fundamenta o objeto desta dissertação. Isso se deve ao fato de que a dinâmica da mobilidade humana possui um elevado grau de situações e interações complexas que tornam difícil o estabelecimento de categorias que proceda a essa tarefa de maneira determinista. Nesse contexto, com a avaliação realizada, mostramos como um dos desafios a multiplicidade de ações e políticas específicas, Estados da Federação e Municípios. Nesse caso, a dificuldade na busca por uma informação unificada e sistemática é entendida como um obstáculo a mais para os imigrantes solicitantes de refúgio.

O segundo fator reside na falta de implementação de uma política nacional no seu sentido amplo, contando com a participação do Governo, da Sociedade e do Terceiro Setor (esse sendo a alternativa complementar na garantia dos direitos e defesa da cidadania, ante os dilemas estatais).

Outra dificuldade na implementação da uma política nacional consiste na dificuldade de estabelecer um diálogo coordenado entre todos os que trabalham com a temática. Por expreso pretexto é que a implementação da política prevista no artigo 120 da Lei de Migração ainda se encontra em discussão no âmbito da Administração pública federal.

Para compreender melhor os desafios, bem como outros que podem surgir diante de um contexto tão complexo e diversificado como a problemática dos refugiados, elaboramos a avaliação do desenho com suporte no paradigma da Avaliação em Profundidade, de Rodrigues (2008), em alinhamento com a perspectiva de Lejano (2012), estando inserido no Anexo E, apenso a esta dissertação.

Assim sendo, procuramos estabelecer a articulação do trabalho desenvolvido com amparo nas seguintes ações:

- 1 compartilhamento da experiência empírica por meio da trajetória no campo – descrição densa e detalhada, apresentação dos documentos e instrumentos coletados nos órgãos que trabalham com a política, bem como no contato com a Organização da Sociedade Civil de São Paulo – CDHIC em 2019;
- 2 elaboração da trajetória institucional, realizada com base na análise bibliográfica e documental coletada;
- 3 a formulação da trajetória institucional, realizada com supedâneo na análise bibliográfica e documental; e
- 4 articulação entre as ações públicas relacionadas à problemática dos refugiados e o contexto que abrigou os percursos institucionais da política pública prevista na Lei de Migrações (histórico, econômico, político e social, conforme defende Lejano - 2012).

Arrimado no trabalho realizado, rematamos, mencionando reiteradamente que a implementação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia é um caminho essencial para garantir o acesso à cidadania e modernizar o procedimento atual, além de corrigir diversos entraves aparecidos no decurso do processo pelos solicitantes, que, na prática, as condições de vulnerabilidade em que a maioria deles já se encontra, quando eles ingressam no Território brasileiro.

Sobre a maneira de garantir essa implementação com base na avaliação do desenho, vale mencionar a sugestão proposta pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) quando estabelece que é necessária a criação de uma unidade gestora que deve coordenar a comunicação entre os entes governamentais, delegando responsabilidades e competências

específicas, bem como se impõe a criação de um fórum permanente de integração, composto por um grupo de trabalho em reuniões periódicas para pensar formas de otimizar e sistematizar os fluxos. Um ponto importante sobre o fórum é que não deve haver hierarquia entre os entes participantes, para garantir uma melhor eficácia na elaboração de estratégias de cooperação e sintonia na proposição das medidas de execução e melhoramento da política.

A trajetória deste experimento está alinhada com a busca pela responsabilidade social e os valores da democracia, bem como na defesa dos direitos humanos, proteção contra as desigualdades e o enfrentamento das mazelas sociais, o que foi determinante nas escolhas metodológicas e reflexões aqui discutidas, de maneira densa, ampla e sempre na busca da interdisciplinaridade e multidimensionalidade.

Por fim, existem múltiplas possibilidades de aprimorar o desenho e garantir a implementação da Política Pública de Migração, Refúgio e Apatridia, devendo os gestores e agentes envolvidos com a matéria observarem, em primeiro plano, a necessidade de criação de espaços e setorizar e coordenar as ações entre os diversos agentes, de modo unificado e sistemático, garantindo o aprimoramento da futura política a ser implementada, como forma de promover o acesso à cidadania e à garantia dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, L. **F El estudio de las políticas públicas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

AVENI, Alessandro; MELLO, Andrei; GONÇALVES, Elaine. Vulnerabilidade dos imigrados e refugiados no Brasil. *In: Revista Projeção, Direito e Sociedade*, v.9, n.1, 2018. Disponível em: <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/issue/view/99>. Acesso em: 09 jan. 2021.

BARBOSA, Raoni Borges. A Construção social do público: disputas morais e jogos de fachada no ritual dramático de produção da dimensão política da ordem social. **RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v.18, n.52, p. 91-014, abril de 2019.

BASSANEZI, Maria; SCOTT, Ana Silvia Volpi; BACELLAR, Carlos de Almeida Prado, Oswaldo Mário Serra; GOUVÊA, Marina. **Repertório de legislação paulista e brasileira sobre imigração**. São Paulo: Unesp, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

BIANCO, Bela Feldman; ARAÚJO, Liliana; SILVA, Douglas Mansur. Migração e deslocamentos: balanço bibliográfico da produção antropológica brasileira entre 1940 e 2018. **BIB**, São Paulo, n. 93, 2020. Disponível em: <http://143.106.227.105/bitstream/REPOSIP/359594/2/1017666bib93092020.pdf>. Acesso em: 20. Maio. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20. Maio. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Refúgio no Brasil: A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas**. Brasília: CONARE, 2010. 216p

BRASIL -Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015.

BRASIL. **Lei 108**, de 31 de dezembro de 1837. Define as providências sobre os contratos de locação de serviços dos colonos. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/541072>. Acesso em: 10 out 2020.

BRASIL. **Lei 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define os mecanismos de implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm . Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **Lei 13.445**, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 05 abril 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.684**, DE 21 DE JUNHO DE 2018 - Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/592925488/lei-13684-18#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%A2ncia,humanit%C3%A1ria%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **DECRETO Nº 3.768**, DE 8 DE MARÇO DE 2001 - Delega competência ao Ministro de Estado da Justiça para designar os membros do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Disponível em: Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **DECRETO Nº 9.199**, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2017 - Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **DECRETO Nº 9.277**, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2018 - Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao> Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **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. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 18**, DE 30 DE ABRIL DE 2014 (ALTERADA PELAS RESOLUÇÕES NORMATIVAS Nº 22/2015, 26/2018, 28/2018, 29/2019, 31/2019 e 33/2020). Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio e dá outras providências. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 23**, DE 30 DE SETEMBRO DE 2016 (ALTERADA PELA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 28 DO CONARE). Estabelece procedimentos de solicitação de passaporte e viagem ao exterior para pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 26**, DE 26 DE MARÇO DE 2018. Altera a resolução Normativa nº 18 do Conare para disciplinar hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 27**, DE 30 DE OUTUBRO DE 2018. Disciplina o art. 2º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 28, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2018.** Dispõe sobre a extinção do processo e regras de desarquivamento do processo de refúgio. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 29, DE 14 DE JUNHO DE 2019.** Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 31, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2019.** Altera a Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados - Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 33, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2020.** Altera a Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, e revoga as Resoluções Normativas nº 22, 24 e 32, todas do Comitê Nacional para os Refugiados - Conare. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 1, DE 9 DE AGOSTO DE 2017.** Resolução Conjunta do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e da Defensoria Pública da União (DPU). Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. **RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº1, DE 9 DE OUTUBRO DE 2018.** Resolução Conjunta do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). Dispõe sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, a solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 09 jan 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Brasileiros no mundo.** Estimativas populacionais das Comunidades brasileiras no mundo (2015). Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-dascomunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf> Acesso em: 09 maio 2020.

BRASIL. **Relatório anual 2017,** Observatório das Migrações Internacionais, Ministério do Trabalho, disponível em: <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/relatorio-anual>. Acesso em: 09 maio 2020.

BRASIL. **Relatório: Refúgio em números – 3ª. edição,** Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, publicado em abril de 2018, disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wpcontent/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf.

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUSSI, Alcides Fernando. **Mesa redonda: perspectivas contemporâneas em avaliação de políticas públicas.** Seminário MAPP – Março 2011 Auditório José Albano – UFC.

CARNOY. **Estado e Teoria Política.** 11 ed. Campinas: Papyrus, 2005.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** Especificamente Prefácio e Item I “A dualidade de poderes: Estado e Revolução no pensamento marxista”. São Paulo: Cortez, 1994.

Centro de Direitos humanos e Cidadania do Imigrante. Disponível em <https://www.cdhic.org.br/quem-somos>. Acesso em: 12 outubro de 2019.

CHAVES, L. M. N. **A questão dos refugiados nas relações internacionais: o caso colombiano.** 2008. 148f. Dissertação (Mestrado em Direito – Área de concentração: Relações Internacionais) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CORREIA, Theresa. R. C. Considerações iniciais sobre o conceito de direitos humanos. **Pensar**, revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 98-105, fev. 2005.

DYE, T. R. **The policy analysis.** Alabama: The University of Alabama Press, 1992.

DE HAAS, Hein. **The determinants of international migration: conceptualising policy, origin and destination effects.** International Migration Institute (IMI) Working Papers, n. 32, University of Oxford. 2011.

ELIAS, Norbert, 1897-1990. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade** – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico: século XXI.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. versão 3.0. CD-ROM.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GERSTON, L. N. **Public Policy Making, Process and Principles.** EUA: M .E. Sharpe: Armanok, 1997.

GOMES, Aura Rejane. **A questão da Palestina e a Fundação de Israel.** São Paulo, 2001. p. 11 Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2001.

GONÇALVES, Alícia Ferreira. Políticas públicas, etnografia e a construção dos Indicadores socioculturais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008.

GUSSI, A. F. (2008). Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas**, 1(1),29-39. Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22512>. Acesso em: 12 outubro 2019

GUSSI, A. F. Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica. *In*: VALENTE, Heloísa de Araújo; PRADOS, Rosália Maria Netto.; SCHIMIDIT, Cristina. (Org.). **A música como negócio**. São Paulo: Letra e Voz, 2014.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1, 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015.

GUSSI, A. F. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

GUSFIELD, Joseph R. **La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente**. Buenos Aires: Siglo Veinteuno Editores, 2014.

HERKENHOFF, J. B. **Gênese dos Direitos humanos**. 2. ed. rev. Aparecida, SP, Saraiva, 2002.

JUBILUT, L. L. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012, p. 191-293.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. *In*: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 75-84.

MIAGUSKO, Edson. **A nova questão social**. São Paulo: Plural, 1999.

MICHEL, E. F. K. Las políticas públicas: algunos apuntes generales. *In*: Revista **Ecofronteras**, México, n.16, ago. 2002. Disponível em: www.ecosur.mx. Acesso em: 12 março 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana dos Direitos humanos. **Convenção dos Direitos humanos**. 1969. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A41_Carta_da_Organização_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Direito Internacional da Migração: Glossário sobre Migração**. Genebra: Organização Internacional para as Migração, 2020.

PARRA RAMÍREZ, E. El estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas. *In: Revista Reflexión Política*. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga, n. 9, Jun.2003.

Portal ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Cartilha-Institucional-Final_site.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

Portal do Ministério da Justiça. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 03 de outubro de 2019.

REDIN, Giuliana; BERTOLDO, Jaqueline. LEI DE MIGRAÇÃO E O “NOVO” MARCO LEGAL: ENTRE A PROTEÇÃO, A DISCRICIONARIDADE E A EXCLUSÃO. *In: Migração Internacionais: experiências e desafios para a proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil*. REDIN, Giuliana (ORG) – Santa Maria, RS: Ed. UFSM, 2020.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; MELLO NETO, Ridivan Clairefont de Souza. **A CRISE DOS REFUGIADOS E O ESTADO NEOLIBERAL NO BRASIL**. *In: DESMONTE DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: Retrocesso do desenvolvimento e aumento das desigualdades no Brasil*. p. 131-156, 2020. Disponível em: http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2020/11/LIVRO_FINALIZADO_23.11.2020_Desmonte-do-estado-e-das-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 09. Jan. 2021.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais**. p. 7-15, 2008. Disponível em: http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/artigo-lea_1.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análise de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **Revista eletrônica de Ciências Sociais**. n.16, p. 55-73, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/21343>. Acesso em: 20 maio 2020.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas**. **Revista Desenvolvimento em Debate**. v.4, n.1, p.103-115, 2016.

SANTOS, Boaventura. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3. ed. São Paulo. Cortez, 2010 – (Coleção para um novo senso comum, v.4), p. 443

SASSEN, Saskia. **The Mobility of Labour and capital**. Cambridge: University Press, 1988.

SERRICELLA, Giulianna Silva. **Globalização e Refúgio** – Os refugiados congolese na cidade do Rio de Janeiro como exemplo dessa relação complexa. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 29. 2016.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. **Refúgio em Números**. 5. ed. Observatório das Migração Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

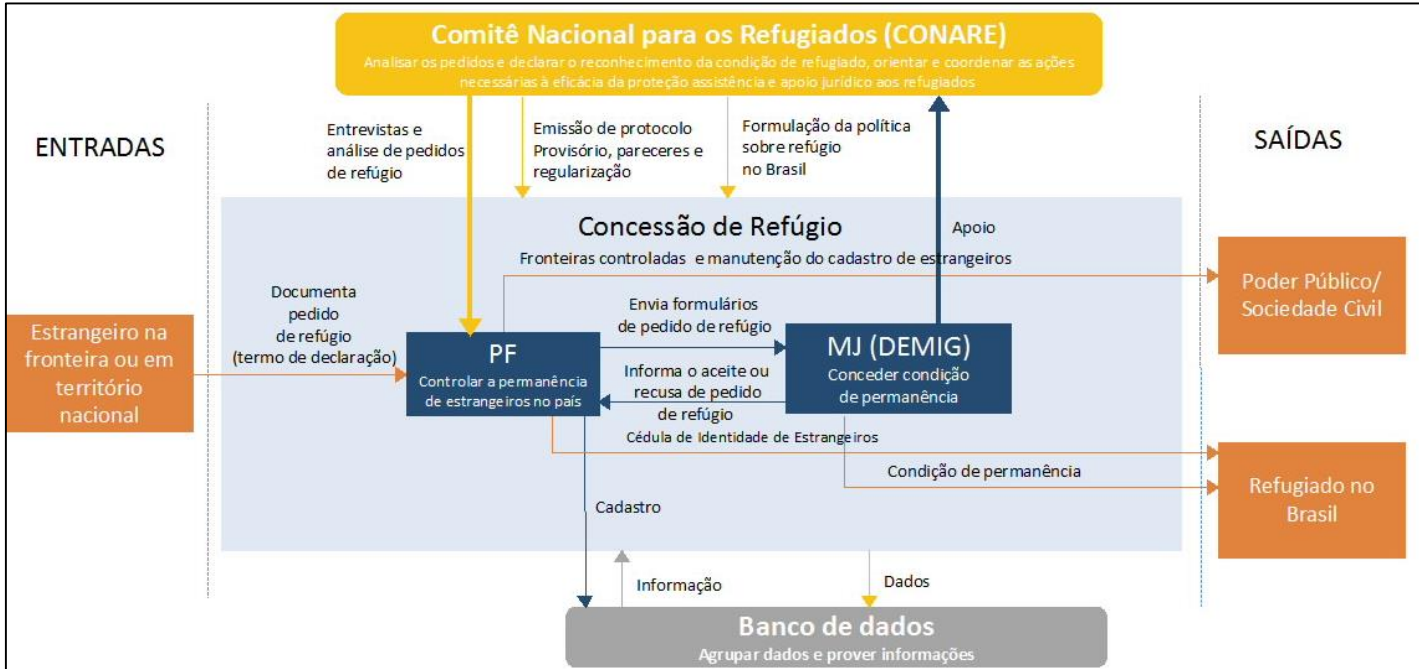
SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

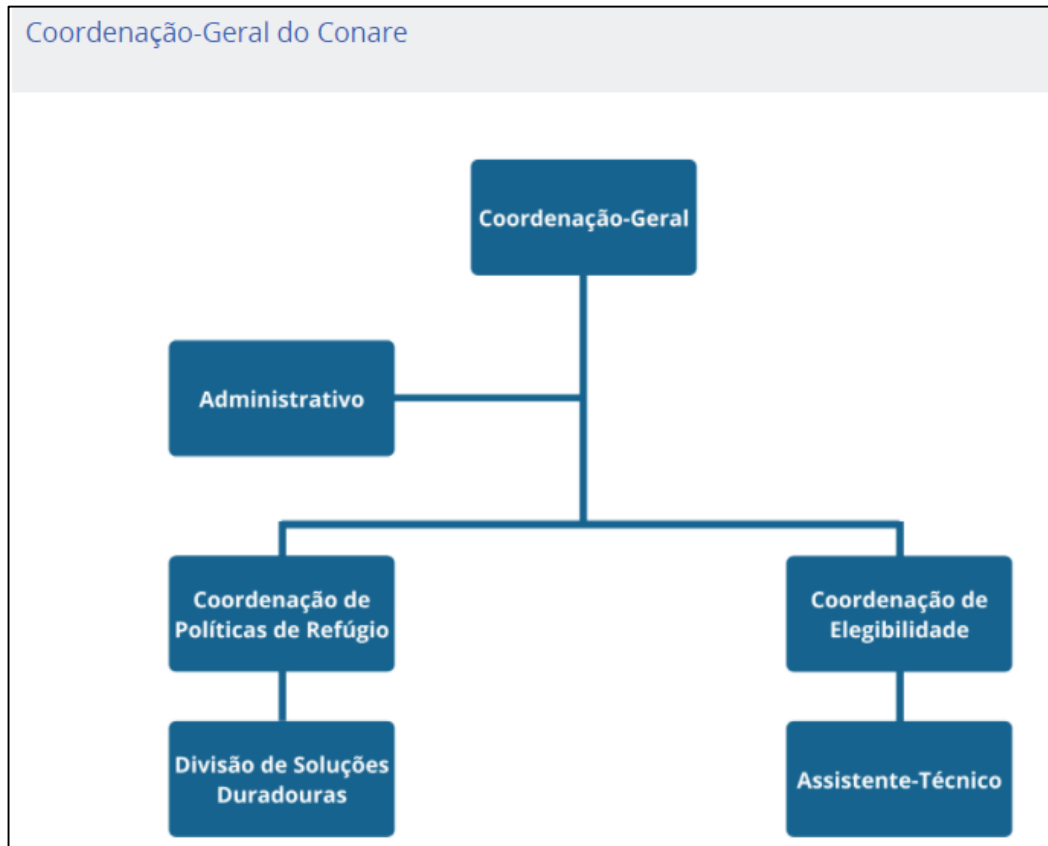
TORELLY, Marcelo; KHOURY, Aline; VEDOVATO, Luís Renato; GONÇALVES, Veronica Korber. **Visões do Contexto Migratório no Brasil**. Brasília: Organização Internacional para a Migração, Agência das Nações Unidas Para as Migração, 2017. P. 154

TREVISAN, A.P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de administração pública – RAP – RIO DE JANEIRO**: 529-50, MAIO/JUN. 2008

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. A (bio)política migratória brasileira entre utilitarismo e repressivismo: sobre a necessidade de suplantação da ideia de “segurança nacional” em busca da comunidade que vem. *In*: **Revista Derecho y Cambio Social**, v. 12, n. 39, p. 1-34, 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5460675>. Acesso em: 09 jan. 2021.

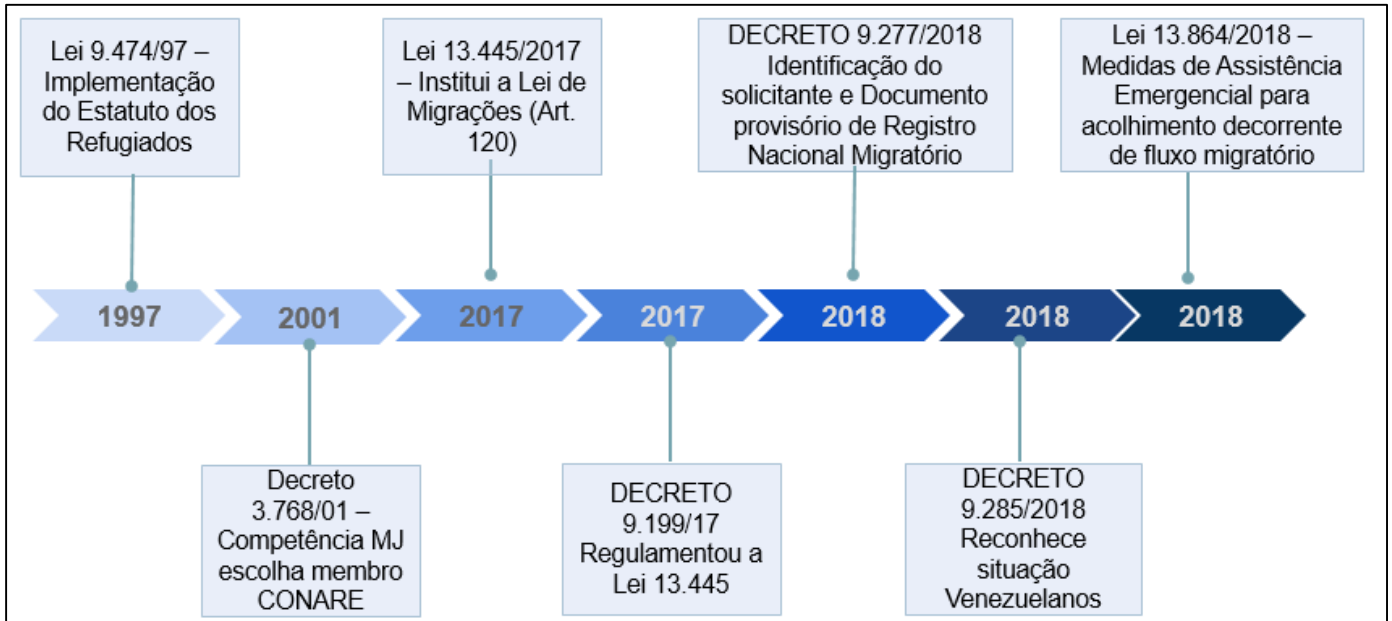
ANEXO A – FUNCIONAMENTO DA ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS QUE REGULAMENTAM A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS, APÓS INGRESSO NO BRASIL.



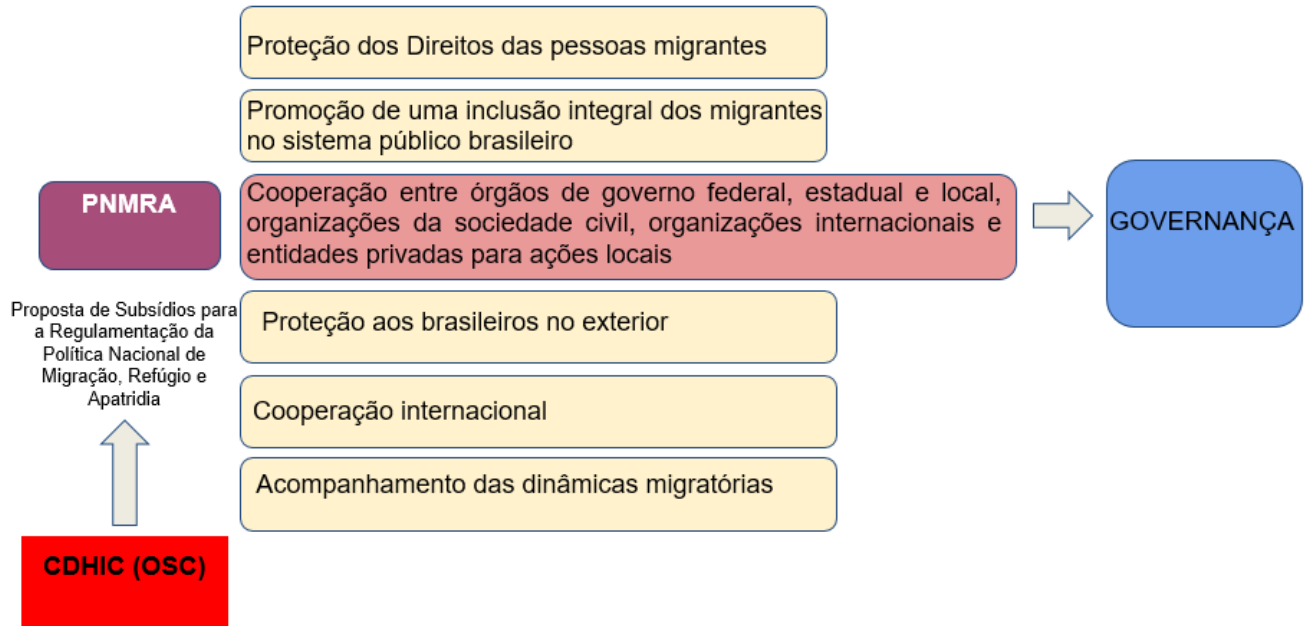
ANEXO B – COORDENAÇÃO GERAL DO CONARE³³

³³Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020.

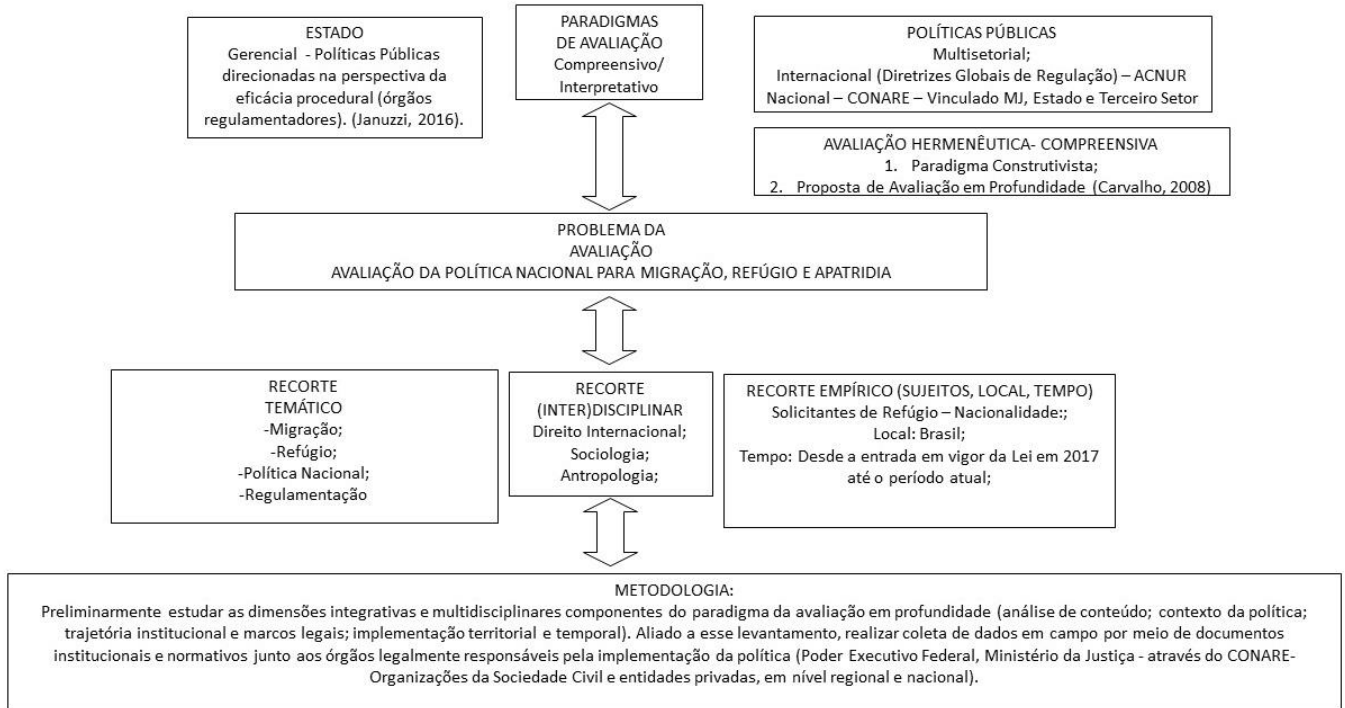
ANEXO C – EVOLUÇÃO DOS MARCOS LEGAIS EM MATÉRIA DE REFÚGIO NO BRASIL



ANEXO D – DESENHO PROPOSITIVO DA POLÍTICA DE MIGRAÇÃO, REFÚGIO E APATRIDIA COM BASE NA EXPERIÊNCIA DE OSC DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - BRASIL



ANEXO E – AVALIAÇÃO DO DESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MIGRAÇÃO, REFÚGIO E APATRIDIA



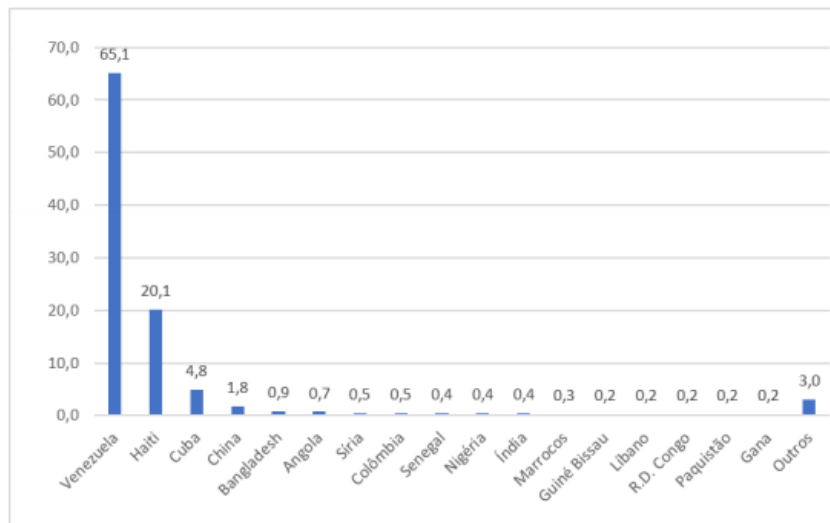
ANEXO F – TABELAS E GRÁFICOS RELATIVO AOS DADOS DOS REFUGIADOS NO BRASIL – 2011 A 2019³⁴

Tabela 2 - Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nascimento, Brasil – 2019.

País de nascimento	2019
Total	82.552
Venezuela	53.713
Haiti	16.610
Cuba	3.999
China	1.486
Bangladesh	738
Angola	603
Síria	429
Colômbia	381
Senegal	363
Nigéria	331
Índia	312
Marrocos	229
Guiné Bissau	205
Líbano	196
R.D. Congo	167
Paquistão	165
Gana	155
Outros	2.470

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado - Brasil, 2019.

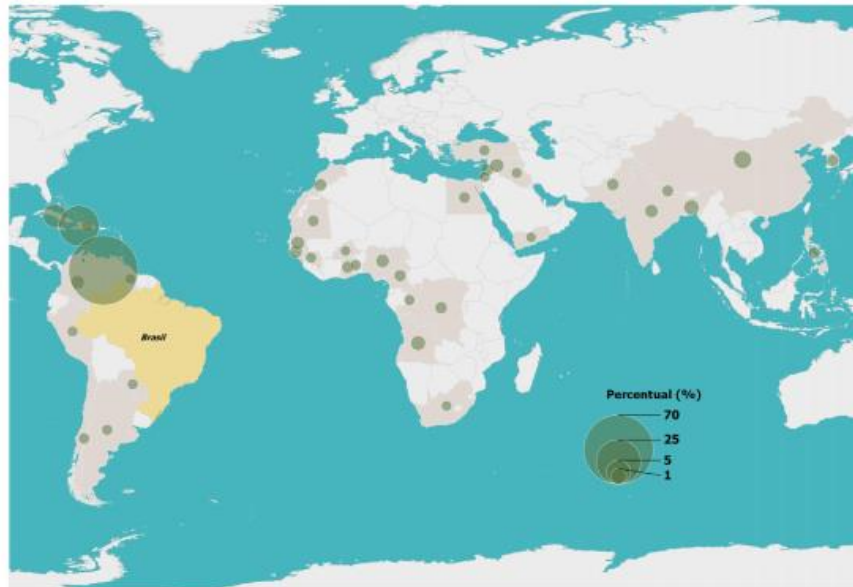
Gráfico 1 - Distribuição relativa dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nascimento - 2019.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado - Brasil, 2019.

³⁴ Fonte: SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. Refúgio em Números, 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 20

Mapa 1 - Distribuição relativa dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo país de nacionalidade ou de nascimento - 2019



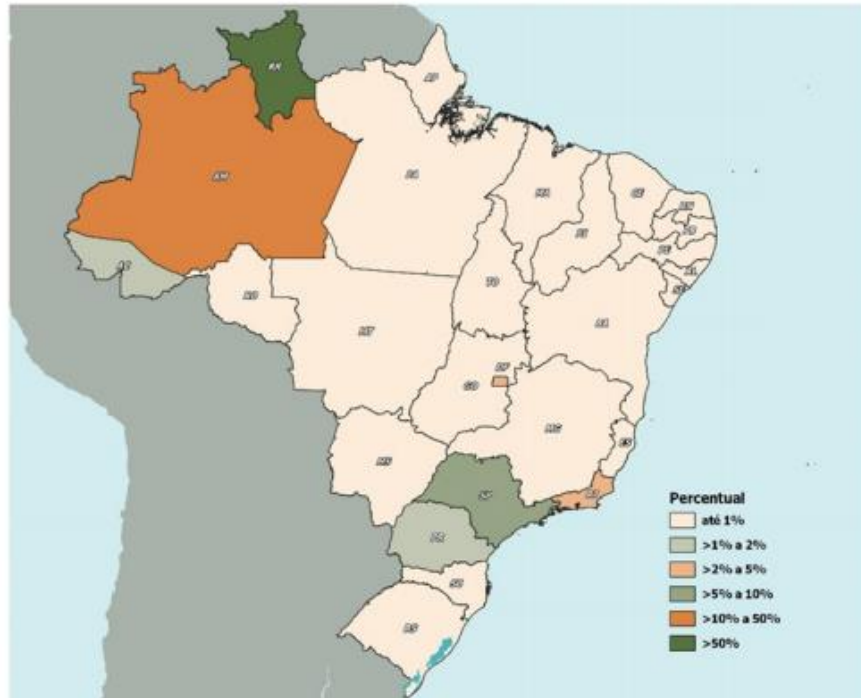
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado - Brasil, 2019.

Tabela 3 - Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo principais países de nascimento, - Brasil, 2019

Países	Total	Homens	Mulheres	Não Informados
Total	82.552	45.592	36.945	15
Venezuela	53.713	27678	26.026	9
Haiti	16.610	9744	6.864	2
Cuba	3.999	2291	1.707	1
China	1.486	929	557	0
Bangladesh	738	709	29	0
Angola	603	315	288	0
Síria	429	294	135	0
Colômbia	381	228	153	0
Senegal	363	340	23	0
Nigéria	331	263	68	0
Índia	312	307	5	0
Marrocos	229	184	45	0
Guiné Bissau	205	156	49	0
Líbano	196	149	47	0
Outros países	2.957	2005	949	3

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado - Brasil, 2019.

Mapa 2 - Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas, segundo UF de solicitação – 2019.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG-CONARE/MJSP), 2019.

ANEXO G – LEIS, DECRETOS E RESOLUÇÕES EM MATÉRIA DE REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Leis:

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.

LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017 - Institui a Lei de Migração.

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.

Decretos:

DECRETO Nº 3.768, DE 8 DE MARÇO DE 2001 - Delega competência ao Ministro de Estado da Justiça para designar os membros do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.

DECRETO Nº 9.199, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2017 - Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.

DECRETO Nº 9.277, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2018 - Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.

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.

Resoluções:

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 18, DE 30 DE ABRIL DE 2014 (ALTERADA PELAS RESOLUÇÕES NORMATIVAS Nº 22/2015, 26/2018, 28/2018, 29/2019, 31/2019 e 33/2020) - Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 23, DE 30 DE SETEMBRO DE 2016 (ALTERADA PELA

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 28 DO CONARE) - Estabelece procedimentos de solicitação de passaporte e viagem ao exterior para pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 26, DE 26 DE MARÇO DE 2018 - Altera a resolução Normativa nº 18 do CONARE para disciplinar hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 27, DE 30 DE OUTUBRO DE 2018 - Disciplina o art. 2º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 28, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2018 - Dispõe sobre a extinção do processo e regras de desarquivamento do processo de refúgio.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 29, DE 14 DE JUNHO DE 2019 - Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 31, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2019 - Altera a Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 33, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2020 - Altera a Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, e revoga as Resoluções Normativas nº 22, 24 e 32, todas do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.

RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 1, DE 9 DE AGOSTO DE 2017 - Resolução Conjunta do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e da Defensoria Pública da União (DPU). Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados, e dá outras providências.

RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 1, DE 9 DE OUTUBRO DE 2018 - Resolução Conjunta do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Dispõe sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, a solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

ANEXO H - ORIENTAÇÕES PARA O PREENCHIMENTO DO FORMULÁRIO DE SOLICITAÇÃO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO³⁵

Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997

Resolução Normativa nº 24 do CONARE, de 28 de julho de 2017

I - Instruções para o preenchimento do formulário

Antes de preencher o formulário, leia atentamente as instruções a seguir.

- 1) Todo estrangeiro em território brasileiro tem direito a solicitar a proteção como refugiado no Brasil, conforme a Lei nº 9.474/1997. A solicitação deverá ser apresentada por meio do presente FORMULÁRIO DE SOLICITAÇÃO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO, devidamente preenchido, o qual deverá ser entregue em qualquer Unidade da Polícia Federal. O presente Formulário visa compilar as informações relevantes para a análise de sua solicitação de refúgio, como as circunstâncias da sua entrada no Brasil e as razões que o fizeram deixar o seu país de origem ou residência habitual.
- 2) O Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado está disponível no site <http://www.justica.gov.br/seusdireitos/estrangeiros/refugio>, na página da Polícia Federal na internet <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/estrangeiro/refugio>, nas Unidades da Polícia Federal e também nas organizações da sociedade civil parceiras do CONARE.
- 3) Juntamente com este formulário você deverá apresentar o original de seus documentos de país de origem ou residência habitual (passaporte; identidade; certidão de nascimento) e qualquer outra documentação que você possua. Caso não possua documentação, você deverá explicar nos campos apropriados deste formulário as razões para não possuí-la. Você também poderá anexar outros documentos que você considere relevantes para o seu pedido de refúgio, incluindo a prova de filiação em organizações políticas, relatórios médicos ou psicológicos, boletim de ocorrência, registro de empresas, recortes de jornais, vistos ou registros de viagem (bilhete de avião ou passagem de ônibus).
- 4) As informações constantes neste formulário serão usadas como evidência para decisão de sua solicitação de refúgio. Por isso, é fundamental que toda a informação prestada seja verdadeira e o mais completa possível.

³⁵ Modelo do documento oficial de orientações para a apresentação das informações aos solicitantes de refúgio, disponível no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública.



- 5) Preencha todas as perguntas no computador (quando possível) ou com letra legível. Nos casos onde a pergunta não se aplica a sua situação, escreva **NÃO APLICÁVEL**. Não deixe respostas em branco.
- 6) Caso você não entenda alguma pergunta, as organizações da sociedade civil, Defensoria Pública da União, ou escritórios descentralizados do CONARE poderão auxiliá-lo no preenchimento deste.
- 7) Este formulário está disponível em português, inglês, espanhol e francês. Caso este formulário esteja sendo preenchido com o auxílio de um intérprete, ele deverá assinar o Termo de Responsabilidade do Intérprete (DECLARAÇÃO B).
- 8) Toda informação relativa à sua solicitação de refúgio é confidencial, de acordo com o previsto no Artigo 20 da Lei nº 9474/1997.
- 9) Todas as comunicações do seu procedimento de solicitação de refúgio serão feitas através de seu e-mail pessoal, o qual deverá ser **obrigatoriamente** informado neste formulário. Caso você não possua e-mail, peça ajuda para a criação no momento da solicitação. Não sendo possível indicar um e-mail para contato, justifique, no campo próprio, os motivos e informe outro meio de comunicação a ser utilizado para informação oficial que o CONARE precise lhe enviar.
 - a. Caso haja alguma alteração dos dados de contato, inclusive do seu e-mail, este deverá ser atualizado através de mensagem para o endereço cadastro.conare@mj.gov.br.
 - b. Você deve sempre manter seus contatos e endereços atualizados junto ao CONARE e à Polícia Federal, a fim de que sejam efetuadas as notificações para a **entrevista** de elegibilidade e demais atos processuais, sob pena de arquivamento de sua solicitação, segundo artigo 6º da Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014.
- 10) Será passível de arquivamento pelo CONARE, sem análise de mérito, a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado daquele que:
 - a. não compareça por duas vezes consecutivas à entrevista para a qual foi previamente notificado, com intervalo de 30 (trinta) dias entre as notificações, sem justificação; ou
 - b. deixe de atualizar o seu endereço perante à CGARE num prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da sua última notificação.
 - i. O pedido de desarquivamento deverá ser apresentado em qualquer Unidade da Polícia Federal ou à Coordenação Geral do CONARE, através do qual se dará regular seguimento ao seu pedido de refúgio.



- 11) **NOME SOCIAL:** Preencher APENAS se existente a situação disposta no Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016, segundo o qual o nome social é a “designação pela qual a pessoa travesti ou transexual se identifica e é socialmente reconhecida”.
- 12) **GRUPOS FAMILIARES:** Conforme o art. 2º da Lei nº 9.474/1997, “os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”.
- a. No caso de solicitações de grupos familiares, deverá ser identificado uma/um solicitante principal, cujas alegações são essenciais para o pedido dos outros membros da família;
 - b. A/O solicitante principal deve preencher integralmente o Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado;
 - c. Os nomes dos familiares a quem se pretenda estender os efeitos da condição de refugiado do solicitante principal deverão ser listados no Campo “11. INFORMAÇÕES SOBRE FAMILIARES” do Formulário;
 - d. Os familiares citados no Campo “**11.2 Familiares e/ou dependentes que acompanham o solicitante no Brasil e para os quais se pretenda a extensão dos efeitos da condição de refugiado**” devem preencher o Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiado, constante no Anexo II desta Resolução, e serão “solicitantes por extensão”;
- e. A/O solicitante por extensão terá seu processo instruído por seu formulário de identificação e pelo formulário de solicitação preenchido pela/pelo solicitante principal, à/ao qual se encontra vinculado;
 - f. Caso o familiar entenda que possui razões próprias para que o Estado brasileiro reconheça sua condição de refugiado, poderá, se entender conveniente, apresentar solicitação individualizada, como solicitante individual, sem constar como solicitante por extensão;
 - g. Aquela/aquele para a/o qual foram estendidos os efeitos da condição de um refugiado não poderá, posteriormente, solicitar reunião familiar em benefício de terceiro;

h. O presente procedimento envolvendo Grupos Familiares NÃO se trata da solicitação de reunião familiar disciplinada na Resolução nº 16, de 20 de setembro de 2013, do CONARE, a qual diz respeito a familiares de indivíduo já reconhecido como refugiado pelo Estado brasileiro.