



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

NADHYEL ANDERSON FREIRES DE SOUSA LIMA

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE ATENÇÃO AO MIGRANTE, REFUGIADO E
ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS: UM ESTUDO SOBRE OS
REFUGIADOS NO ESTADO DO CEARÁ NA PERSPECTIVA DE AFIRMAÇÃO DE
DIREITOS HUMANOS**

FORTALEZA

2022

NADHYEL ANDERSON FREIRES DE SOUSA LIMA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE ATENÇÃO AO MIGRANTE, REFUGIADO E
ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
OS REFUGIADOS NO ESTADO DO CEARÁ SOB A PERSPECTIVA DE
AFIRMAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas Programa (MAPP) da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de Concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientador: Dr. Alcides Fernando Gussi.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

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

L099a Lima, Nadhyel Anderson Freires de Sousa.
Avaliação do programa de atenção ao migrante, refugiado e enfrentamento ao tráfico de pessoas: : um estudo de caso sobre os refugiados no estado do Ceará sob a perspectiva de afirmação de direitos humanos / Nadhyel Anderson Freires de Sousa Lima. – 2022.
128 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi.

1. Refugiados. 2. Políticas Públicas. 3. Avaliação. 4. Direitos Humanos. I. Título.

CDD 320.6

NADHYEL ANDERSON FREIRES DE SOUSA LIMA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE ATENÇÃO AO MIGRANTE, REFUGIADO E
ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
OS REFUGIADOS NO ESTADO DO CEARÁ SOB A PERSPECTIVA DE
AFIRMAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas Programa (MAPP) da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.
Área de Concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientador: Dr. Alcides Fernando Gussi.

Aprovado em 16/12/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Doutor Alcides Fernando Gussi (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Doutora Danielle Maia Cruz
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Rodrigo Vieira Costa
Universidade de Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

Dedico este trabalho a minha avó, **Maria do Carmo Freires de Sousa** (em memória), que acreditou nas minhas conquistas e sempre que possível esteve ao meu lado, nos momentos mais importantes da minha trajetória acadêmica e profissional.

Dedico ainda a todas as vidas refugiadas que atravessaram fronteiras, desprotegidas. Que essa pesquisa seja um sopro de vida em suas tristes realidades.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aquele a quem consagro tudo o que sou, que além do dom da vida, me permite todos os dias, novos recomeços. Agradeço, porque em cada glória e luta, sei que esteve comigo, mostrando-me a direção. *“Não te mandei eu? Esforça-te, e tem bom ânimo; não te atemorizes, nem te espantes; porque o Senhor teu Deus está contigo, por onde quer que andares”*. (JOSUÉ 1: 9)

Aos meus pais, Auricélio Lima e Nádia Freires, e a minha irmã, Myrna Lima e meu irmão Lincoln Freires, meus exemplos. Minha força. Obrigado pelo amor incondicional. Por me mostrarem que independente das circunstâncias o amor é o melhor combustível para levar os dias. Obrigado por me ensinar a seguir com sorriso largo e coração valente, mesmo que o sol resolva não aparecer. Sou grato pela compreensão, em dias de tanto silêncio.

Agradeço ao meu orientador, Dr. Alcides Fernando Gussi, que acreditou nas minhas ideias enquanto acadêmico. Suas sugestões, olhar humano, atenção e disponibilidade deixarão legado que ultrapassa a dimensão da técnica.

Aos professores Danielle Maia Cruz e Rodrigo Vieira Costa, que com muita sensibilidade me auxiliaram durante a qualificação me fazendo compreender as fragilidades e forças da minha escrita, para tornar esse texto mais coerente e consistente.

A casa do migrante, na figura das gestoras Mirella Moraes e Jaqueline que se apresentaram disponíveis para me permitir falar com os refugiados.

A todos os refugiados que atentamente se disponibilizaram a ajudar, participando das entrevistas.

Ao Programa de Atenção ao Migrante, Refugiados e enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em especial ao Simão Castro, Lívia Xerez e Lucia Bertini que me auxiliaram na compreensão do programa.

Aos colegas do mestrado pelos momentos compartilhados e de encorajamento.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente me ajudaram nessa dura caminhada.

“Ou assumimos o drama humano desde a capacidade de amar que nos torna humanos, ou acabaremos todos desumanizados.” (COLAU, 2015)

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo avaliar o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas sob a ótica dos refugiados, identificando até que ponto o Programa instituído pelo Estado do Ceará garante direitos humanos básicos (acesso à saúde, moradia, lazer, manutenção à vida, entre outros) permitindo a reconstrução de vida desses refugiados no contexto sociopolítico e econômico do Estado, fazendo uma análise para além do acolhimento. Embora o Brasil apresente-se aberto a receber refugiados, tornando-se signatário da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (1961) e impedindo tratamento diferente ao nacional e estrangeiro, garantido no texto da Constituição Federal de 1988, não há norma que apresenta um desenho de estruturação de Políticas Públicas voltadas a esses indivíduos. A Lei do Migrante (Lei 13.445/2017) institui apenas que políticas devem ser pensadas pelos entes federativos e sociedade civil, o que sinaliza para a ideia de que ainda há uma visível fenda entre a positivação desses direitos e sua efetivação, assim os refugiados continuam a margem pela falta de Políticas Públicas e programas que garantam uma reconstrução de vida, para além do acolhimento, o que interfere na garantia de direitos dos refugiados. Nesse sentido, em 2018 o Estado do Ceará, por meio do Decreto 32.915/18, instituiu o Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, enquanto programa estadual, garantindo por meio do Posto de Atendimento Humanizado, atendimento judicial e psicossocial. O programa conta com a parceria da Pastoral do Migrante. Nesse contexto, este trabalho tem por finalidade se debruçar na problemática dos refugiados, propondo realizar uma avaliação, com abordagem metodológica qualitativa, sob a perspectiva da afirmação de direitos humanos, por meio de estudo de caso no Município de Fortaleza, observando, a partir do relato de vida dos refugiados, se o Programa garante acesso à manutenção de suas vidas. Para tanto, foram realizadas entrevistas com refugiados venezuelanos e colombianos, que chegaram ao Ceará, vítimas de diversas situações de rupturas de direitos humanos e que foram acompanhados pelo Programa e recepcionados pela Pastoral do Migrante. Foi observado a partir dos seus relatos de vida que, para além do acolhimento, o programa possibilitou a reconstrução de suas vidas no Ceará. Em articulação, faz-se uma análise entre os anos de 2018 (ano da instituição do programa) e 2022 (ano da pesquisa), na cidade de Fortaleza, onde o

fluxo de refugiados é maior (acolhidos na Casa do Migrante). Para esta avaliação é adotada uma perspectiva avaliativa segundo os eixos da Avaliação em Profundidade (Lejano 2012 e Rodrigues 2008), em que se analisa texto, contexto e a trajetória do Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, enfatizando a perspectiva da afirmação de Direitos Humanos para refugiados. Identificou-se, por meio dos resultados da avaliação realizada, a necessidade de se buscar melhorias no Programa Estadual existente, de modo a garantir a possibilidade de reconstrução de vidas refugiadas no Estado do Ceará. Ficou evidente que, na atual conjuntura do Programa, não há garantia de afirmação dos direitos humanos, ainda que básicos, nem a possibilidade de reconstrução de vida, detendo-se exclusivamente na oferta de atendimento psicológico e jurídico, com atuação direta do Estado no auxílio à retirada de documentação. As conclusões sobre avaliação realizada, sob uma perspectiva de garantia de direitos humanos, apontam para importância de que o PAMRETP caminhe para além da norma positivada, visualizando que se oportunize, de fato, a garantia a reconstrução de vida digna dos refugiados.

Palavras-Chave: refugiados; políticas públicas; avaliação; direitos humanos.

ABSTRACT

The present study aims to evaluate the State Program of Attention to Migrants, Refugees and Confrontation of Trafficking in Persons from the perspective of refugees, identifying to what extent the Program instituted by the State of Ceará guarantees basic human rights (access to health, housing, leisure, maintenance of life, among others) allowing the reconstruction of the lives of these refugees in the socio-political and economic context of the State, making an analysis beyond the reception. Although Brazil is open to receiving refugees, becoming a signatory of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees (1961) and preventing different treatment to national and foreigners, guaranteed in the text of the Federal Constitution of 1988, there is no norm that presents a design of structuring of public policies aimed at these individuals. The Migrant Law (Law 13.445/2017) establishes only that policies should be thought by the federative entities and civil society, which signals the idea that there is still a visible gap between the positivization of these rights and their implementation, so refugees remain on the sidelines due to the lack of Public Policies and programs that ensure a reconstruction of life, beyond the reception, which interferes with the guarantee of rights of refugees. In this sense, in 2018, the State of Ceará, through Decree 32.915/18 instituted the Program of Attention to Migrants, Refugees and Confrontation to Human Trafficking, as a state program, ensuring through the Humanized Service Station, judicial and psychosocial care. The program counts on the partnership of the Pastoral Care for Migrants. In this context, this work aims to address the problem of refugees, proposing to perform an evaluation, with a qualitative methodological approach, from the perspective of the affirmation of human rights, through a case study in the city of Fortaleza, observing, from the life stories of refugees, whether the program ensures access to the maintenance of their lives. To this end, interviews were conducted with Venezuelan and Colombian refugees who arrived in Ceará, victims of various situations of human rights violations and who were accompanied by the Program and received by the Pastoral Care for Migrants. It was observed from their life stories whether, beyond the reception, the program made possible the reconstruction of their lives in Ceará. In articulation, an analysis is made between the years 2018 (year of the program's institution) and 2022 (year of the research), in the city of Fortaleza, where the flow of refugees is greater (welcomed at the Casa do Migrante). For this evaluation, an evaluative perspective is adopted

according to the axes of Evaluation in Depth (Lejano 2012 and Rodrigues 2008), in which the text, context, and trajectory of the Program of Attention to Migrants, Refugees, and Confrontation of Human Trafficking are analyzed, emphasizing the perspective of the affirmation of human rights for refugees. We identified, through the results of the evaluation, the need to seek improvements in the existing State Program, in order to guarantee the possibility of reconstruction of refugee lives in the State of Ceará. It was evident that, in the program's current conjuncture, there is no guarantee of the affirmation of human rights, even if basic, nor the possibility of life reconstruction, stopping exclusively at the offer of psychological and juridical assistance, with direct action by the State in assisting in the withdrawal of documentation. The conclusions on the evaluation, under a perspective of human rights guarantee, point to the importance of the PAMRETP to go beyond the positivized norm, visualizing that it is opportune, in fact, to guarantee the reconstruction of a dignified life for refugees.

Key-words: refugees; public policies; evaluation; human rights.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese: Eixo Conteúdo do PAMRETP.....	83
Quadro 2 - Síntese: Análise de Contexto.....	95
Quadro 3 - Síntese: Trajetórias.....	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas
IBGE	Comitê Nacional para Refugiados
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
NETP	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
OIR	Organização Internacional para os Refugiados
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
PAAHM	Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante
PETP	Programa Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PAMRETP	Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SDN	Sociedade das Nações
TCLE	Termos de Consentimento Livre e Esclarecido
UFC	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A CONSTRUÇÃO DO OBJETO AVALIATIVO: A AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE APLICADA À PROBLEMÁTICA DOS REFUGIADOS.....	23
2.1	Aspectos metodológicos	23
2.2	A perspectiva analítica e metodológica da avaliação: a avaliação em profundidade alcança o refugiado e nele se justifica.....	28
2.3	O tema e a problemática dos refugiados.....	31
2.3.1	<i>Instituto Jurídico do Refúgio: uma construção histórica.....</i>	32
2.3.2	<i>Fundado temor de perseguição e seus motivos.....</i>	35
2.3.2.1	<i>Por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política</i>	37
3	O ESTADO NEOLIBERAL E A AFIRMAÇÃO DE DIREITO AOS REFUGIADOS.....	41
3.1	O Povo do Estado: nacional e estrangeiro.....	43
3.1.1	<i>A Crise do Conceito Jurídico de Nacional.....</i>	45
3.2	Estado, Vulnerabilidade Social e Direitos Humanos: o refugiado como sujeito de direitos.....	47
3.3	A Dignidade da Pessoa Humana em Processo de Refúgio.....	58
3.4	Analogia ao Princípio “Pro Homine”: afirmação de direitos humanos aos refugiados.....	60
4.	ANÁLISE DE CONTEÚDO: COMPREENDENDO O PROGRAMA.....	64
4.1	A formulação do programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas instituído pelo Estado do Ceará.....	64
4.1.1	<i>Compreendendo a constatação da solicitação de refúgio.....</i>	67
4.1.2	<i>A determinação da condição de refugiado.....</i>	70
4.1.3	<i>Princípio do Non-Refoulement e Princípio da Unidade Familiar.....</i>	73
4.2	A coerência interna do Programa segundo sua proposta teórica e sua base conceitual.....	75

4.3	Políticas Públicas para refugiados no Brasil e no Ceará.....	79
4.4	Síntese dos resultados.....	83
5	ANÁLISE DE CONTEXTOS POLÍTICOS: INTERNACIONAL, NACIONAL E LOCAL.....	85
5.1	Contexto Jurídico do Refúgio: internacionalização.....	85
5.2	Contexto nacional e local: descentralização e “Poder Local”	87
5.2.1	<i>Brasil e Ceará: análise do contexto político.....</i>	<i>89</i>
5.3	Síntese dos resultados.....	95
6	ENTRE A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E AS TRAJETÓRIAS DE VIDA DOS REFUGIADOS.....	97
6.1	Trajetoira Institucional e o espectro temporal e territorial.....	97
6.2	As entrevistas.....	103
6.3	As trajetórias.....	104
6.4	Do conhecimento do programa por parte dos beneficiários e o atendimento do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante.....	108
6.5	Da garantia de direitos e capacidade de reconstrução da vida dos refugiados.....	110
6.6	Sínteses dos resultados.....	114
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
	REFERÊNCIAS	123

1 INTRODUÇÃO

Este presente estudo avaliativo aborda a problemática das políticas públicas envolvendo refugiados no estado do Ceará. Nesse aspecto, tem como questão central a Universalização dos Direitos Humanos, tomando por base o “princípio da Dignidade da Pessoa Humana”, como meio de permitir uma avaliação do Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, estabelecido no Estado do Ceará pelo Decreto 32.915/2018, a partir da perspectiva da afirmação de direitos.

Impende destacar que a Constituição Federal brasileira (1988), garante tratamento igual ao nacional e ao estrangeiro em território brasileiro (artigo 5º, caput) o que segundo Lima (2017) ratifica a ideia de que o Brasil rompeu com as barreiras do acolhimento aos refugiados, mesmo que não exista no texto constitucional cláusula expressa que “garanta a isonomia e a condição jurídica dos refugiados”. (LIMA, 2017)

O Brasil assinou a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (1961), a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados na América Latina (1984) e aprovou a Lei 9.474/1997¹, assumindo o compromisso de acolher e proteger esses indivíduos. (LIMA, 2017)

Esse estudo parte do pressuposto de que há empecilhos nacionais para garantir direitos e sustar com os paradigmas da regularização, trabalho e integração social, pois, embora o Brasil venha avançando quanto à acolhida, ainda vem galgando passos curtos em relação à efetivação de Políticas Públicas voltada aos desterritorializados (BAUMAN, 2011), devendo essa ser adotada em conjunto pelos entes federativos e a sociedade civil.

Nesse sentido, como contraponto, o Estado do Ceará apresenta-se aberto a acolher refugiados e, em 2018, por meio do Decreto 32.915/18, institui o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

A nova nomenclatura do Programa já faz uma distinção entre os institutos do refúgio e da migração, uma vez que não se confundem. Refugiado é aquele que deixa seu país de origem por um fundado temor de perseguição (forçado), conforme estabelece a Convenção de Cartagena 1951 e o Alto Comissariado das Nações

¹ A Lei 9.474/1997 prevê o reconhecimento da condição de refugiado para aquele perseguido por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. (LIMA, 2017)

Unidas (ACNUR), por outro lado, o migrante deixa seu país de forma voluntária, em busca de qualidade de vida.

Ao refugiado não restam alternativas, senão buscar acolhimento em outro país, para preservar o que lhe resta: a vida. Compreende-se como acolhimento o ato de recepção de refugiados em território de determinado país, o que não acontece por parte de muitos países, que fecham suas fronteiras para impedir a entrada e/ou permanência, contudo não é o que ocorre no Brasil, que se apresenta aberto a receber refugiados.

Vencida a etapa do acolhimento, contudo, é preciso observar se são garantidos Direitos Humanos, se a esse refugiado é dada condições de reconstrução e inserção social. Nesse sentido, este estudo parte das seguintes perguntas: em que medida as trajetórias de vida dos refugiados se fazem necessárias para afirmar Direitos Humanos? O Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas garante direitos aos refugiados, lhes permitindo reconstruir suas vidas no Ceará? Em que medida o Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante vem garantindo ao refugiado atendimento psicossocial e jurídico adequado? O Programa rompe com as questões da desigualdade e vulnerabilidade social? Garante inclusão, trabalho, moradia, educação e saúde? Em que medida as trajetórias de vida dos refugiados, no Ceará, se fazem necessárias para afirmar Direitos Humanos?

Como características básicas dos direitos humanos, temos a: irrenunciabilidade, inviolabilidade e universalidade. Tais prerrogativas, hoje, garantidas, nacional e internacionalmente, por seus pactos, protegem o sujeito de direitos de intervenções às liberdades fundamentais ou qualquer ação que lese ou usurpe a dignidade da pessoa humana. Trata-se de um direito *erga omnes*, pois a norma tem validade para todos sem distinção.

De acordo com essa problemática, este trabalho tem por objetivo central avaliar o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas a partir do Decreto n.º 32.915/2018, na perspectiva da garantia efetiva de direitos aos refugiados no contexto sociopolítico e econômico do estado do Ceará, embora a avaliação seja baseada no relato de vida dos refugiados, a quem o programa reflete diretamente seus efeitos, fez-se necessário refletir sobre a atuação da Secretaria e seus Órgãos e suas potencialidades e limites, dada a relação direitos e refugiados.

Como objetivos específicos buscou-se: compreender e problematizar, sob uma perspectiva, jurídico social, o lugar do Estado como protetor de refugiados e garantidor de direitos humanos, independentemente de ser nacional ou estrangeiro; analisar a categoria “refugiado” com base no Manual de Procedimentos e Critérios Para Determinação da Condição de Refugiados (ACNUR) e o perfil do refugiado acolhido no Estado do Ceará; analisar como o Programa enfrenta a marginalização e desigualdades dos refugiados, permitindo a sua integração dos refugiados junto aos órgãos do Sistema de Defesa Social, Sistema de Justiça, Políticas Públicas de Proteção Social e Direitos Humanos e Sociedade Civil Organizada no Ceará; identificar, por meio das trajetórias dos refugiados em que medida Programa Estadual é capaz de ir além do acolhimento, garantido oportunidade aos refugiados de reconstruir suas vidas, segundo o princípio da “dignidade da pessoa humana”; analisar em que medida o Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante promove o serviço de atendimento psicossocial e jurídico, permitindo uma orientação coerente e humanizada ao refugiado.

A relevância do trabalho pode ser considerada na medida em que, quando o Estado do Ceará apresenta um Programa voltado aos Refugiados, ele viria a romper com a resistência localista, amenizando os efeitos da crise humanitária. Contudo, resta avaliar se isso vem sendo cumprido e se esses direitos são garantidos, por isso, a importância de uma avaliação centrada na afirmação de direitos dos refugiados, o que será realizada na perspectiva da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008), garantindo aproximação com as experiências concretas da política (LEJANO, 2021).

Tomando por base os últimos acontecimentos e a visibilidade do assunto, encontro no tema dos refugiados uma problemática pulsante e emergente para uma dissertação, na busca de permitir um olhar mais humano da comunidade acadêmica, compreendendo o Estado como ente de proteção ao indivíduo, sem se ater aos limites da nacionalidade.

O tema em mote é digno de reflexão, embora a problemática dos refugiados venha ganhando espaço nas discussões sociais, políticas e econômicas, a invisibilidade desses sujeitos ainda é recorrente (LIMA, 2017). Dessa forma, a nebulosidade do assunto faz com que o sujeito solicitante de refúgio tenha seus Direitos Humanos extintos e vivam a marginalização e a desigualdade. (CARLET; MILESE, 2012)

É preciso garantir direitos aos refugiados que possam ir além da regularização, e garantam trabalho, integração social, educação, moradia, permitindo aos refugiados oportunidades de reconstrução de suas vidas, para que sejam percebidos como um “ser de direitos” e deveres, que terão acesso a direitos humanos, independente do lugar ou posição que estejam. Conforme César e Viviane (2012, p. 141) “[...] é preciso avançar para além das regras jurídicas positivadas somente...”. Nesse sentido é preciso avançar para além do que dispõe o Decreto Estadual n.º 32.915/2018².

Contextualmente, desde 2015, quando a crescente onda de refugiados na Europa fez desencadear a maior crise humanitária de todos os tempos, conforme estabelece os pesquisadores da ONU, e compreendendo que ainda na faculdade de direito – desde os semestres iniciais - eu já seguia na luta em favor dos Direitos Humanos, pois me dediquei a aprofundar na problemática dos refugiados, que não é nova, mas apresenta-se com muita pujança no esteio social nos últimos anos.

Como advogado e defensor dos Direitos Humanos, venho buscando utilizar meus conhecimentos jurídicos e sociais para defender os marginalizados, denunciar as desigualdades, os preconceitos e estigmas enfrentados pelos refugiados. Conhecendo o Programa instituído pelo Estado do Ceará, contudo, agora como aluno do MAPP, julguei necessário realizar uma avaliação para compreender como o Estado vem garantindo direitos e oportunidades de reconstrução das vidas dos refugiados.

É, contudo, preciso indagar acerca de quais Políticas Públicas foram criadas para garantir a reconstrução da vida desses indivíduos e se há efetivação desses direitos.

Isto, pois, neste trabalho, optou-se por realizar uma avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008), compreendendo até que ponto o programa é capaz de permitir acesso aos direitos, ainda que básicos, para manutenção das vidas refugiadas, embora o foco maior esteja nos relatos de vidas coletados por meio das entrevistas, como necessário compreender as trajetórias institucionais que se confundem com a dos refugiados (GUSSI, 2008)

Trata-se de realizar uma avaliação que vai para além do acolhimento, observando a implementação do tratamento aos refugiados, o acompanhamento

² Decreto que implementa o Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Estado do Ceará.

psicossocial e jurídico, enfim, avaliando o programa, sobretudo a partir dos relatos de vida dos refugiados.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa com metodologia qualitativa na busca de avaliar o Programa Estadual, observando em que medida o refugiado encontra-se protegido pelo sistema político quanto ao acolhimento e posterior a ele.

Embora a nova nomenclatura do programa, adotada a partir de 2018 por meio da alteração do Decreto Estadual, apresente os institutos do refúgio, migração e tráfico de pessoas, essa avaliação tem como recorte principal a figura do refugiado que encontrou, no Estado do Ceará, a possibilidade de reconstruir sua vida.

Inicialmente, foi pensado em coletar dados junto à Coordenadoria de Cidadania, no Posto Avançado de Atendimento ao Migrante, como fonte secundária, sem perder o enfoque nas entrevistas feitas com os refugiados que se encontravam na Pastoral do Migrante, entendendo que, a partir de seus relatos de vida, seria possível avaliar como se procede, de fato, o atendimento psicossocial e jurídico e se lhes era garantido direitos humanos e a oportunidade de reconstrução de suas vidas.

Acontece que, durante a pesquisa, foi observado que a Secretaria não tinha os dados solicitados e/ou seus servidores omitiram os dados para a pesquisa, assim fazendo mais apropriado ouvir os próprios refugiados como essencial para entender a afirmação da garantia de direitos humanos.

Contudo, durante os desdobramentos da pesquisa de campo, ficou clara a necessidade de ouvir algum ator envolvido na implementação do Programa, para compreender as questões práticas da aplicação das bases institucionais do Estado. Nesse sentido, foi solicitado por muitas vezes uma visita ao PAMRETP, sendo que o pesquisador tentou falar com os gestores, com servidores, conhecidos, mas demorou muito até que conseguisse um retorno. Por fim, conseguiu-se uma chamada de vídeo com o gestor do Programa, que foi fundamental para conseguir compreender os desdobramentos do Decreto.

Há que ressaltar que, no processo de desenvolvimento da pesquisa, foi enfrentada ainda grande dificuldade de acesso aos refugiados por meio da Pastoral do Migrante. Nesse sentido, foi indicado uma empresa que trabalha contratando refugiados e migrantes. O proprietário apresentou-se disponível a ajudar, contudo, no momento da pesquisa ele só tinha trabalhado até então com apenas um migrante, uma vez que a refugiada que trabalhava com eles estava se preparando para voltar

ao seu país de origem, pois havia cessado o fundado temor de perseguição, que lhe fazia uma refugiada.

Dessa forma, por meio do contato com essa empresa privada, foi compartilhado o contato com a refugiada e essa, por ser voluntária da Pastoral do Migrante, foi a ponte para comunicação entre o pesquisador e a Pastoral, na pessoa da irmã Idalina que, sabendo do tema pesquisado, demonstrou-se aberta a ajudar.

Nesse sentido, conseguimos contato direto com a Casa do Migrante. A ideia inicial, baseada na programação da pesquisa, seria entrevistar 10 refugiados e fazer uma triagem daqueles que se beneficiavam da atuação do Programa, contudo como a Casa do Migrante tem uma rotatividade, não conseguindo custear a permanência longa desses sujeitos e por se tratar de pessoas que lidam com fundado temor de perseguição, que lhes deixam apavoradas com a possibilidade de serem descobertas, poucos aceitaram participar das entrevistas.

Desse modo, foram feitas entrevistas com 2 refugiadas (tínhamos 3 contatos, mas uma não compareceu por motivos pessoais), seguindo o critério de exclusão e inclusão: refugiados que foram acolhidos no Estado do Ceará, atendidos por meio do Programa, maiores de 18 anos, durante o período de 2018 a 2022, que desejassem, voluntariamente, participar da pesquisa, para, assim, construir suas trajetórias de vida e como o Programa garantia acesso a direitos humanos e lhes permitia reconstruir suas vidas. Como será visto, em que pese o número reduzido de entrevistados, dado o caráter qualitativo das entrevistas, as suas narrativas permitiram alcançar, metodologicamente, os objetivos da pesquisa avaliativa.

Não foram considerados, para desenvolvimento da pesquisa, pessoas que negaram o convite à participação ou que desistiram após a entrevista ou que não assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Em relação ao grupo de refugiados, não foram considerados menores e/ou aqueles que não conseguiam se comunicar em língua portuguesa ou que foram colhidos no Ceará antes do Decreto n.º 32.915/18, já que o objetivo da pesquisa é o de avaliar as oportunidades ofertadas por meio da implementação do Programa aos refugiados.

Quanto à abordagem teórico-metodológica de avaliação, adota-se a avaliação em profundidade por meio de seus eixos de análise Rodrigues (2008), bem como os parâmetros das relações entre de texto e de contexto, fundamentados em Lejano(2001) e na perspectiva de uma avaliação pela afirmação de direitos, analisada sob a ótica dos Direitos Humanos e Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

O trabalho foi submetido ao Comitê de Ética, uma vez que por tratar de indivíduos vulnerabilizados se fez necessário um resguardo ético a essa pesquisa social.

Como estrutura, esta dissertação inicia-se, nesta introdução, seguido do item 2 que apresenta a avaliação em profundidade como perspectiva avaliativa, como sendo a mais adequada para a problemática dos refugiados, aqui examinada, pois possibilita uma análise crítica do Programa como instrumento social implementado pelo Estado do Ceará e como garantidor de direito aos refugiados. Nesse sentido, ainda, faz-se necessário compreender o conceito de refugiados e como a complexidade do tema se funde com a proposta de Rodrigues (2008), Lejano (2001). Para compreender o refugiado como sujeito de Direitos Humanos, o item 3 faz uma análise do Estado Neoliberal e a necessidade de evidenciar a garantia de Direitos e Dignidade da Pessoa Humana. Nesse ínterim, faz-se uma aplicação análoga do princípio “Pro Homine”, como instrumento jurídico cogente para analisar a aplicação de direitos, independentemente de ser esse nacional (direitos fundamentais) ou internacional (direitos humanos). Para isso, o item toma por base as discussões de Boaventura Santos (2014), Zisman (2016), Cançado Trindade e Flores (2009) num debate de direitos humanos, analisando o refugiado como sujeito objetivado desse Estado Neoliberal, que sofre marginalização, preconceitos e vulnerabilidades.

Nessa disposição, passa-se a compreender a institucionalização do Programa a partir dos eixos da Avaliação em Profundidade, baseada nos ensinamentos de Rodrigues (2008), Gussi e Oliveira (2015) e Lejano (2001). Inicia-se fazendo uma análise de conteúdo (item 4), observando as disposições governamentais para a formulação do PAMRETP, os conceitos e valores que compõem o programa e a verificação da coerência das bases da política e a aplicação desta.

O item 5 faz uma análise do eixo “contexto político” da Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008), fazendo uma revisão dos momentos políticos observados quando da criação do programa, nas esferas internacional, nacional e regional, analisando os Plano Plurianuais nacional e estadual, as bases jurídicas para formulação do Programa, bem como analisando o que dispõe as bases normativas do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e o Programa de Atenção ao Migrante Refugiado e Enfrentamento ao

Tráfico de Pessoas (PAMRETP) gerido pela Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos do Ceará.

No item 6, faz-se uma análise dos eixos da Avaliação em Profundidade: “trajetórias institucionais” e “espectro temporal e local”, fazendo uma fusão da trajetória de vida dos refugiados com a trajetória institucional. O texto caminha sob o aspecto da avaliação em profundidade como a perspectiva avaliativa adequada para analisar o PAMRETP, garantindo melhor aproximação à experiência concreta do caso estudado e observando se o Programa cumpre com uma postura de garantidor de direitos humanos aos refugiados que se encontram no Estado do Ceará.

Nesse sentido, neste item, é feita a apresentação temática do conteúdo entrevistas, objetivando propor uma avaliação do programa e a observação, a partir do relato e visualização dos próprios refugiados, enquanto beneficiários do programa, e se o programa permite a reconstrução de vida desses sujeitos.

Nas considerações finais, realiza-se uma síntese avaliativa dos resultados da avaliação do Programa, com uma análise final dos resultados alcançados a partir dos eixos da Avaliação em Profundidade: conteúdo, contexto, trajetórias institucionais e espectro temporal e local. Em seguida, apresentamos pontos a serem considerados sobre a avaliação realizada, sob uma perspectiva de garantia de direitos humanos, afirmando a importância de que o PAMRETP caminhe para além da norma positivada, visualizando que se oportunize a garantia a reconstrução de vida digna dos refugiados.

2 A CONSTRUÇÃO DO OBJETO AVALIATIVO: A AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE APLICADA À PROBLEMÁTICA DOS REFUGIADOS

Esse item tem por finalidade apresentar por quais motivos uma Avaliação em Profundidade (fundamentado em Rodrigues, Lejano e Gussi) é a mais apropriada para se aplicar ao estudo dos Refugiados e para avaliar o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiados e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas implementado pelo Estado do Ceará. Após essa compreensão, o texto segue fazendo uma análise de conteúdo, contexto e trajetória institucional do programa (PAMRETP) – que seguem nos itens subsequentes.

Para isso, faz-se necessário compreender a metodologia aplicada, de forma mais densa, justificando as suas escolhas, por parte do pesquisador, para a posteriori se debruçar na escolha da perspectiva avaliativa e como ela se desenvolve na problemática dos refugiados. Esse caminho será essencial para seguir a estruturação da avaliação em profundidade e levantar os questionamentos adequados para se pensar em refugiado como sujeito de direito (item 3), o programa implementado pelo Estado do Ceará, dentro do que institucionalmente lhe é proposto (item 4), seus desdobramentos político-social e seu corpus jurídico (item 5), e trajetórias de vidas dos refugiados (item 6) sob uma perspectiva de afirmação de Direitos Humanos e Dignidade da Pessoa Humana.

2.1 Aspectos metodológicos

Para esse estudo, a perspectiva avaliativa escolhida foi a Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008), fundada no Método Experiencial (LEJANO, 2012), uma vez que o estudo buscou fazer uma avaliação pela afirmação de direitos, e, nessa perspectiva toma-se como foco os contextos sociopolíticos e culturais, com especial atenção, como se verá, aos relatos de vida dos refugiados, considerando suas percepções (dos sujeitos em situação de refúgio) do programa.

Nesse sentido, busca, a partir dos relatos de vida dos refugiados acolhidos pelo Estado do Ceará, identificar a garantia de direitos e oportunidade de reconstrução de vida por meio dos parâmetros estabelecidos pelo Programa avaliado.

O trabalho tem uma abordagem unicamente qualitativa (construindo a partir das histórias de vida dos sujeitos), por meio de entrevistas com os refugiados acolhidos pelo PAMRETP, na cidade de Fortaleza.

Embora Pereira (2012) estabeleça que o: “Emprego das duas abordagens (quanti e quali) na pesquisa de um mesmo problema, em geral, tende a apresentar um resultado mais consistente.”, para essa pesquisa, a abordagem quantitativa não faz tanto sentido, uma vez que para observar a garantia de direitos e a possibilidade de reconstrução de vida dos sujeitos em situação de refúgio os números precisam dar espaço a humanização do processo, que só será sentido a partir dos relatos dos refugiados atendidos pelo Programa Estadual, observando as estruturas do “dever ser” estruturado pelo Decreto, o alcance ou não dos objetivos institucionalizados e sobretudo como ele chega ao seu receptor.

Nesse sentido, uma abordagem unicamente qualitativa perpassa uma ideia que vai além de simplesmente verificar se a meta estabelecida pela pauta pública foi cumprida e começa a se levantar questionamentos a partir da vivência dos refugiados. Isso vai ao encontro do que estabelece Rodrigues (2016) tomando por base os ensinamentos de Lejano (2012) em seu modelo experiencial, no qual o pesquisador passa por um “[...] processos circular entre a situação empírica e a reflexão conjunta entre pesquisador e grupo pesquisado, nas quais a teoria emerge da prática...” (RODRIGUES, 2016, p. 106)

Esse argumento justifica uma abordagem unicamente qualitativa, vez que o objetivo deste estudo é analisar sob a perspectiva da afirmação do direito aos refugiados, como o Programa Estadual vem garantindo Direitos Humanos e lhes possibilitando uma reconstrução de vida. Não basta acolher, é preciso caminhar para além do acolhimento e observar níveis mais profundos de compreensão do Programa.

Com as entrevistas, pretendeu-se compreender as condições em que se apresentam esses sujeitos, a garantia de direitos humanos (moradia, alimentação, lazer, educação, saúde) e a reconstrução dessas vidas refugiadas (familiarização com o espaço, oportunidades, ruptura de desigualdades, comunicação, documentação) no Estado do Ceará.

Nesse sentido estabelece Rodrigues (2011, p.57) ao tratar das entrevistas que “(...) fornece ao pesquisador os elementos importantes para a análise pelo cotejamento das ideias, informações e reflexões, também das interpretações, tecidas pelos próprios entrevistados.”

As perguntas buscam seguir os objetivos do programa (estabelecidos pelo decreto), as condições estabelecidas aos sujeitos em situações de refúgio que rompem com a vulnerabilidade social, bem como visualizar as oportunidades que lhes são garantidas a partir da fruição de direitos.

Ressalta-se que, antes de ingressar no estudo, cada entrevistado foi esclarecido sobre as finalidades da pesquisa. Depois disso, assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE), no qual estavam resumidas as informações verbais que ele recebeu. Portanto, será garantido sigilo quanto à identidade de todos os participantes da pesquisa, bem como o respeito às normas éticas aplicadas à pesquisa com seres humanos.

As entrevistas aplicadas foram semiestruturadas, a fim de compreender – com base nos objetivos da pesquisa – as condições a que se apresentam os refugiados acolhidos no Ceará e como o programa, enquanto política pública, garante direitos e possibilita a reconstrução de vidas refugiadas no Estado do Ceará.

Para Rodrigues (2011, p. 57) as “entrevistas qualitativas” ganham destaque, uma vez que segundo a autora, uma avaliação em profundidade não pode se “restringir” apenas a análise de dados estatísticos, sendo necessário observar as ideias dos entrevistados, vez que a partir dessas respostas, será observado o sucesso ou não da política avaliada.

Como já pontuado na introdução, a pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário Walter Cantídio da UFC e seguiu as regras estabelecidas pela Resolução n.º 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, embora não se trate de pesquisa na área de saúde, foi preciso garantir segurança aos refugiados, por tratar de indivíduos vulneráveis.

Além disso, foi realizada observação dos atendimentos no Posto de Atendimento Humanizado, possibilitando uma melhor compreensão da correta execução do atendimento psicossocial e jurídico, a verificar em que medida garante a inserção social do refugiado e rompe com o despreparo do atendimento feito pela Polícia Federal¹, ³como é estabelecido, em regra, pelo Comitê Nacional para os Refugiados no Brasil.

³ Segundo o CONARE e seguindo o estabelecido no Manual dos Refugiados (ACNUR, 1996) o atendimento inicial dado aos refugiados na sua acolhida, em regra, é feito pela Polícia Federal, sendo a procura feita voluntariamente por parte do refugiado. Acontece que nem sempre a Polícia Federal brasileira encontra-se preparada para tratar dessa problemática dos refugiados de forma adequada,

A princípio, parece que o Estado do Ceará avança quando institui um órgão específico para tratar desses indivíduos (Posto de Atendimento Avançado Humanizado ao Migrante), que de acordo com o Decreto 32.915/18 conta com pessoas especializadas e preparadas para fazer esse atendimento (jurídico e psicossocial), por isso a necessidade de observar esses atendimentos e questionar aos refugiados o adequado cumprimento dessa demanda.

Uma avaliação em profundidade pressupõe uma pesquisa documental bem detalhada desse processamento histórico, compreendendo como se perpassa os processos até que se chegue no receptor final da política – no caso, do programa – acontece que durante a pesquisa foi dificultado o acesso a esses dados por parte da Secretaria de Direitos Humanos, que por vezes informava não constar dados simples referente ao desenvolvimento da pesquisa, desenvolvimento dos atendimentos, perfil dos refugiados, que será melhor detalhado durante a avaliação do programa (item 5).

Seguindo o que se estabelece como eixos de análise da Avaliação em Profundidade, proposta por Lea Rodrigues (2008), a pesquisa passa a ser estruturada como: documental (observando o conteúdo do programa) e bibliográfica (confrontando o contexto das formulações do programa com um debate de Direitos Humanos), observando o período de 2018 quando o Programa foi instituído, até o ano de 2022.

A pesquisa de campo foi realizada junto a Coordenação, com um intuito de obter uma compreensão mais aprofundada da institucionalização do programa, Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante, aplicando a técnica da observação (Lejano, 2011), a fim de compreender se o atendimento psicossocial e jurídico garante um viés unicamente informativo ou se permite uma construção social e se esse atendimento se apresenta mais efetivo do que o realizado pela Polícia Federal.

Em relação à observação, Gussi e Oliveira (2016, p. 95) tomando por base as compreensões de Lejano (2011) determinam que: “Trata-se de ir a campo e construir, por meio da observação participante e das técnicas de pesquisa a ela concernentes, a experiência *in loco* das políticas públicas, que constituirá a base empírica de dados para sua avaliação.”

Nesse sentido, Rodrigues (2016) estabelece que: “[...] a realidade informa ao pesquisador o que é primordial à análise, e ele, pesquisador, tem que estar aberto

sem falar no medo dos refugiados em procurar o atendimento da polícia, uma vez que já vem sofrendo várias represálias por parte da polícia de outros países que não acolheram esses indivíduos.

ao que se observa, ouve e vivência, pois é a partir desta capacidade de imersão no campo que resulta uma boa ou uma má avaliação de uma política.” (2016, p. 114). Assim, para essa avaliação, é necessário o estudo de campo experienciando a vivência dos refugiados acolhidos no Ceará.

Uma vez que foi apresentada extrema dificuldade de acesso aos refugiados por parte da Pastoral do Migrante, a pesquisa foi realizada com os refugiados, funcionários da empresa (privada) Confeitaria Sublime EIRELI, CNPJ: 6590001703-49, localizada na cidade de Fortaleza, que trabalha em parceria com a Pastoral do Migrante, contratando refugiados e migrantes.

Foram entrevistados funcionários e ex-funcionários na condição de refugiados, para levantar os questionamentos e tensões sentidas por eles quanto ao programa estadual, observando a garantia de direitos humanos e as oportunidades ofertadas de se reestruturar em território cearense.

Após uma explicação da proposta metodológica e por quais motivos foram escolhidas, correspondendo a perspectiva avaliativa, faz-se necessário entender a avaliação em profundidade, os objetivos estudados, a partir da problemática dos refugiados e seus desdobramentos enquanto sujeitos marginalizados, para identificar como a avaliação aprofundada se funde a necessidade desses sujeitos enquanto avaliação de políticas públicas sociais (RODRIGUES, 2011).

Isto, pois, segundo Rodrigues (2011, p.57):

A proposição de que seja extensa e ampla indica que a avaliação em profundidade não poderá se restringir a um olhar focado apenas na averiguação do cumprimento das metas propostas pela política e seus resultados, ou nos itens priorizados por um programa, bem como tão somente no atendimento às suas diretrizes.

Os ensinamentos de Rodrigues (2011) nos fazem compreender que para fazer uma análise para além do acolhimento, fazendo uma avaliação pela afirmação de direitos, não basta observar os dados quantitativos da pauta institucional, observando os desdobramentos e números apresentados pelo Estado do Ceará, é preciso analisar pela perspectiva do refugiado, como o PAMRETP lhes permite a reinserção social, ruptura de desigualdades, enquanto sujeito de direito, no esteio local.

O foco da pesquisa consiste nos dados empíricos coletados junto aos refugiados, na cidade de Fortaleza-CE, analisando a garantia de Direitos Humanos aos sujeitos a partir do Programa instituído pelo Estado do Ceará por meio do Decreto

n.º 32.915/2018, cuja análise, observada a partir dos receptores do programa, fornecerá subsídios de melhorias do PAMRETP.

2.2 A perspectiva analítica e metodológica da avaliação: a avaliação em profundidade alcança o refugiado e nele se justifica.

Gussi e Oliveira (2015) estabelecem que a avaliação positivista “desconsidera os sujeitos sociais envolvidos na política, bem como os contextos sociopolíticos e culturais...” (2015, p. 5)

Uma vez que o estudo busca fazer uma avaliação pela afirmação de direitos, nessa perspectiva, faz necessário observar os contextos sociopolíticos e cultura, os relatos de vida dos refugiados, considerando suas percepções do programa, pois será a partir de suas considerações que será possível compreender a efetivação – quanto a garantia de direitos – do Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PAMRETP), ainda que se detendo apenas na figura do refugiado.

A pesquisa não se detém em avaliar as instituições e seus processos decisórios, conforme determinam Gussi e Oliveira (2016, p. 88) tomando por base o entendimento de Downs (1966; 1999) “[...] ao campo da avaliação aqui compreendida como um processo que está em curso no interior das organizações, mas que não está voltado única e exclusivamente para as mesmas.”

É preciso ouvir os refugiados, enquanto receptores do programa para analisar os “[...] aspectos invisíveis sobre atores, seus contextos e as políticas, advindos do trabalho de campo, sejam trazidos à tona durante o processo avaliativo e, no momento da apresentação dos resultados, sejam a eles incorporado.” (GUSSI, OLIVEIRA, 2016, p. 98)

Nesse sentido uma avaliação contra hegemônica do PAMRETP é assumidamente a escolha ideal, vez que mais densa, detalhada e capaz de ouvir esses beneficiários e observar, a partir dos seus relatos de vida dos refugiados, garantir a observação desses direitos, “[...] o controle social, a afirmação da cidadania e equidade. (GUSSI, OLIVEIRA, 2016, P. 98)

Mais do que isso, significa negar os modelos ortodoxos quase sempre afinados à perspectiva regulatória do Estado e às dinâmicas do mercado, apresentando-se como um referencial capaz de revelar, incorporar e analisar

os embates, conflitos e dissensos resultantes das políticas públicas implementadas.” (GUSSI, OLIVEIRA, 2016. p. 98)

Nesse sentido, para avaliar o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, compreende-se aqui a ênfase em uma análise que contemple várias dimensões envolvidas na política, social, política, cultural, econômica, territorial, de forma a reconhecer o refugiado como sujeito de Direitos. Como bem ensina Sobrinho (2003), as avaliações estão “cada vez mais complexas” e ficam insuficientes os procedimentos meramente descritivos, sendo necessário considerar os aspectos humanos, psicossociais, culturais e políticos, para se construir os entendimentos, levando em conta o indivíduo e seus anseios, o que faz necessário uma análise mais detalhada do PAMRETP.

Para Rodrigues (2016, p. 105), os métodos lineares (clássicos) que se baseiam em testes e hipóteses, dedicados à mensuração do que se propõe a estudar, não se apresentam elementos suficientes, pois limitam o conhecimento e compreensão da política (no caso do programa estadual) na forma que ele é realmente experienciado.

Nessa perspectiva avaliativa, Rodrigues (2008) considera um processo sociopolítico e cultural, privilegiando a interpretação das categorias de entendimento presentes na política, nos textos e depoimentos institucionais (decretos, leis, manuais e servidores) e nos relatos dos sujeitos.

Em consonância a isso, a avaliação aqui em tela, pondera os relatos dos sujeitos, que ganham um espaço primordial na avaliação em profundidade, uma vez que eles, ao sentirem na pele a experiência de serem refugiados, podem com clareza analisar a ação do programa instituído no Estado do Ceará e sua efetivação.

Um ponto é observar o que a norma dita e estabelece, como ocorre nas avaliações tradicionais, outro ponto é avaliar sob a ótica dos refugiados, nesse sentido Gonçalves (2008) estabelece: “Políticas são ressignificadas segundo a visão de mundo das populações-alvo de tais políticas e esta visão de mundo enquadra-se nas relações que se tecem entre indivíduos e sociedade”

Gussi e Oliveira (2015, p. 93), observando a Avaliação em Profundidade e os ensinamentos de Rodrigues, estabelecem:

Inicialmente, é preciso considerar que avaliar políticas públicas trata-se de um processo de natureza sociopolítico e cultural. Como ponto de partida, compreendemos, nos termos de “uma avaliação em profundidade” (RODRIGUES, 2008; 2011), que a avaliação constitui um processo

multidimensional e interdisciplinar na medida em que se pretende contemplar várias dimensões (sociais, culturais, políticas, econômicas, territoriais) envolvidas nas políticas públicas e realizar interfaces analíticas e metodológicas advindas de distintos campos disciplinares, sobretudo o das ciências sociais aplicadas.

Ainda, nesse sentido, observando os ensinamentos Rodrigues (2008), a avaliação do programa em questão neste trabalho, a fim de afirmar os direitos dos refugiados, deve ser uma avaliação que “[...] conseguisse ao mesmo tempo, ser extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional.” (RODRIGUES, 2008)

Embora de um grau altíssimo de complexidade, uma avaliação pela afirmação de direitos – como se propõe aqui – precisa ter essa força em suas proposições, para que se faça compreender o programa estadual, perpassando ao acolhimento e avaliando em que medida é dada aos refugiados oportunidades de reconstruir suas vidas. Assim, se fará uma avaliação mais detalhada do Programa de Atenção ao Migrante, Refugiados e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas estabelecido pelo Estado do Ceará, deixando de lado a ênfase uma análise meramente mensurativa e passando a focar em uma abordagem avaliativa mais social e política do programa e seus atores.

À luz dessa perspectiva, não é possível fazer uma análise do Programa, sem observar os sujeitos envolvidos – na implementação, execução e os beneficiários – contexto, concepções de justiça, direitos, relatos de vida, legitimidades, conteúdo e trajetória -, pois se trata de uma avaliação que quanto aos direitos permita que sejam: “[...] assegurados a todos e políticas que respondam às diferenças para que estas não se tornem fatores que cristalizam desigualdades discriminatórias.” (LUSSI, 2015, p. 142)

A avaliação em profundidade possibilita esse estudo mais detalhado, considerando o refugiado e sua luta pela garantia de direitos – “direito a ter direitos”. Como bem estabelece Lejano: “O analista não é o pensador olhando o movimento da maré. É o peixe que nada no oceano.” (2012, p. 206)

Será analisado o Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de pessoas sob os eixos analíticos da Avaliação em Profundidade. (Rodrigues, 2008): conteúdo, contexto, trajetória institucional e espectro temporal e territorial. (Rodrigues, 2008)

Embora a perspectiva da avaliação em profundidade seja pensada a partir das ideias de Lejano, há uma diferença central entre elas e é o que fundamenta esse

estudo. Segundo Rodrigues (2016, p. 107), a perspectiva por ela pensada apresenta as dimensões da experiencial, mas “não se preocupa com a elaboração de hipóteses, considerando apenas, inicialmente, alguns pressupostos inferidos da imersão em campo de caráter exploratório.”. (grifo nosso)

Essa análise será evidenciada a seguir. Quanto a análise dos eixos, faz-se importante os ensinamentos de Carvalho e Gussi (2011) que apresentam duas dimensões da avaliação em profundidade: analítica, compreendendo a política e as intervenções do Estado e metodológica, que apresenta as construções do avaliador, suas subjetividades no decorrer do processo avaliativo, como serão mais bem definidas nos próximos itens (4,5 e 6), com base nos eixos da avaliação em profundidade.

Antes de iniciar uma análise do PAMRETP sob os eixos da perspectiva avaliativa apontada, é fundamental a compreensão de quem é o refugiado, dentro do que estabelece o Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR) e o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)⁴, para compreender como a avaliação em profundidade abraça essa pesquisa, enquanto pesquisa social.

2.3 O tema e a problemática dos refugiados

A problemática dos refugiados ainda pouco debatida no meio acadêmico é de fundamental importância na contemporaneidade, por isso, avaliar o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PAMRETP) do Estado do Ceará, sob a ótica dos Direitos Humanos, utilizando a perspectiva avaliativa da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008) feita com base no relato dos próprios refugiados.

Nesse sentido, é considerada uma avaliação pela afirmação de direitos na busca de compreender esses direitos são garantidos pelo Programa Estadual, como Política Pública, especificamente sob a ótica dos refugiados, observando o recorte temporal de 2018, quando o programa foi implementado no estado do Ceará por meio do Decreto Estadual 32.915/18, até o ano de 2022.

⁴ O Ministério da Justiça (2021) estabelece: O Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Suas competências e composição estão definidas no art. 12 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional>> Acesso em: 10 de jun. 2022.

Importante destacar o que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) assegura em seu artigo primeiro que “[...] todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos [...]”, o que sinaliza para a ideia de que o texto rompe com qualquer limite às liberdades fundamentais, de qualquer indivíduo. (LIMA, 2017)

Mas será que esses sujeitos em situação de refúgio são livres e têm seus direitos garantidos? Quem garante esses direitos? Em que proporção os Estados protegem esses indivíduos? Há respaldo jurídico suficiente para garantir a dignidade desses sujeitos? Questionamentos como esse serão abordados mais à frente no item 3.

Para iniciar nossa análise dos sujeitos refugiados, antes, é preciso compreender quem é o refugiado, que se difere do migrante, uma vez que esse deixa seu país de origem de forma voluntária, enquanto o refugiado é forçado a deixar seu país por motivo de temor (objetivo e/ou subjetivo). Daí a importância de conhecer o instituto do refúgio, para identificar as dificuldades (marginalização) dos sujeitos e a aplicação da perspectiva avaliativa.

Antes de iniciar a explanação acerca do conceito de refugiado, é necessário apresentar, que algumas literaturas começaram a adotar o termo migrante forçado, uma vez que o termo refugiado não comporta as vítimas ambientais, tampouco as migrações internas. Nesse sentido, o próprio ACNUR estabeleceu:

O termo “migração forçada” é por vezes utilizado por sociólogos e outros indivíduos como um termo generalista e aberto que cobre diversos tipos de deslocamentos ou movimentos involuntários – tanto os que cruzam fronteiras internacionais quanto os que se deslocam dentro do mesmo país. Por exemplo, o termo tem sido utilizado para se referir às pessoas que têm sido deslocadas em decorrência de desastres ambientais, conflitos, fome, ou projetos de desenvolvimento em larga escala. (ACNUR, 2016)

Nessa compreensão, analisaremos o refugiado (estrangeiro), com base no que estabelece o Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado (ACNUR), que é texto base para todos os programas e políticas desenvolvidos no Brasil, incluindo o PAMRETP estabelecido pelo Estado do Ceará.

2.3.1 Instituto Jurídico do Refúgio: uma construção histórica.

Inicialmente os casos de solicitação de refúgio eram analisados como sendo de asilo, uma vez que esse instituto já havia sido recepcionado no ordenamento

interno de alguns países como os da Grécia e França - Constituição Francesa (1793). Contudo, foi no ano de 1889, por meio do Tratado sobre Direito Penal Internacional, que o instituto jurídico do asilo foi efetivamente positivado. Salienta André de Carvalho Ramos:

O grande impulso à proteção dos refugiados deu-se com a Declaração Universal de Direitos Humanos, que estabeleceu... em seu artigo XIV que “toda pessoa vítima de perseguição tem o direito a procurar e de gozar de asilo em outros países”. (2011, p. 25 apud LIMA, 2017)

Foi o texto da Convenção de Genebra de 1951 que passou a conceituar refugiado, contudo estabelecia um limite temporal, só podendo solicitar refúgio aqueles que estivessem sofrendo perseguição antes de 1º de janeiro de 1951. Determinava:

Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951, e receando, com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar. (ONU, 1951)

Para Lima (2017) o limite temporal justifica-se uma vez que por ser decorrente do pós-segunda guerra, a corrente de refugiados seria consequência lógica desse momento histórico e que uma vez que a esses sujeitos fosse garantido a entrada em outros países seria suprida essa necessidade.

O texto da Convenção de 1951 não foi suficiente, uma vez que após esse episódio novas solicitações de refúgio passaram a existir, surgindo a necessidade de ampliar o conceito de refúgio e romper com o limite temporal. Para Lima (2017) o Protocolo de 1967, foi criado, na intenção de romper com o limite temporal, sem causar qualquer prejuízo às solicitações de refúgio já consolidadas, devendo aos Estados Membros o comprometimento de acolher como refugiados aqueles que preenchessem os requisitos da Convenção dos Refugiados, sem se ater ao limite temporal. O texto do Protocolo de 1967 passou a dispor:

§2º. Para os efeitos do presente Protocolo, o termo refugiado deverá, exceto em relação à aplicação do §3º do presente artigo, significar qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...” como consequência de tais acontecimentos” não

figurassem do §2º da seção A do artigo primeiro.

O Presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea “a” do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenha sido ampliada de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção. (ONU, 1967)

No ano de 1969, em razão da aprovação da Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), passou-se a falar em ampliação do conceito de refugiado. Isso se deu em virtude da crise humanitária que ocorreu na África. Com o aumento excessivo do número de refugiados, foi necessário criar um organismo capaz de regular a problemática africana, entrando em vigor no ano de 1974. A Convenção da Organização da Unidade Africana para Refugiados determina em seu art. 1, inciso 2:

Art. 1º 2. O termo 'refugiado' aplicar-se-á também a toda pessoa que, por causa de uma agressão exterior, uma ocupação ou uma dominação estrangeira, ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade, está obrigada a abandonar sua residência habitual para buscar refúgio em outro lugar fora do seu país de origem ou do país de sua nacionalidade. (OUA, 1974)

No ano de 1984, a Convenção de Cartagena passou a adotar a definição ampliada do conceito de refugiado. Nesse sentido, determina Guilherme Assis de Almeida que “A definição ampliada de refugiado surge no Continente Americano, na Declaração de Cartagena, de 1984. Essa Declaração é feita como reação à crise de refugiados da América Central, ocorrida no início dos anos 80”. (2001, p. 147)

Ainda sob essa perspectiva salienta André de Carvalho Ramos:

Em 1984, a definição ampliada de refugiado foi acolhida pela Declaração de Cartagena, que, em seu item terceiro, estabeleceu que a definição de refugiado deverá, além de conter os elementos da da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, contemplar também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tivessem sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (2011, p. 26)

A Convenção de Cartagena reza:

Reiterar que, em vista da experiência tida em função da afluência massiva de refugiados na área centro-americana, faz-se necessário encarar a extensão do conceito de refugiado, tendo-se em conta, no pertinente e dentro das características da situação existente na região, o precedente da Convenção da OUA (Artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Desse modo, a definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é aquela que além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de

1967, considere também como refugiados as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (CARTAGENA, 1984)

Com base na Convenção da OUA (1974) e na recepção no texto da Convenção de Cartagena (1984), passou-se a aplicar o conceito ampliado do refúgio, sendo essa ampliação fundamental no que diz respeito à acolhida dos refugiados na América Latina – sendo inclusive recepcionado pelo ordenamento interno brasileiro, em sua legislação específica ao instituto jurídico refúgio. O Brasil adotou esse conceito ampliado.

Dito isto, é necessário compreender os critérios que se estabelecem para entender esse fundado temor de perseguição e como ele se desdobra – seus motivos – de acordo com o Manual dos Refugiados (ACNUR, 2011), recepcionado pelo Brasil.⁵

2.3.2 Fundado Temor de perseguição e seus motivos

O disposto na cláusula dois do Manual dos Refugiados, apresenta-se como elemento chave para definir refugiado. Importante salientar que o conceito de refugiado não se confunde com o de migrante econômico, uma vez que o segundo deixa seu país de origem de forma *voluntária*, em busca de melhores condições de vida, o que não é o caso dos refugiados. Por sua vez, refugiado é aquele que deixa seu país de origem de forma *alheia à sua vontade*, na busca de preservar seu bem maior, qual seja a vida.

Nesse sentido, um solicitante de refúgio deverá pleitear tal demanda uma vez que esteja sofrendo grave ameaça aos seus direitos fundamentais, podendo ocorrer de forma objetiva ou subjetiva. Se o seu direito já foi atingido e este sofre grave perseguição, fala-se de um *elemento objetivo*. Contudo, esse temor pode ser presumido, uma vez que existam motivos que possam vir a ameaçar seus direitos e fazer sofrer perseguições futuras, sendo esse o *elemento subjetivo*.

A determinação desse “temor” será possível por meio dos argumentos apresentados pelos solicitantes de refúgio, que deverão declarar os motivos que os

⁵ Embora seja muito técnico entender os critérios, se faz necessário para compreender os limites impostos aos refugiados.

levaram a deixar seu país de origem. Nesse momento o Estado acolhedor deverá analisar as situações que permeiam o país de nacionalidade originária, bem como os motivos pelos quais esse Estado deixa de proteger seu cidadão. Determina Flávia Piovesan “Vale dizer, cada solicitante de asilo é resultado de um forte padrão de violência a direitos universalmente garantidos”. (1999, p. 95)

Ainda nesse sentido, Guilherme Assis de Almeida estabelece que “Uma pessoa deixa seu próprio país por estar tendo, ou na iminência de ter, seus direitos humanos violados, e passa a integrar, como cidadão, a ordem jurídica de outro país, que lhe garante proteção”. (2001. p. 98)

Dessa forma, fica evidente a necessidade de se debater direitos humanos e como eles são violados, quando se trata de refugiados. Esses questionamentos ficam mais evidentes no próximo item, cabendo a esse item uma observação mais técnica do refugiado, como se segue.

Não bastando, além da existência do “temor”, apresentado como elemento fundamental, a cláusula segunda desse dispositivo acrescenta que esse deverá ser “fundado”, para que se preencham os requisitos desta cláusula. Ou seja, é preciso averiguar se além de existir o temor e essa perseguição, se há motivo de ser, para pleitear tal condição. Assevera o Manual de Procedimentos:

[...] que não basta averiguar apenas o estado de espírito do solicitante para que seja reconhecida a condição de refugiado, mas se esse estado de espírito encontra fundamento em uma situação objetiva. A expressão “fundado temor” contém, portanto, um elemento subjetivo e um outro objetivo, e, para determinar se esse receio fundado existe, ambos os elementos deverão ser levados em consideração. (ACNUR, 1992, p. 12)

Mister se faz, averiguar a credibilidade das alegações do solicitante, buscar um estudo cauteloso da sua postura comportamental frente a sociedade, suas ideologias, bem como o histórico familiar, analisando se há indício de perseguições sofridas por seus familiares, ou por parte do grupo que estava inserido, uma vez que isso pode determinar o elemento subjetivo. Necessário se faz, que as declarações apresentadas sejam razoáveis para que se possa conceber esse “fundado temor de perseguição”.

Os casos deverão, em regra, ser analisados individualmente, caso a caso, levando em consideração os elementos objetivos e subjetivos de cada solicitante. Contudo, há casos em que grupos inteiros possam pela mesma situação de solicitarem o refúgio. Como exemplo desse caso pode-se citar os ucranianos, que no

momento atual deixam seu país em busca de refúgio em virtude dos conflitos armados que assolam toda a comunidade.

Destarte, quando surge essa situação é possível adotar a “determinação coletiva”. Os indivíduos desse grupo serão denominados de *refugiados prima facie*. Além do disposto anteriormente, serão recepcionados como fundado temor de perseguição a discriminação de natureza substancialmente prejudicial, bem como aquele indivíduo que, mesmo que tenha praticado crime comum, se tiver um fundado temor de perseguição poderá solicitar a proteção. Nesse último caso, dever-se-á analisar se as causas do “crime comum” praticado não são negativas, caso em que se aplicaria uma cláusula de exclusão.

2.3.2.1 “Por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opiniões políticas”

Como analisado anteriormente, é preciso que se averigüe um temor de perseguição e que existam motivos razoáveis à declaração de tal condição. A cláusula terceira do dispositivo apresenta-se didaticamente ligada à cláusula dois na intenção de elencar os motivos pelo qual o solicitante da proteção da Convenção de 1951, poderá sofrer essa perseguição.

Será de competência do examinador do caso, a análise da narrativa dos fatos, bem como a averiguação da adequação ou não dos requisitos elencados na cláusula terceira da Convenção de Genebra.

Por motivo de “raça” o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado dispõe:

No contexto atual, raça deve ser entendida no seu sentido mais amplo incluindo todos os tipos de grupos étnicos que, segundo o uso comum, são considerados como “raças”. Frequentemente, essa noção engloba, também, membros de grupos sociais específicos de origem comum, formando uma minoria no seio de uma vasta população. A discriminação por motivo de raça é internacionalmente condenada sendo uma das mais graves violações de direitos humanos. Portanto, a discriminação racial representa um elemento importante para determinar a existência de perseguição. (ACNUR, 1992, p. 17)

Dessa forma, aplicar-se-á o motivo por “raça”, quando o solicitante de refúgio sentir que as injúrias e discriminações praticadas por certo grupo, em razão da cor de sua pele ou de suas características biológicas, estão afetando sua dignidade

humana. Em detrimento disso, tais “perseguições” podem acarretar graves consequências, a ponto de apagar os direitos fundamentais desses indivíduos, motivo esse caracterizador do *fundado temor de perseguição por motivo de raça*. Nesse sentido, Guilherme Assis de Almeida apresenta como exemplo o povo judeu, destacando:

A perseguição aos judeus durante a Segunda Guerra Mundial foi levada a cabo em virtude da raça. A tentativa de alguns judeus de tentarem a conversão religiosa para escaparem da perseguição malogrou. O critério de raça, por ser biológico, tornava impossível qualquer espécie de mudança. (2001, p. 136)

Por motivo de “religião” compreende o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado:

A perseguição “por motivos religiosos” pode assumir várias formas, tais como a proibição de fazer parte de uma comunidade religiosa, de praticar o culto em privado ou em público, da educação religiosa ou imposição de graves medidas discriminatórias sobre pessoas por praticarem a sua religião ou pertencerem a uma comunidade religiosa específica. (ACNUR, 1992, p. 18)

A liberdade de culto, liberdade de pensamento e de consciência é garantia universal positivada com o instituto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como os Pactos relativos aos Direitos Civis, garantindo o direito de ingressar em uma religião, permanecer nela, de praticar seus ritos e cultos de forma pública, bem como deixá-la quando desejar.

Nesse sentido, uma vez que esse direito é limitado, impedindo sua liberdade de culto, pensamento e consciência, ou coagindo a converter-se a determinada religião, tal alegação nacionalizante pode ser motivo suficiente para fundamentar o temor por motivo de religião.

No que se refere a “nacionalidade” como motivo de perseguição, o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado infere:

Nesse contexto, o termo “nacionalidade” não deve ser entendido apenas no sentido de “nacionalidade jurídica”, “cidadania”, vínculo que une um indivíduo a um Estado. Refere-se também ao pertencimento a um grupo étnico ou linguístico e pode, ocasionalmente, sobrepor-se ao termo “raça”. A perseguição por motivos de nacionalidade pode consistir em ações e medidas adversas dirigidas contra uma minoria nacional (étnica, linguística) e, em determinadas circunstâncias, o fato de pertencer a essa minoria pode, por si só, fundamentar o temor de perseguição. (ACNUR, 1992, p. 18)

Uma vez que essas minorias (regra), sofrem perseguições por motivos de

nacionalidade – em sentido amplo, como dispõe o Manual – dentro da fronteira do próprio Estado da qual se encontra inserida, e em virtude disso sofrem graves consequências, concretiza-se o fundado temor de perseguição por motivo de nacionalidade.

Por “pertencimento a um grupo social” compreende o Manual de Procedimentos e Critérios para Determinação da Condição de Refugiado:

Fazer parte de um grupo social específico pode estar na origem da perseguição, por desconfiança da lealdade do grupo ao Governo ou devido às posições políticas, aos antecedentes ou à atividade econômica dos seus membros, ou até mesmo quando a própria existência do grupo social é considerada um obstáculo à política do Governo. (ACNUR, 1992, p. 18)

Esse elemento, toma por base pessoas de um mesmo agrupamento social, que vivem nas mesmas condições e em virtude de pertencer a esse “grupo específico” sofrem ataques graves, capazes de acarretar um fundado temor de perseguição. Necessário se faz dispor que esse motivo pode vir a coincidir com os temores por motivos de raça, religião e nacionalidade.

Quanto ao motivo de “opinião política” dispõe o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado:

Um solicitante que afirma temer ser perseguido em virtude de suas opiniões políticas não necessita demonstrar que suas opiniões eram reconhecidas pelas autoridades antes de deixar seu país. Pode ser que ela tenha ocultado suas opiniões políticas e nunca tenham sofrido qualquer discriminação ou perseguição. No entanto, o simples fato de recusar a proteção do Governo do seu país, ou recusar-se a retornar, pode revelar o verdadeiro estado de espírito do solicitante, demonstrando, assim, o temor da perseguição. Nessas circunstâncias, o teste para verificar se o temor é fundado deve se basear na análise das consequências que, em razão de suas opiniões políticas, o solicitante enfrentaria se retornasse ao seu país de origem. (ACNUR, 1992, p.19)

Impende salientar que as opiniões políticas ou críticas à conjuntura de governo apresentado àquele cidadão – solicitante de refúgio – é tolerada pelas autoridades locais por estarem na contramão do que se impõe naquela sociedade. A priori tal opinião por ser pública torna-se de conhecimento dessas autoridades, mas podem ainda fundamentar o temor por receio de futuras represálias em virtude de pensar diferente.

Acreditava-se que a problemática dos refugiados seria extinta, com advento da Convenção de 1951, na busca de solucionar a crise do pós-guerra (2ª Guerra Mundial). Contudo, no momento em que essas linhas são escritas, a Comunidade

Internacional enfrenta a maior crise humanitária de todos os tempos, advindas de uma guerra civil (Ucrânia e Rússia)⁶ o que sinaliza para a ideia de que a problemática dos refugiados é uma condição sempre atual. Nesse sentido, César Silva e Viviane Rodrigues destacam que:

[...] o problema dos refugiados cresceu nos últimos tempos, para questão que, a princípio, acreditava-se que seria extinta somente com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e que acabou se tornando uma tragédia quase insolúvel ao longo dos anos. (RODRIGUES, SILVA, 2012, p. 125, apud LIMA, 2017)

Será sob essa perspectiva, de ruptura de direitos e na luta pela afirmação deles que, a seguir, começaremos a pensar, como se verá a seguir, no refugiado enquanto sujeito de direitos internacionais, sob uma análise do Estado neoliberal, suas tensões, a marginalização desses indivíduos e a necessidade de se falar em programas –como políticas públicas – que lhes garantam direitos e lhes oportunize a reconstrução de suas vidas.

⁶Desde o início de 2022, a Rússia e a Ucrânia vêm passando por uma guerra, isso se deu porque a Ucrânia vinha se aproximando da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) o que gerou a invasão da Rússia à Ucrânia.

3 O ESTADO NEOLIBERAL E A AFIRMAÇÃO DE DIREITO AOS REFUGIADOS

Esse item analisa o Estado como garantidor de direitos, sob uma perspectiva de Direitos Humanos e Dignidade da Pessoa Humana, compreendendo o refugiado como sujeito de direito internacional.

Levanta questionamentos quanto à vulnerabilidade dos refugiados, as rupturas de direitos, no sentido de ao final avaliar como o Estado do Ceará institucionalizou o programa na busca de responder (ou não) as necessidades desses indivíduos, lhes garantindo, para além do acolhimento, a oportunidade de reconstrução de suas vidas (avaliado do item 6). Nesse sentido, estabelecem Gussi e Oliveira (2016, p.97):

[...] avaliar sob uma perspectiva antropológica, ao mesmo tempo em que implica, metodologicamente, um esforço orientado para a compreensão e construção das trajetórias das políticas públicas, impõe que se leva em conta a compreensão da ação do Estado e a busca do entendimento das mudanças advindas das políticas a partir de diferentes agendas, interesses e pontos de vista.

Dessa forma, faz-se necessário compreender o Estado neoliberal, de forma a compreender os desafios da *mundialização do capital* (CARVALHO, 2010) e seus impactos sociais, que atingem o refugiado enquanto sujeito vulnerável.

De acordo com Rodrigues (2011) a avaliação em profundidade pressupõe um aspecto “*multi e inter ou ainda transdisciplinar*”, devendo se misturar com outras áreas do conhecimento, de forma a justificar as questões sociais de uma política pública:

Na verdade, especialidades como as do direito e da área de meio ambiente praticamente deveriam ter entrada obrigatoriamente, hoje, em qualquer estudo na área de políticas públicas, embora as abordagens no geral sejam ainda muito tímidas, a não ser quando o fenômeno em estudo é exatamente a questão ambiental, ou uma questão de direito. (RODRIGUES, 2011, p. 58)

Para Rodrigues, o direito (enquanto área de conhecimento) é fundamental para levantar questionamentos sociais. Dessa forma, seguirá uma análise jurídica de Direitos Humanos, levantando as vulnerabilidades sociais dos refugiados, desigualdades e Dignidade da Pessoa Humana, a fim de compreender o migrante forçado como sujeito de direitos.

Introduzindo os aspectos do Estado, é importante compreender seus elementos constitutivos. Em primeiro lugar podemos destacar um grupo humano –

povo – organizado; segundo, um espaço físico sobre o qual vive seu povo – território; terceiro o poder, na função de direção desse corpo social; e quarto uma organização social, econômica, política e jurídica, realizada pelo 'poder'.

Desse modo, na definição de Alexandre Groppali, o Estado determina-se como “pessoa jurídica soberana, constituída de um povo organizado sobre um território sob o comando de um poder supremo, para fins de defesa, ordem, bem-estar e progresso social”. (GROPPALI, 1968, p. 266)

Nesse sentido surge um questionamento de quem juridicamente pode ser constituído como sendo “povo” desse território. Há uma disputa entre o nacional e estrangeiro. Será que a todos é garantido direitos, bastando estar sob a proteção daquele Estado?

Zisman (2016, p. 06) estabelece que:

Os Estados que não resguardam os direitos fundamentais submetem-se a tais princípios pela materialidade e devido aos valores humanos, assim compreendidos os valores de toda a humanidade, que, antes de seccionarem-se em “raças”, cores, religiões e filosofia, clama pelo respeito à diversidade. (ZISMAN, 2016, p. 06)

Os argumentos da autora sinalizam para a ideia de que não importa a nacionalidade/cidadania para ter direitos garantidos por determinado Estado, sendo de suma importância a garantia da *diversidade*, no sentido de ter “todos”⁷ os direitos garantidos por toda a humanidade, sem exceção ou qualquer alegativa nacionalizante. Segue ainda estabelecendo que:

A ordem jurídica deve prevenir e conter os abusos, não se limitando a avisos e recomendações, e raras punições a posteriori. O fundamento está no sentido Universal da unidade e da importância do homem. (ZISMAN, 2016, p. 09)

Seguindo essas ponderações iniciais, seguiremos nosso estudo observando quem é o nacional e o estrangeiro (conceito jurídico) para levantar as questões humanitárias e jurídicas, sob uma análise de Direitos Humanos e como o direito dos refugiados deve ser preservado.

⁷ Mais a frente será levantada uma discussão de individualização de direitos, com base nos ensinamentos de Santos (2014) que facilitará a compreensão do termo “todos os direitos”.

3.1 O Povo do Estado: Nacional e Estrangeiro

Nacionalidade é um vínculo que une um indivíduo a determinado Estado, a depender do critério de nacionalidade utilizado por esse, seja *jus soli* ou *jus sanguinis*. Por *jus soli* compreende que a nacionalidade auferida aquele indivíduo será a do lugar que esse nasceu. Por sua vez, o *jus sanguinis* leva em conta a ligação com os pais, sendo da nacionalidade de seus pais, em virtude dos laços afetivos (biológico). Essa relação – de nacionalidade – estabelecerá um vínculo jurídico-político.

A nacionalidade compreende dois tipos: originária e derivada. Por originária compreende aquela imposta ao nascer, sendo a derivada àquela adquirida de forma voluntária, desde que cumprindo os requisitos presentes no ordenamento interno de cada país.

Cada Estado será incumbido de prestar proteção aos seus nacionais, isso se deve em virtude da fidelidade de seus locais. Para Kelsen, “Finalidade e proteção são consideradas manifestações recíprocas”. (KELSEN, 2000, p. 340)

Por sua vez, estrangeiro, é todo aquele que se encontra fora do seu país de nacionalidade originária e que por algum motivo, seja por não desejar ou por não preencher os requisitos do ordenamento interno de determinado país, não adquiriu sua nacionalidade derivada. Diego Pereira Machado determina ainda como sendo “[...] aquele que não ostenta a qualidade de nacional”, contudo, determina que possa ser considerado como “sujeito de direitos”. (MACHADO, 2014, p.199)

Mister se faz destacar a forma que os Estados tratavam a condição jurídica do estrangeiro anteriormente aos seus institutos legais de proteção. Nesse sentido salienta Luís Ivani de Amorim Araújo:

Nos períodos prístinos, dedicava-se uma antipatia ao estrangeiro em virtude de preceitos religiosos – cada cidade possuía seus deuses e a vinda ou presença de um seguidor de outras divindades era crime contra deuses locais. Assim, proibir que o forasteiro – sinônimo de inimigo – tomasse parte no convívio da cidade era dever cívico-religioso e por isso o Direito dos primitivos tempos – de conteúdo eminentemente religioso excluía a advena de qualquer participação nos negócios públicos. (2001, p. 75)

Desse modo, podemos detectar a dificuldade de se reconhecer o estrangeiro como sujeito de direitos e deveres na esfera nacional, bem como seu acesso às fronteiras de outros Estados.

Na Grécia essa relação nacional e estrangeira estava bem delimitada, uma vez que essa se considerava superior aos demais povos. Roma não se apresentava diferente, frente a esse impasse, submetendo os estrangeiros que adentrassem em seu território a subordinar-se ao direito local.

A própria doutrina denomina estrangeiro como “alienígena”, nesse sentido, tal expressão está equivocada, uma vez que essa transmite entendimento de alguém diferente, e por todo o abordado é possível detectar estrangeiro e nacional, como seres livres e iguais.

Nessa perspectiva surgem institutos jurídicos que rompem com essa desigualdade, aplicados direitos e deveres a estrangeiros e nacionais de modo igualitário. Aduz Araújo (2001, p. 81): “[...] a Convenção sobre “Condição do Estrangeiro”, o “Código de Bustamante” e a Convenção “Sobre direitos e deveres dos Estados (...) acolheram o princípio da igualdade entre nacionais e estrangeiros”.

Conforme Hans Kelsen, a esse respeito:

Os direitos políticos não precisam necessariamente ser servidos apenas aos cidadãos. A ordem jurídica pode conceder direitos políticos a não cidadãos, especialmente a cidadãos de outro Estado, sem violar o direito desses Estados. (KELSEN, 2000, p. 338)

Kelsen em seu argumento rompia com o tratamento diferenciado a estrangeiros e nacionais, medindo ambos como sujeitos de direitos e deveres igualitários, não sendo a fronteira, barreira suficiente para ferir a autonomia interna de um Estado ou de outro.

Observando o que se estabelece no ordenamento pátrio, Ingo Sarlet (2013) apresenta argumento favorável ao tratamento isonômico entre nacional e estrangeiro, ponderando que o artigo 5º, caput, da Constituição Federal, embora não apresente de forma direta a garantia da titularidade de direitos fundamentais para estrangeiros, essa é garantida até mesmo para o não residente no país.

Contudo, esse amparo legal no ordenamento interno de cada Estado dependerá do seu interesse de preservá-lo ou não. Embora não haja tal proposição positivada, deve-se respeitar o estrangeiro frente ao ordenamento internacional. Amorim Araújo (2001, p. 83) por sua vez dispõe que:

A admissão do Estrangeiro – O fenômeno migratório é conhecido desde os primórdios das civilizações orientais. O homem primitivo quando constata que a terra que lhe dava os meios necessários para o sustento próprio e dos seus

já estava exaurida, procurava em outras regiões novos campos de abastecimento.

Ainda nesse sentido, determina a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) em seus artigos 13 e 14:

Art. 13 – Todo Homem tem direito à liberdade de locomoção e residência das fronteiras de cada Estado. Todo homem tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Art. 14 – Todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. (ONU, 1948)

Nesse contexto surgem algumas literaturas que defendem a recepção de estrangeiros em território nacional, rompendo com as alegativas nacionalizantes. Dentre eles destaca-se Lafayette Rodrigues Pereira (1902, p. 226), que defende a ideia de que os Estados devem aplicar, de forma “universal”, a livre e franca entrada de todos os estrangeiros em território nacional.

3.1.1 A Crise do Conceito Jurídico de Nacional

O Estado-nação apresentou-se por longo período soberano, ditando regra aos povos, contudo essa perspectiva foi alterada, com a evolução histórica desse instrumento político-social. Salienda Reinaldo Dias (2011, p. 99), sobre a queda do Estado-nação:

A partir da intensificação da globalização da economia nas últimas décadas, está ocorrendo uma mudança nas relações entre as nações. A globalização reduziu os poderes do Estado-nação e estes, ao se deliberarem, facilitam a intensificação dos vínculos dos indivíduos com as suas comunidades históricas, e não somente a imaginada (politicamente constituída).

Dessa forma, a globalização enfraqueceu o Estado-nação (DIAS, 2011), passando a dar maior enfoque aos seus indivíduos, que a partir dessa nova perspectiva, passa a fazer parte desse Estado de forma mais direta, sendo parte integrante dessa nova instituição.

Determina Jellinek (2000, p. 391) que “o poder do Estado necessita nascer, de algum modo, do povo, isto é, o sujeito titular deste poder deve ser membro da comunidade popular”.

Nesse sentido, o autor apresenta os argumentos de que agora os direitos desse Estado-nação, deverão pertencer ao “cidadão”, que passa a integrar de forma efetiva esse tipo de Nação.

Para Reinaldo Dias, “os conceitos de Estado e nação são fundamentais para entender os processos de construção da cidadania”. (DIAS. 2011, p. 98)

Surge nesse processo o termo cidadania, onde o indivíduo, deixa a postura de súdito de um Estado absolutista, para assumir a postura de cidadão, parte dessa nova estrutura sociopolítica. Conforme Carlos Henrique Bezerra Leite:

O conceito moderno de cidadania, portanto, compreende os direitos fundamentais da pessoa humana, é dizer, os direitos civis e políticos, os direitos sociais, econômicos e culturais e os direitos coletivos lato sensu, em constante tensão com as ideias de liberdade, de justiça política, social e econômica, de igualdade de chances e resultados, e de solidariedade, a que se vinculam. (2014, p. 86)

Assim, os Estados, por meio de seus cidadãos, constituem instrumentos legais no âmbito interno, onde possuem autonomia para dirimir seus interesses, bem como positivando suas regras. Kelsen determina que esse *status* de cidadão atribui a esses direitos e deveres (2000, p. 336). Importante salientar, que nesse momento o sujeito “homem” - dotado de cidadania, participa ativamente da gerência desse Estado-nação.

Mas será que esse “cidadão” só pode ter seus direitos garantidos no âmbito interno (nacional, local) – Direitos Fundamentais – ou por meio da interpretação literária jurídica mais moderna, pode-se ter Direitos Humanos garantidos universalmente?

Dessa forma destaca Zisman (2016, p. 06) que: “Considerar que a nacionalidade seja pressuposta para a proteção da dignidade corresponde negar que esse princípio, a sua existência, validade e eficácia.”

O que a autora estabelece é que a cidadania, não é – e não pode ser – o único pressuposto de garantia de direitos, uma vez que essa aplicação fere veementemente a dignidade da pessoa humana. Estabelece:

A preservação da dignidade da pessoa humana dentro de cada Estado é problema de ordem mundial, e não assunto doméstico. É preciso passar do estado de tolerância para o estado de respeito. Há que se abandonar a ideia de que os direitos humanos que alicerçam a dignidade da pessoa correspondem a valores ocidentais. (ZISMAN, 2016, p. 08)

É preciso compreender o homem, no sentido que lhe humaniza, como sujeito de direitos humanos, devendo ter seus direitos respeitados por parte do Estado. Essas questões serão melhor respondidas e debatidas a seguir.

3.2 Estado, Vulnerabilidade Social e Direitos Humanos: O Refugiado como sujeito de Direitos

O conceito “Estado” percorre um longo período – historicamente falando – até que se chegue ao que hoje denominamos de Estado Moderno, com suas peculiaridades e formalidades. Nesse sentido, assevera Rodrigo Arnoni Scalquette, “cronologicamente, podemos imaginar uma *“reta histórica”* da formação do Estado que, segundo historiadores, se divide em 5 (cinco) fases, a saber: *1ª, Estado Antigo; 2ª, Estado Grego; 3ª, Estado Romano; 4ª, Estado Medieval; e 5ª, Estado Moderno.*” (SCALQUETTE, 2013, p. 5).

O termo Estado foi utilizado pela primeira vez por Maquiavel na obra *O Príncipe*. O conceito surge para designar o estado de poder, como principal forma de organização política. Determina Reinaldo Dias que “[...] o Estado constitui uma associação, que sem ser a única numa sociedade determinada, é a mais completa e de complexa organização”. (2011, p. 52)

Do conceito de Estado surgem interpretações divergentes. Conforme Jellinek, o Estado faz parte do mundo dos fatos, “[...] está inserido no mundo real em sentido objetivo [...]” e sua condição de ser será visível inclusive para aquele indivíduo que não entende nada a respeito dos fins políticos e sociais. Nesse sentido retruca George Burdeau afirmando que o Estado não passa de uma ideia, um conceito, que existe porque é pensado. (DIAS. 2011. p. 51)

Reinaldo Dias (2011, p.51), por sua vez, justifica que o Estado deve ser compreendido como pertencente tanto ao mundo real, conforme determina Jellinek, quando do ponto de vista de Burdeau, como uma projeção da mente. Do ponto de vista real podemos observar o Estado por meio do seu território – espaço físico, e ainda, da sua relação com seus indivíduos, criando normas na busca de organizar o esteio social. No sentido intangível esse organismo é criação da mente humana, é um conceito que não possui existência “fora da mente do indivíduo” e que é percebido como uma ideia.

Esse organismo pertence à sociedade politicamente organizada. Os

indivíduos determinam poderes naturais ao Estado e esse destina a essa associação organizada sua função – retornando aos indivíduos por meio de direitos civis.

Weber, por sua vez, sugere que como pressuposto de existência o Estado submeta-se à “[...] condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores”. (WEBER, 1970, p. 57)

Isto posto, os sujeitos do agrupamento social que estabeleceram o organismo Estado, dotando-o de poder, devem se sujeitar ao mesmo, para que desse modo possa desempenhar sua função.

Nesse aspecto de subordinação ao ente público, destaca Kelsen que, “O Estado é definido como um relacionamento em que alguns governam, e outros obedecem e são governados”. (KELSEN, 2000, p. 268)

Os pensamentos de Kelsen corroboraram para o entendimento de que seria necessário a instituição de uma ordem jurídica com finalidade de medir esse poder. Para o autor, o homem ajustaria suas condutas à ordem estabelecida pelo Estado, ordem essa apresentada de forma coercitiva, a qual seria denominada de “Direito”.

Nos entendimentos clássicos, a característica mais forte dessa forma de organização política é a *soberania*. Segundo Hildebrando Accioly soberania é a “capacidade para dirigir a vida do ente social”, prossegue aduzindo que é a “autoridade que possui o Estado para decidir, em última alçada, sobre as questões da sua competência”. (ACCIOLY, 1972, p. 16)

Destarte, essa capacidade de dirigir a vida social – soberania – não é absoluta. No âmbito interno essa será denominada de *autonomia*, contudo no aspecto internacional essa soberania, até então compreendida como “absoluta”, será superada pela *cooperação* das Comunidades Internacionais, subordinando-se ao direito “das gentes”. Regis (2006, p. 10) estabelece:

Os defensores das Intervenções Humanitárias passaram a argumentar que, de acordo com a própria Carta das Nações Unidas, qualquer regime que provoque fome ou genocídio... é uma ameaça à paz mundial. E, caso a ideia de soberania esteja sendo usada para proteger regimes sanguinários, ela não deve ser aplicada. Assim, para eles, fome e genocídio não devem ser considerados assuntos exclusivos de determinadas populações circunscritas a um território. São assunto de todos.

Nesse sentido, passamos a observar a relativização da soberania, quando o assunto é ruptura de direitos humanos. A mudança de entendimento jurídico em relação à soberania absoluta do Estado, inicia uma nova ordem, com fundamento na

soberania do homem, que tem o Estado governando em seus interesses, surgindo assim a *Teoria dos Direitos Fundamentais* que se apresenta cogente nessa perspectiva de soberania dos povos.

Passa-se a aplicar a universalidade aos direitos fundamentais, atingindo todos os indivíduos, agora soberanos, possuindo o Estado, como instituto protetor desses direitos fundamentais. Essa alegação de universalidade apresenta-se cogente com o advento da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948).

Para uma melhor compreensão jurídica, faz-se necessário a definição de Zisman (2016, p. 07), que estabelece: “São direitos fundamentais aqueles positivados pela Constituição de certo Estado e direitos humanos os não positivados.”

Segue estabelecendo que:

Admitir que direitos fundamentais fossem aqueles que a Constituição, expressão de certo regime político, define, é admitir a não consagração, a consagração insuficiente ou a violação reiterada de direitos como o direito à vida, a liberdades de crenças ou a participação na vida pública só porque de menor importância ou desprezíveis para um qualquer regime político; e a experiência mostra os perigos advenientes dessa maneira de ver as coisas. (ZISMAN, 2016, p. 05)

Nesse sentido, caminharemos sob uma análise de Direitos Humanos, compreendendo o refugiado, enquanto sujeito de direito, que deverá ter seus direitos humanos preservados pelo Estado acolhedor, independente das questões de cidadania e quaisquer obstáculos nacionalizantes.

Ainda segundo Zisman (2016) “O futuro” romperá com a distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos, devendo seguir o que melhor se aplica ao indivíduo, pelo simples fato de ser homem. E será nesse sentido que se caminhará para compreender o refugiado como sujeito de direitos.

Antes de iniciar os desdobramentos de direitos humanos, é preciso compreender o Estado neoliberal, enquanto entidade garantidora desses direitos (garante?)⁸, o seu desenvolvimento e sua relação político-social.

Flores (2009) estabelece o neoliberalismo como uma “*geopolítica de acumulação capitalista apoiada na exclusão*”, o que trouxe como consequência a desregulação da função social do Estado, que devendo garantir direitos acaba por marginalizar indivíduos.

⁸Importante observar o Estado neoliberal, suas tensões e como ele marginaliza seus indivíduos pautado nas críticas de Carvalho (2010), Santos (2014) e Flores (2009)

O Estado Neoliberal, com sua roupagem burocrática, marginaliza seus indivíduos, obstaculizando o acesso aos direitos fundamentais. Nesse sentido estabelece Carvalho (2010, p. 172):

[...] a partir do reconhecimento tardio de direitos sociais nos processos de democratização, enfrentando os impactos das políticas neoliberais de privilegiamento do mercado e destituição da política. Aqui resgato, como via analítica fecunda, a caracterização de Aldaisa Sposati (2003) de “*regulação social tardia*” para os países nos quais os direitos sociais foram tardiamente reconhecidos no último quartel do século XX e cujo reconhecimento legal não significa que sejam efetivados, no contexto dos processos de ajustes neoliberais.

Compreendendo o contexto político-social brasileiro, a *regulação social tardia* (SPOSATI, 2003) e a *securitização* (REDIN, 2020) como meios que aumentam as desigualdades, atingindo os nacionais, imaginemos as dificuldades enfrentadas pelos refugiados recepcionados pelo Brasil. Ainda nessa discussão levanta-se as ideias de Santos (2008) que estabelece no que diz respeito ao domínio do capital (garantido por meio do estado neoliberal) que a maioria da população não tem acesso a Direitos Humanos.

Santos (2014) desenvolve uma crítica quanto à aplicabilidade – ou a não aplicação – da universalidade dos Direitos Humanos, que embora bastante utilizada pelos estados “democráticos”, em vez de efetivar direitos, acabam abrindo margem para as desigualdades, segundo o autor a luta do século XXI vem enfrentando “novas formas de autoritarismo”⁹.

Para Santos (2014, p.31) “a grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos”. O que lhe faz questionar se, em uma aplicação fática, esse direito vem sendo aplicado adequadamente a luta dos “excluídos, explorados, discriminados” ou se tem fomentado esses processos de vulnerabilidade.

Por sua vez, Flores (2009) levanta a pauta de que a imigração, e aqui aplicamos a figura do refugiado, é fruto dessa desregulação do Estado neoliberal, que o reconhece como o “diferente” ou indesejado, que sofrem reiteradas rupturas de direitos. Estabelece Flores (2009, p.147):

⁹Esse cenário pode ser facilmente observado tomando por base o que se apresentou durante o Governo Bolsonaro (2019-2021), com as fortes rupturas de direitos humanos.

O país que recebe o imigrante manda, enquanto o imigrante, por ser o diferente/desigual, serve; estamos ante a lei da oferta e da procura que é aplicada, nesse caso, à tragédia pessoal de milhões de pessoas que fogem do empobrecimento de seus países por causa da rapina indiscriminada do capital globalizado”

Ainda nesse sentido, segue ponderando, as reações do estado neoliberal, quanto a figura do imigrante/refugiado:

[...] a generalização de clichês e estereótipos criados em relação aos imigrantes que, ideologicamente e interessadamente, são rotulados de “ilegais, com frases do tipo “eles vêm para tirar nossos postos de trabalho e depois não querem trabalhar, mas sim protestar” ... e falta de visão “global” do fenômeno migratório – e da realidade da multiplicidade de formas de vida – ao reduzi-lo a temas como os das identidades culturais. Com isso, o fenômeno perde a dimensão política e faz com que vejamos a imigração como um problema que surge da necessidade de mão-de-obra em determinadas épocas, e não como um fenômeno causado pelas injustiças geradas pela selvagem globalização neoliberal que vem aprofundando ainda mais o abismo entre os países ricos e os países pobres. (FLORES, 2009, p.147)

Esses estereótipos, que condenam os refugiados a sequências de rupturas de direitos humanos, são ainda mais fomentados pelos Estados que não aceitam a entrada e/ou permanência desses sujeitos, uma vez que a legislação vigente não obriga os Estados a receber e acolher refugiados, nem mesmo os signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

Nesse sentido, o Brasil vem se apresentando como país aberto ao acolhimento a refugiados ¹⁰ e esse fato corroborou para a procura de refugiados no Brasil e no estado do Ceará (objeto de avaliação dessa pesquisa).

Contudo, essa recepção e acolhimento¹¹ não é suficiente para diminuir desigualdades e fazer afirmar direitos aos refugiados.

O filósofo Zygmunt Bauman, ao tratar dos refugiados, lhes apresenta como indivíduos “sem lugar”, uma vez que os países manifestam resistências quanto a recepção desses sujeitos, que desterritorializados vivem à margem:

Eles estão fora do lugar em todo lugar, menos nos lugares que são eles próprios desterritorializados – os “lugares de lugar nenhum”, que não aparecem em nenhum mapa usado pelos turistas comuns em suas viagens. Uma vez de fora, sempre de fora: uma cerca de segurança com torres de observação é tudo que é necessário para fazer a “indeterminação dos sem-lugar” durar para sempre. (2011, p. 45)

¹⁰ Importante destacar que nesse momento o país passa ainda por um governo opressor que milita contra direitos humanos, assim o nacional vem sofrendo vulnerabilidades, o que dificulta os processos para os estrangeiros (refugiados).

¹¹ Entende-se por acolhimento a recepção do imigrante em território nacional, sem que lhe seja colocado barreira física, que impeça sua entrada e permanência em território nacional.

Ratificando as alegações de Bauman (2011), destaca-se o ocorrido em janeiro de 2016, quando foi noticiado, na página virtual do G1, a morte de 31 refugiados sírios ocasionada pela venda de colete salva-vidas falsos, produzidos por uma fábrica turca. Segundo informações da notícia, os coletes foram fabricados intencionalmente para absorver água, e assim fazê-los afundar. (G1, 2016)

Ainda nessa perspectiva, continua Zygmunt Bauman (2011) apresentando esses indivíduos como “fora da lei”, uma vez que embora exista uma legislação específica, essa não possui garantia do seu cumprimento:

Refugiados não têm país, mas não têm num novo sentido: essa falta de país é elevada a um nível totalmente novo pela não existência de um Estado ao qual a condição de ter um país pudesse se referenciar. Eles são, como Michel Agier registrou naquele que é o mais inspirado estudo sobre os refugiados na era da globalização, *hors du momos* (fora da Lei); não desta ou daquela lei, deste ou daquele país, mas da lei em si. (2011, p. 45)

As fronteiras dos Estados encontram-se fechadas, apresentando uma rejeição no que diz respeito à acolhida dos refugiados. Por não encontrarem meios legais de atravessar as fronteiras, os imigrantes buscam meios alheios, arriscando suas vidas em travessias marítimas e terrestres ilegais. Esses meios não são efetivos, demoram dias para chegar em solo firme, e muitos deles não conseguem chegar ao outro lado da fronteira. São vítimas de naufrágios, estão à margem da lei, não contam com proteção internacional.

Em texto disponibilizado pelo jornal *El País* (2016), é possível enxergar os óbices nacionalistas da Comunidade Internacional no que trata do acolhimento. Nesse sentido, a União Europeia, juntamente com a Turquia fez um acordo, à época, para expulsar refugiados. Por meio desse acordo, os 28 países da UE (União Europeia), tinham uma cota para receber refugiados, e a solicitação de asilo e refúgio deveria ser pleiteada na “porta de entrada”, sem dar condições dos imigrantes escolherem o país de refúgio.

Esses refugiados chegam vulneráveis, sem dinheiro, sem status social, sem profissão, muitas vezes sem família, com a roupa do corpo e fragilizados (psicologicamente). Santos e Avritzer (2003, p. 47) estabelecem:

Os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos.

Entendendo as rupturas de Direitos Humanos que são enfrentadas constantemente pelas minorias brasileiras, não é difícil compreender as dificuldades enfrentadas pelos refugiados. Nogueira (2011, p.19) dispõe, em relação ao estado neoliberal e suas tensões:

[...] 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 de 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, tomando ainda mais difícil a vida dos (refugiados) que ingressam no território brasileiro. (grifo nosso)

Nesse sentido, é urgente a criação de políticas públicas para refugiados no Brasil. De acordo com o ACNUR, quando aos refugiados é oportunizada a reconstrução de suas vidas e a garantia de direitos, esses contribuem de forma mais efetiva para o desenvolvimento econômico do Estado que lhe recebe. (LIMA, 2017)

Lima (2017) ainda pondera que essa é uma questão de toda a comunidade internacional. César Silva e Viviane Rodrigues estabelecem:

Esse é o desafio da comunidade internacional atualmente: aprender com os erros do passado, parar de tratar estes indivíduos como uma “mercadoria” estrangeira em território nacional e oferecer a verdadeira chance de recomeço de uma nova vida para homens, mulheres, jovens, crianças, idosos, sem importar nacionalidade, etnia, raça, credo ou origem, no espírito dos regimes globais do sistema da ONU e também dos regionais nos diversos continentes. (RODRIGUES, SILVA, 2012, p.141 apud LIMA, 2017)

Ainda nessa defesa pondera Uber:

Os Estados, como atores racionais, não costumam agir de forma altruísta. O que podemos constatar é que o Estado somente garante proteção humanitária quando há algum interesse nacional, ou seja, quando os custos da proteção desses indivíduos são vantajosos pelos benefícios gerados. (2012, p. 108 apud LIMA, 2017)

O Estado Internacional teme a represália do país de origem do solicitante, bem como, os gastos gerados com a acolhida – é preciso romper com a obscuridade paroquial nacionalista. Flores (2009, p. 164) estabelece:

O único universalismo válido, estão, no respeito e na criação de condições sociais, econômicas e culturais que permitam e potencializam a luta pela dignidade ou, em outras palavras, na generalização do valor da liberdade, entendida esta como a “propriedade” dos que nunca contaram na construção das hegemonias. (FLORES, 2009, 164)

Os refugiados, sempre marginalizados, precisam ter suas lutas potencializadas, com condições de vida digna, com acesso à saúde, trabalho, moradia, lazer, educação, proposições mínimas que lhes garantam a oportunidade de reconstruir suas vidas, uma vez que é tudo que lhes resta.

Nesse sentido aduz Guilherme Assis de Almeida, “Zelar pelo respeito aos direitos humanos, em qualquer parte do planeta, é, portanto, prevenir a ocorrência de acontecimentos históricos geradores de refugiados. (2001, p. 107)

O DIR (Direito Internacional dos Refugiados) é um ramo do DIDH (Direito Internacional dos Direitos Humanos). Nessa perspectiva é possível enxergar que nessa nova postura de “Soberania” cooperativa entre a Comunidade Internacional, os refugiados são reconhecidos como sujeitos de direitos, tendo seus direitos fundamentais protegidos no âmbito interno e seus Direitos Humanos resguardados na esfera internacional.

Para Lima (2017) segundo uma melhor compreensão da Teoria dos Direitos Humanos, é preciso romper com a ideia de “Soberania Absoluta” e falar de “Intervenções Humanitárias”. Nesse sentido, destaca Milesi e Carlet:

Essa revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado acabou por cristalizar ainda mais a ideia de que o ser humano deve ter direitos protegidos na esfera internacional na condição de sujeito de direito. E é sob estas perspectivas que os direitos humanos devem ser enfocados, essencialmente os dos migrantes e refugiados. (2011. p. 84)

Com a releitura da soberania estatal, passando-se a tratar de soberania do homem, o Direito em suas vertentes multiculturais passa a evoluir veementemente no que diz respeito ao seu objeto – o homem, como ser de direitos humanos fundamentais – e sua aplicação interna ou externa. Contudo, ainda há uma visível fenda entre a positivação desses direitos e sua efetivação.

É absurdo admitir-se que os direitos humanos pressupõem a cidadania como um meio, como condições necessárias para assegurar o princípio universal, e que, privada de seu estatuto político, perde a pessoa as suas qualidades substanciais, a possibilidade de ser tratada como ser humano, como semelhante. Daí a necessidade de se considerar a possibilidade de eficácia do princípio da dignidade da pessoa humana independentemente da nacionalidade e dos direitos políticos. (ZISMAN, 2016, p. 10)

Os refugiados, apresentam-se, nesse sentido, como uma figura desse diapasão – internacional e nacional – que sob essas perspectivas, vernáculas, que sobrepõem a problemática dos deslocados, impossibilitando-os de receber a

proteção internacional, mostram-se como “ser de direitos e garantias” adquiridos, que ainda que positivados, continuam a margem.

Para Santos (2014, p.35) embora esses direitos venham sendo constitucionalizados por muitos Estados (âmbito interno), não vem tendo uma aplicabilidade coerente:

“[...] a efetividade da proteção ampla aos direitos de cidadania foi sempre precária na grande maioria dos países. E a evolução dos direitos humanos ocorreu sobretudo em situações de erosão ou violação particularmente grave dos direitos de cidadania.”

Esses indivíduos, ao deixarem seu país de origem por um “fundado temor de perseguição”, abandonam tudo o que construíram, em busca de preservar o que lhes resta – a vida – e lutar por seus Direitos Humanos “garantidos”.

Ainda nessa discussão de positivação de direitos, Zisman (2016, p. 04) estabelece que:

O divórcio entre Direito Constitucional, pode ser uma das respostas para a não efetivação dos direitos humanos, que resultam sem proteção. Trata-se, não por coincidência, da mesma distância entre a norma e sua eficácia, posto que a não aplicabilidade das normas jurídicas, no plano dos fatos, bem como a não conformidade entre normas jurídicas e valores sociais, são muitas vezes colocados como problemas alheios à ciência jurídica. (ZISMAN, 2016, p. 04)

Flores (2009) faz uma crítica ao *formalismo*, no sentido de que não basta constar uma legislação pautada na norma e nos direitos do homem, sem que esses lhes sejam garantidos e aplicados, nesse sentido reflete que a máxima de que “todos temos direitos pelo simples fato de ter nascido” não reflete na realidade dos indivíduos que deles precisam para garantir a manutenção de suas vidas.

No caso dos refugiados, esses, sendo forçado a deixar seu país de origem por motivos de perseguições, deixam para trás suas construções de vida, enfrentando situações precárias de fuga, barreiras nas fronteiras dos outros países e uma sucessão de violações de direitos humanos, sem acesso à moradia, alimento, água. O que nos faz questionar: de que forma o que está posto na lei reflete na aplicação de condições sociais? Nesse sentido, Flores (2009, p. 163) estabelece que:

Os direitos humanos não são unicamente declarações textuais. Também não são produtos unívocos de uma cultura determinada. Os direitos humanos são os meios discursivos, expressivos e normativos que pugnam por reinserir os seres humanos no circuito de reprodução e manutenção da vida, nos permitindo abrir espaços de luta e de reivindicação. São processos dinâmicos que permitem a abertura e a conseguinte consolidação e garantia de espaços

de luta pela dignidade humana.

Esses direitos precisam ser aplicados para garantir aos refugiados a reinserção social, capaz de garantir a manutenção de suas vidas, com a garantia de um lar, educação de qualidade, alimentação, empregabilidade, lazer, como lhes era possível antes de ser forçado a deixar seu país de origem. É o que Flores (2009) apresenta como sendo a correta aplicação de direitos humanos, a consolidação de uma vida digna.

Segundo Santos (2014) os Direitos humanos devem ser visualizados por meio da indivisibilidade¹², devendo atingir ao homem, observando a individualização dos direitos. Contudo, para ele:

[...] a aceitação da ideia da indivisibilidade dos diferentes tipos de direitos humanos tem ocorrido mais no nível dos princípios do que no nível da prática, já que a versão neoliberal dos direitos humanos em vigor nos últimos trinta anos veio repor a doutrina liberal com maior extremismo e com maior hostilidade em relação à promoção dos direitos sociais e econômicos por parte do Estado. (SANTOS, 2014, p. 44)

Nesse sentido, deve-se observar os direitos em sua individualidade, para que sejam garantidos a esses sujeitos a minimização das desigualdades e vulnerabilidades enfrentadas e a busca de reconstruir suas vidas, com dignidade.

Mister se faz destacar, quanto aos refugiados, que esses indivíduos possuem seus Direitos Humanos deflorados, por várias vezes, durante todo o percurso. Essas violações não se iniciam na fuga, ou no encontro de fronteiras fechadas, mas sim, na angustiante luta contra o “fundado temor de perseguição”, seja ele por quais motivos forem – raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um determinado grupo social.

Em relação às vulnerabilidades dos refugiados, Rosita Milesi e Flávia Carlet destacam que:

[...] ao chegar em um novo país, as dificuldades que enfrentam não se limitam à nova cultura, ao idioma e aos costumes. Não raro, chegam em situação de pobreza, emocionalmente abalados, às vezes doentes e sem perspectiva de reestruturar sua vida. (CARLET, MILESI, 2012, p. 87 apud LIMA, 2017)

Reymão e Mello Neto (2019, p. 132) realça, quanto a vulnerabilidade dos refugiados:

¹² Boaventura dos Santos (2014, p. 43) estabelece que: [...] só o reconhecimento dos diferentes tipos de direitos humanos garante o respeito de qualquer um deles individualmente.”

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... 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.

Nesse longo caminho de violências físicas e psíquicas, esses refugiados buscam uma oportunidade de reconstruir suas vidas em um novo território. A melhor doutrina estabelece a universalidade dos direitos fundamentais, a fim de se aplicar a todos, de forma igualitária, bem como proporcionando uma ideia de cooperação entre os povos – geração dos direitos fundamentais. Para Sarmiento (2004, p. 303), “[...] quanto maior for a desigualdade, mais intensa será a proteção ao direito fundamental em jogo.”

Para Flores (2009, p. 150): “O relevante é construir uma cultura dos direitos que acolha em seu seio a universalidade das garantias e o respeito pelo diferente”. Ainda nesse sentido, Flores (2009) estabelece que é preciso *resistir* de forma que façam os indivíduos reivindicar pela aplicação de suas garantias, que segundo Santos (2014) deve ser garantido pelo Estado.

Santos (2003, p. 73) estabelece, quanto à participação social:

[...] estas práticas buscam intensificar e aprofundar a democracia, quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições da democracia representativa no sentido de as tornar mais inclusivas, quer ainda buscando formas de complementaridade mais densas entre democracia participativa e democracia representativa.

Outra crítica que Santos (2014) faz, é que o Estado neoliberal fez criar um espaço “anti-estado”, que ele desenvolve como sendo *tensão entre Estado e o anti-Estado*, quando, na verdade o Estado é o grande responsável por fazer valer esses direitos, para o autor “A efetivação destes direitos humanos depende totalmente do Estado e por isso implica uma transformação na natureza política da ação do Estado. (SANTOS, 2014, p. 43)

Quanto a urgência de se ter a proteção de direitos por parte dos refugiados, estabelecem Reymão e Mello Neto (2019, p.136):

Faz-se necessária a existência de vontade pública 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.

Ainda nesse sentido estabelece Flores (2009, p.) que:

[...] uma política alheia a qualquer violação dos direitos insertos nos textos de direitos humanos; uma política, enfim, que nos aporte mecanismos para podermos resistir, imigrantes e residentes, a uma ordem global injusta e desigual.

É preciso instituir políticas públicas efetivas por parte dos Estados, para afirmar direitos aos refugiados, que perpassam o acolhimento. A institucionalização do Programa Estadual (PAMRETP), deixa claro que o Estado do Ceará recebe refugiados, mas só receber não é suficiente, uma vez que esses indivíduos sofrem ruptura de direitos, ficando marginalizados (BAUMAN, 2011). Por isso fazer essa pesquisa com base na afirmação de direitos humanos.

3.3 A Dignidade da Pessoa Humana em Processo de Refúgio

Compreendendo a Dignidade da Pessoa Humana, como princípio que conversa diretamente com a problemática dos refugiados e que essa é preposição indispensável dentro da ótica dos Direitos Humanos, faz importante. Nesse sentido estabelece Zisman (2016, p. 09):

A dignidade da pessoa humana é princípio geral do direito, que serve de alicerce para todos os direitos fundamentais; além de fundamento do Estado Democrático de Direito, sendo que todos os direitos fundamentais o sustentam, tornando-o possível. É baliza na interpretação, conforme a hermenêutica jurídica, sinônimo de responsabilidade.

Inicialmente foi pensado tratar de Dignidade da Pessoa Humana, tomando por base, os ensinamentos kantianos, que apontam *o homem como fim em si mesmo* (KANT, 2004). A literatura clássica justifica esse ator como sujeito basilar na formação do Estado e que a partir das impressões do jusfilósofo surge a ideia de *Dignidade da Pessoa Humana*, sendo *a priori* por ele apresentada.

Para Kant, a “Dignidade”, apresentada como uma característica específica do homem, por ser um ser racional, seria invocada quando estivesse acima de todo o preço. Nesse contexto a Dignidade apresenta-se como uma concepção da metafísica, ou seja, algo que não se esgotava no naturalismo, mas que só seria possível de ser vislumbrada a partir da ação dos próprios homens racionais, que transmitiriam esse valor incomparável uns aos outros, simultaneamente como fim. Em relação a esse pleito contextualiza Tonetto (2013, p. 188):

A “Fórmula do Fim em Si Mesmo” é desenvolvida a partir da tese de que um indivíduo sempre age tendo algum fim em vista. Para ele, se há um Imperativo Categórico, então deve haver um fim objetivo determinado pela própria razão e assim atribuído a todo ser racional. A ideia é a de que quando agimos de acordo com um imperativo categórico temos um fim em vista. Por isso, esse fim tem de possuir um valor absoluto, algo que não pode ser encontrado nos objetivos de nossos desejos. Os objetivos de nosso desejo possuem valor condicionado, isto é, um valor que depende do fato de ser por nós desejado. Esse valor também não pode ser encontrado nos objetivos que utilizamos como meios para alcançar nossos propósitos.

Nesse sentido, tomando por base os ensinamentos kantianos, que compreende o homem, como ser racional, tendo o “fim em si mesmo”. Dispõe Kant que o homem deve agir “[...] de tal maneira que possa usar a humanidade, tanto em tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio”. (KANT, p. 58)

Acontece, que quando se trata de refugiados, levantando uma discussão de grandes desigualdades e vulnerabilidades, as preposições mais clássicas não conseguem responder às questões sociais, agravantes, apresentadas – principalmente nessa pesquisa – sendo necessário um aprofundamento em literaturas mais sensíveis, humanizadas que garantem a Dignidade dos refugiados e a necessária observação desse princípio como fonte de reconstrução de vida dos refugiados Estado do Ceará.

Dessa forma, os ensinamentos de Zisman (2016) se fizeram mais adequados a luta dos refugiados, ao tratar de Dignidade da Pessoa Humana, nesse sentido estabelece:

O termo globalização indica a visão de vários aspectos da humanidade que atingem de forma imediata todo e qualquer habitante do globo terrestre, independentemente do país a que pertence, da origem, da nacionalidade, da religião. O fato de viver neste mundo e possuir condição de ser humano leva a um sentimento cada vez mais frequente, com o encurtamento das distâncias, de unidade e responsabilidade pela preservação dos valores sem os quais não é digno o homem. (Zisman, 2016, p. 14)

Os argumentos de Zisman caminham na ideia de observar a universalização de direitos, como sendo ponderados de forma que todos consigam ter acesso, de modo a romper com os paradigmas sociais e de desigualdades, garantindo direitos basilares ao ser humano capaz de lhes permitir *valores dignos*.

No caso dos refugiados, só terão esses *valores dignos* considerados, se a esses sujeitos forem garantidos o acesso aos direitos humanos sem restrições, que

para Zisman devem ser compreendidos por *todos* independentes de espaço (local) e de tempo:

O que se propõe é a internacionalização do princípio da dignidade da pessoa e, conseqüentemente, de todos os direitos que o embasam. O tema da universalização do princípio pressupõe a comprovação de que os direitos humanos estão desvinculados de espaço e tempo. (Zisman, 2016, p. 08)

Refugiados são vítimas do acaso, ou descaso do seu Estado de origem. São nacionais, apátridas, exilados, são homens – no sentido *lato* – em busca de reconstrução ou manutenção da vida. Sob essa análise, a aplicação do *Princípio Pro homine*, apresenta-se cogente na perspectiva de garantia de direitos aos refugiados.

3.4 Analogia ao princípio “Pro Homine”: Afirmação de Direitos Humanos aos Refugiados

O *Princípio “Pro Homine”*, é aplicado na busca hermenêutica de observar a norma mais favorável, independentemente de ser essa nacional ou internacional. Para Ricardo Torques (2014) “a norma que otimizar de melhor forma o exercício de determinado direito, deverá prevalecer”. O Princípio busca aplicar a norma mais favorável à dignidade da pessoa. (TORQUES. 2014)

Tomando por base o raciocínio de Guilherme Assis de Almeida (2001), é possível argumentar que o *status* de “ser humano” reveste o indivíduo de direitos e garantias fundamentais que vão além da norma positivada. Os Tratados de Direitos Humanos, acolhidos pela norma interna de cada Estado, possibilita tratar de soberania da vida humana. O ser humano – pelo simples fato de existir – torna-se cidadão do mundo, revestido de direitos gerais. Assim, dispõe:

A condição essencial para o reconhecimento de um ser humano como sujeito de direito, no sistema do DIDH, deixa de ser seu vínculo jurídico com determinado Estado ou seu status jurídico de cidadão e passa a ser a sua existência como ser humano. O simples fato de existir vincula o ser humano à ordem jurídica internacional. (ALMEIDA, 2001, p. 102)

Sob essa perspectiva é possível determinar que o indivíduo se encontra vinculado à proteção internacional, uma vez que sua existência como humana, lhe permite desfrutar da universalização de seus direitos. Impende destacar que o refugiado do momento em que deixa seu país, em virtude de um fundado temor de perseguição, até a confirmação da sua condição de refúgio, perpassa por uma grave

ruptura dos seus direitos humanos fundamentais. Conforme Sadako Ogata (1993):

Quando as pessoas têm que abandonar seus lares para escapar de perseguições ou conflito armado, toda uma série de direitos humanos são violados, inclusive o direito à vida, liberdade e segurança da pessoa, o direito a não ser submetido a tortura ou outro tratamento degradante, o direito à privacidade e à vida familiar, o direito à liberdade de movimento e residência, o direito a não ser submetido a exílio arbitrário. (OGATA, SADAKO, 1993, apud CANÇADO TRINDADE, 1996, p. 106)

Nessa perspectiva o que os leva a buscar a proteção internacional, é a necessidade de manter protegido o que lhes resta – a vida. Dispõe Hannah Arendt, “Pois o que importa hoje não é a imortalidade da vida, mas o fato de que a vida é o bem supremo”. (1993. p. 399)

Assim, a regra pro homine, apresenta-se cogente nesse contexto, buscando aplicar a norma mais favorável à vítima. Em relação ao princípio pro homine, determina Carlos Henrique Bezerra Leite:

[...] consagra três diretrizes para a interpretação dos direitos humanos. A primeira reconhece a existência de direitos humanos inerentes à pessoa, mesmo que não previstos expressamente nos tratados internacionais ou na legislação interna dos Estados. (...) A segunda diretriz do princípio pro homine é restringir ao máximo as limitações de diretrizes permitidas em alguns tratados internacionais. A terceira diretriz funciona como um método de colmatação de lacunas nos tratados a respeito dos direitos humanos. (2014. p. 55)

Salienta Guilherme Assis de Almeida que, “[...] zelar pelo respeito aos direitos humanos, em qualquer parte do planeta, é, portanto, prevenir a ocorrência de acontecimentos históricos geradores de refugiados” (2001. p. 107). Dessa forma, com base nessa perspectiva, a acolhida desses indivíduos de forma pacífica garantiria uma efetividade na ruptura da crise humanitária. A eficaz aplicação dos direitos humanos como óbices a rejeição nacionalista dos refugiados. Nesse sentido, Hannah Arendt aduz:

Os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades – o seu estatuto político – vê-se privado de sua subsistência, vale dizer: tornando pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como semelhante. (ARENDR, 1985, apud, UBER, 2012, p. 108)

Como características básicas dos direitos humanos, temos a: irrenunciabilidade, inviolabilidade e universalidade – está determinando a cogência dos mesmos, independentemente das interpretações nacionais - por meio do Princípio

da Interpretação Autônoma dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, o que impede a alteração desses direitos por qualquer alegativa nacionalizante. Trata-se de um direito “erga omnes”, a norma tem validade para todos sem distinção. (LIMA, 2017)

Destarte, os direitos humanos fundamentais, são normas assecuratórias, que garantem a existência e utilização de tais direitos, assim, deve-se aplicar, o *Princípio Pro Homine*, de forma a interpretar os Tratados de Direitos Humanos de modo restritivo quando limitarem os direitos do ser humano, e de forma lato sensu quanto a possibilidade de desfrutar e gozar destes. Monica Pinto infere:

El principio pro homine es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. (1997. p. 163)

O Princípio *Pro Homine*, garante a aplicação da melhor norma com vistas à proteção dos refugiados, independente da fonte desta, seja ela nacional ou internacional. Dessa forma, por meio desse princípio não se observa as alegativas nacionais ou internacionais, mas oportuniza o que melhor se aplica ao indivíduo. O homem apresenta-se como critério fundamental desse princípio.

Rompe-se por meio desse princípio a alegativa nacional da soberania absoluta do Estado. São rompidos os paradigmas das fronteiras. A vida humana está em crise e é preciso solucionar esse conflito de modo a salvá-la. Luís Paulo indaga:

Será que nós vamos precisar ter a economia arrumada, ter nosso sistema de saúde pública e educação perfeitos para poder estender a mão num gesto de solidariedade internacional para aquele que vem sendo perseguido, que não tem mais nada, só tem a própria vida como único bem que lhe restou a salvar? (PAULO, apud, BARRETO, 2006, p. 47)

A Comunidade internacional precisa analisar a proposta da cooperação, buscando receber e proteger os povos, de modo a romper com a hierarquia das normas que conflitam – internacional versando com nacional. Buscando mecanismos de interesses coletivos.

O *Princípio Pro Homine*, encontra-se completamente ligado ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, vez que ao ser aplicado garante aos seus beneficiários – no caso em análise, os refugiados – a oportunidade de gozar das amplas garantias inerente ao homem, ido seja em sentido *stricto*, por meio de direitos fundamentais,

seja Direitos Humanos, em lato *sensu*. Dispõe Guilherme de Assis Almeida:

O direito à hospitalidade universal ganha uma forma concreta no DIR por meio do reconhecimento da condição de refugiado de determinado homem ou mulher por determinado Estado. O reconhecimento da condição de refugiado é um ato jurídico cosmopolítico, já que se trata da outorga da proteção jurídica de um Estado a um ser humano de qualquer parte do globo. Nesse reconhecimento, não importa a qualificação jurídica da pessoa, o que interessa proteger é sua condição humana, de forma digna. (2001, p. 164)

Mister se faz apresentar as ideias de Antônio Augusto Cançado Trindade, que apresentou pioneiramente tal princípio no Brasil. O autor buscou romper os conflitos existentes entre a aplicação da norma nacional e internacional, com a finalidade de desmistificar a alegativa hierárquica entre essas normas, a fim de se aplicar a que melhor se apresentasse à vítima:

No presente domínio de proteção, não mais há pretensão de primazia do direito internacional ou do direito interno, como ocorria na polêmica clássica e superada entre monismo e dualismo. No presente contexto, a primazia é a da norma mais favorável às vítimas, que melhor as proteja, seja ela norma de direito internacional ou de direito interno. (1997, p. 434)

Trindade apresentou tais argumentos por meio do que nomeou de “*Princípio da Norma mais Favorável às Vítimas*”. O princípio *Pro Homine*, aplicado a esse estudo, apresenta-se com o objetivo de buscar diminuir os efeitos das vulnerabilidades sociais e marginalização dos indivíduos em situação de refúgio, na perspectiva de reconhecê-los como sujeito de direitos internacionais, aplicando a universalização dos direitos humanos, de modo que esses direitos alcancem todos, sem limite, sem barreiras soberanas ou de interesses estatais e que permita a oportunidade reconstruir suas vidas.

Uma vez identificado o refugiado como sujeito de direitos e como se faz necessário essa garantia a esses indivíduos duramente fragilizados, inicia-se a partir de agora uma análise minuciosa do Programa de atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, estabelecido pelo Estado do Ceará, detendo-se na figura do *refugiado*, de modo compreender o programa segundo os eixos da avaliação em profundidade, para ao final conseguir observar se esse programa, enquanto instrumento estatal, garante direitos aos refugiados lhes permitindo reconstruir suas vidas em território cearense.

4 ANÁLISE DE CONTEÚDO: COMPREENDENDO O PROGRAMA

A Avaliação em Profundidade traz como primeiro eixo a análise de conteúdo que, segundo Rodrigues (2016, p. 109), consiste em analisar três dimensões, no caso do programa aqui avaliado: a formulação do Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas instituído pelo Estado do Ceará; os conceitos orientadores da política; e a verificação da coerência interna do Programa segundo sua proposta teórica e sua base conceitual.

4.1 A formulação do Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas instituído pelo Estado do Ceará

A Política Nacional para refugiados tem previsão no art. 120 da Lei 13.445 de 2017, conhecida como Lei da Migração, que estabelece:

Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida 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.

No entanto, esta norma ainda não foi efetivada, não saindo do papel (ao nível federal), somente alguns estados possuem políticas públicas direcionadas a esses sujeitos e essas não constam diretamente ligadas às diretrizes da política nacional. Importante perceber que a indisponibilidade de recursos voltados aos refugiados é um fator restritivo de direitos.

O Estado do Ceará instituiu no ano de 2011 o Programa Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PETP) e o Núcleo de enfrentamento a essas vítimas por meio do Decreto 30.682, contudo em virtude da Crise Humanitária enfrentada na esfera internacional (2015)¹³às solicitações de refúgio começaram a ser demandadas no Estado do Ceará.

No ano de 2016, o Estado ainda não tinha instituído nenhum Programa voltado aos refugiados, Alves (2016, p.43) destaca que não existiam secretarias ou

¹³Desde o início deste ano, quase 500 mil pessoas atravessaram o Mediterrâneo, fazendo viagens perigosas a partir da Síria, Iraque, Afeganistão, Sudão e outros países dilacerados pela guerra e perseguição. Milhares de famílias estão fugindo para salvar suas vidas, se arriscando em travessias marítimas e terrestres traiçoeiras. (ACNUR, 2015 apud LIMA, 2017)

departamento específico para tratar de refugiados no Estado do Ceará e que no município de Fortaleza esses sujeitos poderiam ser acolhidos no Centro de Convivência para Pessoas em Situação de Rua e se houvessem vagas disponíveis.

No Estado do Ceará, a Pastoral do Migrante vem fazendo esse papel de acolhimento aos refugiados, mesmo anterior a qualquer programa institucionalizado por parte do Estado, contudo o abrigo passava por questões de limitação de recursos, o que acarretava rupturas de garantias mínimas aos sujeitos acolhidos, além de receber a Pastoral objetiva contato dos sujeitos acolhidos com órgãos competentes (ALVES, 2016)

Segundo Gussi e Oliveira (2016, p. 85) para a Nova Gestão Pública:

[...] o Estado assume um papel estratégico de articulador e direcionador, compartilhando a sua autoridade e delegando competências para um conjunto de instituições que, eventualmente, tornar-se-ão uma rede de agentes promotores de uma sinergia entre as várias ações implementadas pelos governos e seus parceiros.

Dessa forma a Pastoral do Migrante vem cumprindo com esse papel de fundamentar as ações do Estado do Ceará, no que tange a receber refugiados, uma vez que após o atendimento inicial esses são encaminhados a Pastoral.

No ano de 2018, por meio do Decreto n.º 32.915, altera o PETP e observando os procedimentos legais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção de Genebra relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo de 1967, a Lei Federal n.º 9474/97 cria o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PEAMRETP).

O PEAMRETP fica sob a responsabilidade da Coordenadoria da Cidadania, por meio do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP), quando tratar de tráfico e do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM), quando se tratar de migrantes e refugiados. A Pastoral do Migrante é parceira no Programa Estadual, seguindo com seu papel de acolhimento, resta saber se as condições mínimas foram melhoradas a partir da institucionalização do Programa e se é dado auxílio necessário por parte do Estado do Ceará.

O programa, de acordo com o estabelecido institucionalmente, tem por finalidade: “[...] promover ações de articulação de rede, visando à atenção aos migrantes (**refugiados**) em situação de vulnerabilidade e ao enfrentamento do tráfico de pessoas”. (Grifos do autor, CEARÁ, 2018)

Isso se faz necessário, pois o refugiado enfrenta vulnerabilidade desde o fundado temor de perseguição, durante o percurso que enfrentou para chegar ao novo país, passando pela dificuldade da desigualdade, diferença cultural e dificuldade com a língua nativa do país de acolhida, até que seja aceito sua solicitação de refúgio e segue enfrentando as privações de direitos.

Determina Antônio Augusto Cançado Trindade:

Quando as pessoas têm que abandonar seus lares para escapar de perseguições ou conflitos armado, toda uma série de direitos humanos são violados, inclusive o direito à vida, liberdade e segurança da pessoa, o direito a não ser submetido a tortura ou outro tratamento degradante, o direito à privacidade e à vida familiar, o direito à liberdade de movimento e residência, o direito a não ser submetido a exílio arbitrário. (OGATA, 1993, apud CANÇADO, 1996, p. 106)

Nesse sentido, o Programa, instituído pelo Estado do Ceará, garante ao refugiado o direito de atendimentos psicossociais e jurídicos, capazes de orientar esses sujeitos vulneráveis a diminuir as desigualdades enfrentadas e garantir um recomeço de vida. Garante ainda a emissão de novos documentos, uma vez que muitos deles perdem tudo e chegam ao Ceará sem documentação, sem esperança e sem direitos.

Nessa perspectiva, o que leva o “migrante forçado” a buscar a proteção internacional, é a necessidade de manter protegido o que lhes resta – a vida. Dispõe Hannah Arendt (1993, p. 399): “Pois o que importa hoje não é a imortalidade da vida, mas o fato de que a vida é o bem supremo”. Sendo o bem supremo, essa precisa ser preservada, o que só será possível com a garantia de direitos.

O Programa Estadual tem como público-alvo pessoas vítimas de violência e violação de Direitos Humanos, o Plano Plurianual (PPA) do Estado do Ceará (21/24) apresenta que o PEAMRETP tem como objetivo ampliar a proteção às vítimas, garantir a capacitação dos profissionais da rede, disseminação de um canal de denúncia em caso de violação de direitos, além de buscar informar a população quanto a temáticas de fenômenos de mobilidade humana e xenofobia.

O decreto estabelece como finalidade do Programa: “[...] desenvolver capacitações, cursos e campanhas relacionadas a temáticas afetas à migração e ao enfrentamento do tráfico de pessoas.” (CEARÁ, 2018)

No artigo 6º, do Decreto 32.915/18 fica evidente a função do Posto Avançado de Atendimento humanizado ao Migrante:

Art. 6º. Compete especificamente ao Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM): I.promover o serviço de atendimento humanizado ao migrante nos locais de grande mobilidade humana; II.recepcionar brasileiros não admitidos, retornados ou deportados nos pontos de entrada, quando aplicável; III.reconhecer e orientar os interessados nas situações de mobilidade humana e potenciais fluxos mistos; IV.prestar orientações sobre direitos migratórios; e V.articular suas ações com as instâncias de atenção aos direitos humanos e com os Núcleos e Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, quando houver. VI.promover atividades preventivas ao Tráfico de Pessoas bem como realizar e apoiar debates sobre o enfrentamento ao tráfico humano e demais temas migratórios.(CEARÁ, 2018)

Tomando por base o que o PAAHM, fica evidente uma evolução – análise prematura, anterior a avaliação, mas que se faz importante a observação – uma vez que, seguindo o Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiados – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados (1996), os refugiados deveriam de “per si” ao chegar no novo país procurar a Polícia Federal, que iniciaria o atendimento, fazendo um interrogatório subjetivo e a partir dele identificariam se o solicitante faria “jus” a ser definido ao não como refugiado no país.

Esses indivíduos – refugiados – chegam fugidos, vítimas de perseguição, vulneráveis, abalados psicologicamente, sem conhecimento da família, sem documentação, com fome, doentes.

É necessário um mínimo de sensibilidade para garantir o tratamento adequado a esses indivíduos, desde a entrada no novo país, no acolhimento e posterior a ele, por esse motivo, a criação do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante, pressupõe maior efetivação na procura, por parte dos refugiados, e na garantia de direitos, contudo se há essa efetivação dos objetivos do programa do atendimento humanizado e se esse programa garante direitos, para além do acolhimento, será apresentado o objetivo geral garantido por meio de uma Avaliação em Profundidade com acompanhamento e avaliação do programa.

4.1.1 Compreendendo a constatação da Solicitação de Refúgio

Com a positivação de institutos jurídicos específicos aos refugiados, esses indivíduos ganham respaldo legal para dispor de seus direitos e deveres. Contudo, para que o sujeito seja acolhido pela Convenção de 1951, bem como pelo Protocolo de 1967, esses precisam preencher os requisitos que tais instrumentos dispõem. O

Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado
aduz que:

A determinação da condição de refugiado não tem como efeito atribuir-lhe a qualidade de refugiado, mas sim constatar essa qualidade. Uma pessoa não se torna refugiado porque é reconhecida como tal, mas é reconhecida como tal porque é um refugiado. (ACNUR, 1992, p. 6 apud LIMA, 2017)

Nesse mesmo sentido salienta Guilherme Assis de Almeida que:

A outorga do asilo é uma concessão soberana do Estado, um ato constitutivo. Já o Estatuto do Refugiado, por ser um direito do ser humano, é ato meramente declaratório. A pessoa já era um refugiado de fato, antes de receber o estatuto. A rigor, o Estado, ao entregar o estatuto do refugiado, reconhece uma condição já existente. Esse ato declaratório dá forma jurídica a uma situação já existente de fato. (2002. p. 105)

Mister se faz, que a condição de refugiado não será auferida a determinado sujeito na condição de preencher os requisitos legais. O indivíduo já é refugiado, uma vez que seus direitos fundamentais lhes são retirados, havendo a declaração com base no que dispõe a legislação específica. A Convenção de 1951, possui cláusulas de inclusão, cassação e exclusão. Conforme o Manual dos Refugiados:

As cláusulas de inclusão definem os critérios que uma pessoa deve satisfazer para ser refugiado. Constituem os critérios positivos sobre os quais é declarada a condição de refugiado. As cláusulas ditas de cessação e de exclusão têm um significado negativo; as primeiras indicam as situações nas quais alguém deixa de ser refugiado e as segundas enumeram as circunstâncias em que uma pessoa não é amparada pela Convenção de 1951, mesmo que satisfaça os critérios positivos das cláusulas de inclusão. (ACNUR, 1992, p. 10 apud LIMA, 2017)

As cláusulas de inclusão, também denominadas como cláusulas positivas, apresentam parâmetros necessários a serem preenchidos pelo solicitante de refúgio, para que lhe confirme essa condição. Como abordado, a condição de refugiado não é ato constitutivo e sim meramente declaratório, basta analisar por meio do caso concreto se esse indivíduo preenche os requisitos que os faz refugiado.

Necessário se faz analisar o artigo primeiro da Convenção de 1951 por parte, este, determina as chamadas cláusulas de inclusão. Dispõe as Cláusulas de Inclusão: 1. Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951; 2. Fundado temor de perseguição; 3. Por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política; 4. Se encontre fora do seu país de nacionalidade; 5. Não possa ou, em virtude daquele temor, não queira se valer da proteção daquele país; 6. Ou que se tem nacionalidade e se encontre fora do seu país de residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não possa ou, devido ao

referido temor, não queira a ele retornar; 7. Dupla ou múltipla nacionalidade; 8. Âmbito geográfico. (ACNUR, 1992 apud LIMA, 2017)

A Convenção dispõe sobre dois tipos de refugiados, os denominados *estatutários* e os *gerais*. Compreende como refugiados “*estatutários*”, aqueles indivíduos considerados refugiados por instrumentos internacionais ascendentes à Convenção de 1951.

Cláusulas de cessação, ou cláusulas negativas, determinam os motivos pelos quais uma pessoa deixa de se tornar refugiada. Isso acontece quando não há mais necessidade de pleitear tal proteção internacional, vez que os motivos que levaram a ser um refugiado cessaram.

Necessário se faz inferir que uma vez concedida a condição de refúgio, essa só deixa de existir se incorrer em uma das cláusulas de cessação, presentes no artigo 1 C da Convenção de 1951, que dispõe:

Esta Convenção cessará de ser aplicável, nos casos abaixo, a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, acima:

- 1) Se ela voltou a valer-se da proteção do seu país de que é nacional; ou
- 2) Se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou
- 3) Se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou
- 4) Se voltou a estabelecer-se voluntariamente no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; ou
- 5) Se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar se recusando a proteção do país de que é nacional.

Assegurando que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluindo nos termos da seção A (1) do presente artigo, que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores;

- 6) Tratando-se de pessoas que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual.

Assegurado que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluindo nos termos da seção A (1) do presente artigo, que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores. (ONU, 1951)

As cláusulas de cessação dividem-se em dois grupos, dos quais as quatro primeiras cláusulas pertencem ao primeiro grupo, que elenca situações das quais a condição de refugiado deixa de existir em virtude da vontade e iniciativa do próprio

indivíduo. As demais cláusulas, encontram-se no segundo grupo, que elenca motivos que cessam a condição de refúgio em virtude de haver terminado os motivos que o fizeram sofrer perseguições no país do qual é nacional.

Uma vez que não existem mais os motivos que o levaram a solicitar a proteção internacional, em busca de asilo, não há mais necessidade de se manter a condição de refugiado. Essas cláusulas não tratam de nulidades, mas de requisitos de anulação dessa condição, desde que haja a necessidade de lhes aplicar.

As cláusulas de exclusão constam nas seções D, E e F do artigo primeiro da Convenção de 1951. São essas aplicadas aqueles indivíduos que, mesmo que preencham os requisitos das cláusulas de inclusão, por algum motivo estão impedidos de terem confirmada a condição de refúgio.

Essa cláusula encontra-se dividida em três grupos: os que não podem se beneficiar da condição de refugiado; os que já se beneficiam da proteção ou assistência das Nações Unidas, e as pessoas que não merecem proteção internacional.

4.1.2 A Determinação da Condição de Refugiado

A Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados é silente no que diz respeito ao procedimento de determinação da condição de refugiado, não especificando o formato a ser adotado, deixando essa determinação a critério de cada Estado Parte. Esses, por sua vez, estabelecem o procedimento que adotarão, com base nos seus instrumentos legais internos – Constituição, bem como especificações administrativas.

Estabelece o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado:

Em certos países, a condição de refugiado é determinada através de procedimentos formais especificamente estabelecidos para esse fim. Em outros países, o reconhecimento da condição de refugiado é analisado no âmbito de procedimentos gerais para a admissão de estrangeiros. Já em outros países, a condição de refugiado é determinada de maneira informal, ou de maneira *ad hoc* para um fim específico, como por exemplo, a emissão de documentos de viagem. (ACNUR, 1996, p. 39)

Importante destacar que os solicitantes de refúgio, nesse momento – determinação da condição de refúgio – encontram-se fragilizados, uma vez que estão em um país estranho, com cultura diferente, língua desconhecida, e sofrendo

dificuldades físicas e psíquicas. Dessa com base tanta vulnerabilidade, os pedidos dos refugiados – analisados pelo ACNUR, ou por Autoridade competente. No Brasil, feita pela Polícia Federal, junto ao CONARE – deverão ser analisados por pessoas qualificadas, com conhecimento e experiência, bem como com sensibilidade para compreender as reais dificuldades dos solicitantes.

Uma vez o procedimento de determinação da condição de refugiado, não constando expressamente na Convenção de 1951, tampouco no Protocolo de 1967, não seria possível exigir dos Estados uma prática “una” ou pelo menos igualitária. Nesse desiderato, no ano de 1977, o Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, recomendou alguns requisitos básicos, bem como garantias essenciais a serem seguidas, na busca de que os Estados Partes, ainda que aplicassem discricionariamente seus critérios, esses deveria ser estabelecido com base nos requisitos apresentados. Determinam os registros oficiais da Assembleia Geral:

- (i) O funcionário competente (por exemplo, funcionário de imigração ou da polícia de fronteira) perante o qual o solicitante irá apresentar na fronteira ou no território de um Estado Parte, deverá ter instruções claras sobre como lidar com casos que possam se enquadrar nas previsões de instrumentos internacionais relevantes. Deve ser exigido do funcionário que ele atue de acordo com o princípio *non-refoulement* e que submeta esses casos a uma autoridade superior.
- (ii) O solicitante deverá receber as orientações necessárias sobre o procedimento a ser seguido.
- (iii) Deve haver uma definição clara a respeito da autoridade – sempre que possível, uma única autoridade central – responsável por examinar as solicitações de refúgio e para decidi-las em primeira instância.
- (iv) O solicitante deverá receber a assistência necessária, incluindo os serviços de um intérprete qualificado para submeter o seu caso às autoridades competentes. Os solicitantes deverão ser informados da possibilidade de contatar um representante do ACNUR.
- (v) Se o solicitante for reconhecido como refugiado, deverá ser notificado da decisão e deverá ser emitida em seu favor a documentação que certifique a sua condição de refugiado.
- (vi) Se o solicitante não for reconhecido, o mesmo deverá ter à sua disposição um período razoável de tempo para interpor recurso formal contra a decisão denegatória, conforme o sistema estabelecido, podendo apelar para a mesma autoridade ou a outra, administrativa ou judicialmente.
- (vii) Ao solicitante deverá ser autorizado a permanecer no país enquanto a autoridade competente referida no parágrafo (iii) analisa o seu pedido de refúgio, a menos que essa autoridade tenha decidido que o seu pedido é manifestamente abusivo. Também deverá ser permitida a sua permanência no país enquanto estiver pendente o recurso perante uma autoridade administrativa ou judicial superior. (ACNUR, 1977)

Após suprida a fase inicial, é necessário estabelecer os fatos. Essa narrativa será apresentada pelo próprio solicitante, motivo esse pelo qual requer uma

atenção redobrada para análise de cada caso. São por meio dessas narrativas que o examinador poderá analisar se o fato apresentado permitirá a confirmação da condição de refugiado, vez que suprido os requisitos das cláusulas de inclusão.

A priori, as vítimas de fundada perseguição serão consideradas aptas para narrar sua trajetória de medo e fuga como realmente foi. Contudo, importante se faz salutar que possam existir casos em que o solicitante não conseguirá narrar os fatos fundamentando suas declarações, o que pode interferir na confirmação do seu pedido, caso em que os examinadores necessitarão buscar outros meios para satisfazer esse elemento de produção de provas.

Esse obstáculo imposto pelo próprio migrante nas narrativas dos fatos é corriqueira, para não dizer a regra geral. Isso ocorre porque a grande massa desses migrantes chega ao Estado de acolhida sem seus documentos, carregando somente o indispensável – poucos conseguem – bem como com receio de estabelecer contato com uma autoridade – apresentada como superior a ele – sob o temor de ser extraditado ou deportado.

Pelos motivos internos e externos, que obstem a declaração real e a dificuldade em detectar o preenchimento dos critérios estabelecidos na legislação específica, o examinador poderá marcar entrevistas suplementares, até que acredite obter informações suficientes para determinar tal condição.

Importante salientar, que a existência de mentira na narrativa dos fatos apresentados pelo solicitante, não impossibilita concessão dessa condição, pelos motivos já apresentados. O Manual de Procedimentos determina, nesse sentido:

Considerando que a conclusão do examinador sobre as circunstâncias do caso e a sua impressão pessoal sobre o solicitante implicam em uma decisão que afetará vidas humanas, ele deve aplicar os critérios imbuído de um espírito de justiça e compreensão, e o seu juízo não deve ser influenciado, obviamente, pela presunção pessoal de que o solicita possa ser um “caso não merecedor” de proteção. (ACNUR, 1992, p. 41)

Desse modo, embora o solicitante disponha de declarações verdadeiras, ainda assim, existe a possibilidade de que tenha deixado de repassar alguma informação que seria essencial nesse processo. Caso ocorra, deve-se conceder o benefício da dúvida, objetivando determinar os elementos objetivos e subjetivos.

Existem ainda *casos que originam problemas especiais no estabelecimento dos fatos*, estão dispostos didaticamente no Manual de Procedimentos, em sua segunda parte, dentre esses podemos destacar: pessoas com distúrbios mentais e

menores desacompanhados.

O solicitante que apresenta problemas mentais, não são capazes de determinar sozinho a narrativa dos fatos, motivo que o faz merecer uma análise mais elaborada. Dessa forma, é necessário a elaboração de um laudo médico especificando a gravidade do distúrbio, para que se busque os meios adequados de colher informações. Nesse sentido, poderá o examinador utilizar-se inclusive de fontes externas que lhe sejam disponíveis, tais como investigar os antecedentes do solicitante.

Um outro caso corriqueiro e de difícil percepção é o de menores desacompanhados. Importante destacar que a Convenção de 1951, não determina limite de idade mínima ou máxima para estabelecer a condição de refugiado, o problema é que um menor desacompanhado muitas vezes não possui capacidade de sozinho determinar as condições que os levaram a solicitar o refúgio.

Por vezes o menor é encaminhado para outro Estado, em busca de refúgio, porque os seus pais lhes enviam sozinhos, em virtude de existir um elemento subjetivo – na melhor intenção de protegê-los – e esses não sabem ao certo explicar os reais motivos os levaram até aquele país, encontram-se temerosos e desolados.

Destarte, quando não for possível determinar as narrativas, deverão as autoridades competentes de cada Estado Parte, estabelecer “serviços de especialistas familiarizados”, bem como tutores, e caberá a essas autoridades “[...] Assegurar que os interesses do solicitante menor sejam plenamente salvaguardados no procedimento de determinação da condição de refugiado”. (ACNUR, 1992, p. 44)

Quando o menor já for adolescente, o procedimento utilizado será semelhante ao aplicado aos adultos, com base nos critérios estabelecidos por cada país de acolhida.

4.1.3 Princípio do Non- Refoulement e Princípio da Unidade Familiar

O Princípio da não devolução (*Non-refoulement*) determina que o Estado que recebeu e acolheu determinado refugiado não pode devolvê-lo ao país de origem do qual sofreu “fundado temor de perseguição”, reservada às exceções. Tal princípio encontra amparo legal no artigo 33 da Convenção de 1951:

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do referido país. (ONU, 1951)

Ainda nesse sentido estabelece Guilherme Assis de Almeida:

O princípio do non-refoulement é a pedra angular de proteção internacional dos refugiados e é o mais fundamental direito deles; é esse princípio que garante ao refugiado ou ao solicitante de asilo a garantia do espaço de não violência expresso, juridicamente, por meio do instituto do asilo. (2001, p. 156 apud LIMA, 2017)

Lima (2017) estabelece que: “Vale salientar que esse princípio não deverá ser aplicado somente aos refugiados ou solicitantes de asilo, mas a todo ser humano que sofra ameaça aos seus direitos à liberdade ou à vida.”

Para Ramos (2011, p. 33) o princípio da não devolução consiste na “[...] vedação da devolução do refugiado ou solicitante de refúgio” ao Estado do qual sofre fundado temor de perseguição, seja por motivo de raça, pensamento político, religioso, entre outros. Não importa se o sujeito ainda não tenha declarado a situação de refúgio, ao Estado que o recebeu é vedado a devolução, desde que o temor não tenha cessado.

No que se refere ao *princípio da unidade familiar*, dispõe o Manual de Procedimentos e Critérios para Determinação da Condição de Refugiado:

A Convenção de 1951 não introduz o princípio da unidade familiar na determinação do termo refugiado. Contudo, a Recomendação da Ata Final da Conferência é observada pela maioria dos Estados, sejam ou não partes da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967. (ACNUR, 1992, p. 38)

Determina esse princípio, que, se o chefe da família – pai, ou a quem pertença tal função – preencher os requisitos da Convenção de 1951, recebendo a condição de refugiado, essa será estendida aos seus familiares e dependentes.

Os membros da família e dependentes a que se estende a condição de refugiado serão, antes, o cônjuge e seus filhos menores. Posteriormente, se analisada a dependência do grupo familiar, poderão ser beneficiados também os pais idosos.

Destarte, se o chefe de família não for um refugiado, nada obsta que as demais pessoas da família, vez que preencham os requisitos da cláusula de inclusão, solicitem a condição de refúgio.

É necessário ainda destacar, que o filho que nasceu em país alheio ao que sofreu perseguição, ou nasceu no país de acolhida, esse não será beneficiado pela condição de refugiado, vez que possui a proteção do seu país de origem.

Quanto à destituição do contrato conjugal, salienta o Manual de Procedimentos e Condições para a Determinação da Condição de Refugiado:

Sempre que a unidade familiar do refugiado for modificada pelo divórcio, separação ou morte, os dependentes a quem foi reconhecida a condição de refugiado com base no princípio da unidade familiar mantêm essa condição a menos que sejam obrigados por uma cláusula de cessação; ou se não tiverem outras razões, além das de conveniência pessoal, para desejarem manter a condição de refugiado; ou se eles próprios não quiserem continuar a ostentar a condição de refugiados (ACNUR, 1992, p. 38)

Sob essa perspectiva, busca-se a proteção do indivíduo, ainda que posteriormente esse vínculo – matrimonial – seja rompido, esse sujeito não perde sua condição de refúgio, a menos que pareça ter cessado para esse o fundado temor de perseguição, ou que seja voluntariamente solicitado pelo próprio refugiado “divorciado”. Esse princípio apresenta-se cogente no que infere a proteção do indivíduo.

4.2 A coerência interna do Programa segundo sua proposta teórica e sua base conceitual

A Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados não especifica o formato a ser adotado, quanto ao procedimento de solicitação de refúgio, deixando essa determinação a critério de cada Estado Parte. Esses Estados estabelecem o procedimento que adotarão, com base nos seus instrumentos legais internos – Constituição, bem como especificações administrativas.

Estabelece o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado:

Em certos países, a condição de refugiado é determinada através de procedimentos formais especificamente estabelecidos para esse fim. Em outros países, o reconhecimento da condição de refugiado é analisado no

âmbito de procedimentos gerais para a admissão de estrangeiros. Já em outros países, a condição de refugiado é determinada de maneira informal, ou de maneira *ad hoc* para um fim específico, como por exemplo, a emissão de documentos de viagem. (ACNUR, 1992, p. 39)

Importante destacar que os solicitantes de refúgio, nesse momento – exame para determinar a condição de refúgio – encontram-se fragilizados, uma vez que estando em um país estranho, com cultura diferente, língua desconhecida, e sofrendo dificuldades físicas e psíquicas.

Dessa forma, visualizando tanta vulnerabilidade, os pedidos dos refugiados – analisados pelo ACNUR, ou por Autoridade competente – no Brasil, feita em regra, pela Polícia Federal, junto ao CONARE – deverão ser analisados por pessoas qualificadas, com conhecimento e experiência, bem como com sensibilidade para compreender as reais dificuldades dos solicitantes.

Uma vez o procedimento de determinação da condição de refugiado, não constando expressamente na Convenção de 1951, tampouco no Protocolo de 1967, não seria possível exigir dos Estados uma prática “una” ou pelo menos igualitária. Nesse desiderato, no ano de 1977, o Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, recomendou alguns requisitos básicos, bem como garantias essenciais a serem seguidas, na busca de que os Estados Partes, ainda que aplicassem discricionariamente seus critérios, esses deveriam ser estabelecidos com base nos requisitos apresentados. Determinam os registros oficiais da Assembleia Geral:

(i) O funcionário competente (por exemplo, funcionário de imigração ou da polícia de fronteira) perante o qual o solicitante irá apresentar na fronteira ou no território de um Estado Parte, deverá ter instruções claras sobre como lidar com casos que possam se enquadrar nas previsões de instrumentos internacionais relevantes. Deve ser exigido do funcionário que ele atue de acordo com o princípio *non-refoulement* e que submeta esses casos a uma autoridade superior.

(ii) O solicitante deverá receber as orientações necessárias sobre o procedimento a ser seguido.

(iii) Deve haver uma definição clara a respeito da autoridade – sempre que possível, uma única autoridade central – responsável por examinar as solicitações de refúgio e para decidi-las em primeira instância.

(iv) O solicitante deverá receber a assistência necessária, incluindo os serviços de um intérprete qualificado para submeter o seu caso às autoridades competentes. Os solicitantes deverão ser informados da possibilidade de contatar um representante do ACNUR.

(v) Se o solicitante for reconhecido como refugiado, deverá ser notificado da decisão e deverá ser emitida em seu favor a documentação que certifique a sua condição de refugiado.

(vi) Se o solicitante não for reconhecido, o mesmo deverá ter à sua disposição um período razoável de tempo para interpor recurso formal contra a decisão denegatória, conforme o sistema estabelecido, podendo apelar para a mesma autoridade ou a outra, administrativa ou judicialmente.

(vii) Ao solicitante deverá ser autorizado a permanecer no país enquanto a autoridade competente referida no parágrafo (iii) analisa o seu pedido de refúgio, a menos que essa autoridade tenha decidido que o seu pedido é manifestamente abusivo. Também deverá ser permitida a sua permanência no país enquanto estiver pendente o recurso perante uma autoridade administrativa ou judicial superior. (ACNUR, 1977)

Após suprida a fase inicial, é necessário estabelecer os fatos. Essa narrativa será apresentada pelo próprio solicitante, motivo esse pelo qual requer uma atenção redobrada para análise de cada caso. São por meio dessas narrativas que o examinador poderá analisar se o fato apresentado permitirá a confirmação da condição de refugiado, vez que suprido os requisitos das cláusulas de inclusão.

Teoricamente, as vítimas de fundada perseguição serão consideradas aptas para narrar sua trajetória de medo e fuga (como realmente foi). Contudo, é importante salientar que poderão existir casos em que o solicitante não conseguirá narrar os fatos fundamentando suas declarações, o que pode interferir na confirmação do seu pedido, caso em que os examinadores necessitarão buscar outros meios para satisfazer esse elemento de produção de provas.

Pelos motivos internos e externos, que obstam a declaração real e a dificuldade em detectar o preenchimento dos critérios estabelecidos na legislação específica, o examinador poderá marcar entrevistas suplementares, até que acredite obter informações suficientes para determinar tal condição.

Importante salientar que a existência de mentira na narrativa dos fatos apresentados pelo solicitante, não impossibilita concessão dessa condição, pelos motivos já apresentados. O Manual de Procedimentos determina, nesse sentido:

Considerando que a conclusão do examinador sobre as circunstâncias do caso e a sua impressão pessoal sobre o solicitante implicam em uma decisão que afetará vidas humanas, ele deve aplicar os critérios imbuído de um espírito de justiça e compreensão, e o seu juízo não deve ser influenciado, obviamente, pela presunção pessoal de que o solicita possa ser um “caso não merecedor” de proteção. (ACNUR, 1992, p. 41)

Desse modo, embora o solicitante disponha de declarações verdadeiras, ainda assim, existe a possibilidade de que tenha deixado de repassar alguma informação que seria essencial nesse processo. Caso ocorra, deve-se conceder o benefício da dúvida, objetivando determinar os elementos objetivos e subjetivos.

Existem ainda casos que originam problemas especiais no estabelecimento dos fatos, estão dispostos didaticamente no Manual de Procedimentos, em sua segunda parte, dentre esses podemos destacar: pessoas com distúrbios mentais e menores desacompanhados.

O solicitante que apresenta problemas mentais, não são capazes de determinar sozinho a narrativa dos fatos, motivo que o faz merecer uma análise mais elaborada. Dessa forma, é necessário a elaboração de um laudo médico especificando a gravidade do distúrbio, para que se busque os meios adequados de colher informações. Nesse sentido, poderá o examinador utilizar-se inclusive de fontes externas que lhe sejam disponíveis, tais como investigar os antecedentes do solicitante.

Outro caso corriqueiro e de difícil percepção é o de menores desacompanhados. Importante destacar que a Convenção de 1951, não determina limite de idade mínima ou máxima para estabelecer a condição de refugiado, o problema é que um menor desacompanhado muitas vezes não possui capacidade de sozinho determinar as condições que os levaram a solicitar o refúgio.

Por vezes, o menor é encaminhado para outro Estado, em busca de refúgio, porque os seus pais lhes enviam sozinhos, em virtude de existir um elemento subjetivo – na melhor intenção de protegê-los – e esses não sabem ao certo explicar os reais motivos os levaram até aquele país, encontram-se temerosos e desolados.

Destarte, quando não for possível determinar as narrativas, deverão as autoridades competentes de cada Estado Parte, estabelecer “serviços de especialistas familiarizados”, bem como tutores, e caberá a essas autoridades “[...] Assegurar que os interesses do solicitante menor sejam plenamente salvaguardados no procedimento de determinação da condição de refugiado”. (ACNUR, 1996, p. 44)

Quando o menor já for adolescente, o procedimento utilizado será semelhante ao aplicado aos adultos, com base nos critérios estabelecidos por cada país de acolhida.

No Estado do Ceará, o Programa de Atenção ao Migrante, Refugiados e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2018) estabelece a atuação do Posto

Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante, ao PAAHM é garantido atendimento psicossocial e jurídico a refugiados, de forma a apresentar uma análise mais sensível e técnica das solicitações de refúgio garantindo uma adequada comunicação, contudo o Posto não substitui o atendimento da Polícia Federal, ele funciona como um complemento.

Essa ação é fundamental, vez que por ser polícia já gera medo, podendo restringir acesso dos refugiados que estão amedrontados com bruscas mudanças políticas, psicológicas, culturais e sociais.

Nesse sentido, o Estado do Ceará instituiu o Posto de Atendimento Humanizado (PAH), responsável por prestar atendimento jurídico e psicossocial ao refugiado que chega ao Ceará. No próximo item, será apresentada uma análise aprofundada do Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sendo possível compreender a atuação do PAH.

4.3 Políticas Públicas para refugiados no Brasil e no Ceará

O Brasil vem avançando quanto ao acolhimento aos refugiados com uma legislação bem definida e recepção dos institutos legais. Almeida (2001) estabelece:

Da perspectiva do DIR, a lei brasileira é das mais avançadas, porque, além de incorporar as principais diretrizes e definição clássica da Convenção de 1951, incorpora a definição ampliada de refugiado inspirada na Declaração de Cartagena, de 1984. (2001, p. 133 apud LIMA, 2017)

Contudo, não basta o acolhimento desses indivíduos, é preciso garantir direitos humanos, como bem definido no item 3. Milese e Carlet (2012) destacam a necessidade de ter políticas públicas nacionais específicas para refugiados e que estes possam se beneficiar também das já existentes para nacionais:

Com o amadurecimento da temática e o debate sobre a importância do acesso dos refugiados à educação, ao trabalho, à saúde, à moradia, ao lazer, o Brasil vem reconhecendo, em termos legais e teóricos, a necessidade de implementação de políticas públicas específicas e possibilidade de acesso dos refugiados às políticas existentes, ao amparo, como já dissemos, da disposição constitucional de tratamento paritário entre nacionais e estrangeiros residentes no País. (CARLET, MILES, 2012, p. 86 apud LIMA, 2017)

Ainda quanto a questão normativa, o Brasil recepcionou, por meio do

Decreto 50.215/1961, a Convenção de 1951, inicialmente com a “limitação temporal”, mas em 1989 por meio do Decreto 98.602, rompeu o limite temporal. (Lima, 2017)

Em 1977, o ACNUR instalou-se em solo brasileiro e no ano de 1997 passou a elaborar uma legislação própria para tratar da questão do refúgio no Brasil, o Estatuto dos Refugiados no Brasil (Lei n.º 9474/97) que recepcionou o texto na Convenção de 51 e do Protocolo de 68, assim conceituando refugiado como:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997)

A mesma Lei determina em seu art. 2º que, a condição de refugiado será extensiva “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”. (BRASIL, 1997)

Para Lima (2017) na questão normativa, o Brasil seguiu avançando, com a criação de um órgão específico com a finalidade de aplicar políticas públicas voltadas aos refugiados. Foi implementado o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), composto pelo Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho, Departamento da Polícia Federal e o ACNUR. Ingo Wolfgang Sarlet aduz:

No Brasil, a Constituição Federal não contempla o instituto do refúgio, de tal sorte que a matéria foi objetivo de regulamentação no plano infraconstitucional, designadamente, pela Lei 9474/97. A concessão de refúgio se opera pela via administrativa (CONARE), órgãos vinculados ao Ministério da Justiça, que analisa os pedidos e decide sobre refúgio assegura beneficiário o respectivo status e proteção nos termos da lei interna e diploma internacionais aplicáveis. (2014, p. 658 apud LIMA, 2017)

Embora a Constituição Federal de 1988 não tenha cláusula expressa que garanta a condição jurídica do refugiado, essa possui a solidariedade como princípio fundamental (art. 3º, I), o que sinaliza para a ideia de que o Estado brasileiro rompeu as barreiras do acolhimento aos refugiados. (LIMA, 2017)

Tomando por base os dados do OBMigra¹⁴ (2022), na última década (2011-2021) o Brasil registrou 297.712 pedidos de solicitação de refúgio. Embora o país venha acolhendo, ainda não possui estrutura suficiente para apresentar-se efetivo no sentido da garantia de direitos humanos e possibilidade de reconstrução de vida digna desses sujeitos. Poucos Estados possuem políticas públicas ou programas bem definidos para refugiados, entre eles enquadra-se o Estado do Ceará.

Atualmente essas fragilidades apresentam-se ainda mais em voga, quando o Brasil segue pautado na ruptura dos direitos humanos. Faz-se necessário questionar se nacionais estão sem direitos garantidos, imagina refugiados. Observa-se o caso do jovem congolês (refugiado) morto a pauladas no Rio de Janeiro (G1, 2022).

Lima (2017) pondera que com base nos dados da ONU (2015) para a comunidade internacional, no que diz respeito ao acolhimento aos refugiados, o Brasil é um exemplo a ser seguido, oportunizando para esses indivíduos o acolhimento, garantindo direitos, mas fica o questionamento se essas institucionalizações são suficientes para fazer esses direitos humanos garantidos.

Não basta acolher esses indivíduos, sem que lhes sejam garantidas oportunidades de gozar dos Direitos Humanos, sem acesso à saúde, moradia, educação, trabalho, lazer, alimento, os refugiados não terão condições de reconstruir suas vidas.

Receber refugiados não soluciona sua problemática, é preciso romper com a obscuridade e desigualdades, garantir trabalho, saúde, moradia e educação. Lussi (2015), ao tratar de políticas migratórias “sem desigualdades” estabelece:

As discussões sobre desigualdades enfrentadas por migrantes e refugiados requer uma visão abrangente sobre as políticas migratórias. Estas não são somente as políticas que respondem à questão sobre quem pode ou não entrar no Brasil e em que condições. A política migratória inclui também toda preocupação para que a população migrante que escolheu o Brasil para viver tenha acesso às políticas universais, pensadas e implementadas no país, além de ações, programas e políticas que enfrentam aos desafios da população migrante. (2015, p. 137)

Como apresentado anteriormente, migrante e refugiado não se confundem, contudo, a pauta dos refugiados, por ser assunto muito específico e pouco debatida, distancia ainda mais esses indivíduos da Garantia de Direitos, uma vez que

¹⁴**OBMigra**. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/REF%C3%9AGIO_EM_N%C3%9AMEROS/REFUGIO_EN_N%C3%9AMEROS_-_corre%C3%A7%C3%A3o_01.pdf> Acesso em 10 de set. 2022.

apresentam poucas políticas migratórias que abrangem o refúgio, nesse sentido o Brasil apresentar-se aberto a receber refugiados não garante que ele caminhe na defesa dos direitos desses indivíduos¹⁵.

Quanto a garantia de Direitos Humanos, Lima (2017) estabelece:

Como características básicas dos direitos humanos, temos a: irrenunciabilidade, inviolabilidade e universalidade – está determinando a cogência dos mesmos, independentemente das interpretações nacionais – por meio do Princípio da Interpretação Autônoma dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, o que impede a alteração desses direitos por qualquer alegativa nacionalizante. Refugiados devem ter seus direitos garantidos.

Nesse sentido, fica claro a relativização do conceito de soberania, uma vez que no âmbito internacional ganha força a autonomia, competindo ao Estado Internacional a proteção desses direitos já resguardados ao indivíduo, independentemente de sua nacionalidade, o que sinaliza para a ideia de proteção e acolhimento aos refugiados.

No âmbito interno - ordenamento jurídico brasileiro - essa “soberania” e sua função estatal de garantir esses direitos deverá ser distribuída aos entes: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, por meio do processo da descentralização, instituto esse, que, segundo Celina Souza (1996), é um processo de redução do papel do Estado (político e financeiro), que diminui a carga da Federação.

Embora Celina Souza (1996) compreenda esse processo de descentralização como uma possibilidade de reinvenção do Federalismo, para Adilson Nunes (1996) a ideia de que “[...] a descentralização e a democracia como partícipe da mesma substância” deveria ser deletada, uma vez que o argumento de que mesmo encontrando-se o “poder local” mais próximo do cidadão e por conseguinte permitir uma maior participação, essas alegações não excluíram a ambiguidade de suas intenções.

Contudo, Souza (1996) segue estabelecendo que são esses organismos - democratização e descentralização - importantes nos resultados das políticas públicas. A proteção dos direitos fundamentais (educação, moradia, saúde, tratamento igualitário e digno, etc.) e a sua universalização devem chegar aos indivíduos por meio de programas capazes de suprir suas necessidades mínimas

¹⁵ Analisando os momentos políticos (federal) observa-se claramente que os Planos Plurianuais de governos de direita e de esquerda, quanto a demanda dos refugiados, é apresentada de forma majoritariamente diferente.

(existenciais), a fim de resguardar condições dignas aos sujeitos das políticas (refugiados).

4.4. Síntese dos resultados

O quadro a seguir propõe uma síntese do eixo conteúdo a partir das propostas do Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e a coerência dos conceitos teóricos e sua aplicação prática.

Quadro 1 - Síntese: Eixo Conteúdo do PAMRETP

EIXO CONTEÚDO	Descrição	Resultados
A formulação do Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas instituído pelo Estado do Ceará.	<p>O programa faz uma mudança no ano de 2018, ampliando o foco para refugiados e migrantes ofertando orientações aos refugiados;</p> <p>Garante auxílio na solicitação de refúgio, determinação de refúgio e aplicação do princípio da não devolução.</p>	<p>A mudança passa a trabalhar diretamente com a solicitação de refúgio, oferecendo aos refugiados atendimento psicológico e jurídico e retirada de documentação, avançando com um Programa específico para esses sujeitos;</p> <p>A solicitação de refúgio e a determinação da condição do refúgio seguem o formato da ACNUR e CONARE. O Estado do Ceará não recusa a permanência de refugiados em seu território.</p>
A verificação da coerência interna do Programa segundo sua proposta teórica e sua base conceitual.	<p>O PAMRETP visualiza os institutos do refúgio e migração de forma distintas;</p> <p>O atendimento do Posto de Atendimento Humanizado busca fazer um atendimento adequado e multidisciplinar em “<i>local de grande mobilidade humana</i>”, diferente do atendimento ofertado pela Polícia Federal;</p> <p>Realização de identificação de ruptura de direitos e realização de cursos para minorar discriminação.</p>	<p>O PAHAM não substitui o atendimento da Polícia Federal, devendo o refugiado procurar o atendimento voluntariamente;</p> <p>O Posto de Atendimento Humanizado deixa de funcionar no aeroporto, passando apenas a atuar na sede do Programa, oferecendo atendimento jurídico que auxilia na retirada de documentação e atendimento psicológico, sendo encaminhado ao Programa apenas quando designados pela Pastoral ou Polícia Federal.</p> <p>Os refugiados são recepcionados pelo Estado, mas contam com apoio direto da Pastoral do Migrante para garantir direitos;</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Quanto a análise de conteúdo da Avaliação em Profundidade, analisado neste item, ficou claro, como no Quadro 1 acima, que o programa precisa estabelecer

estruturas que ultrapassem a retirada de documentação e garanta espaço para ruptura de estigmas da pessoa em situação de refúgio, diminuindo a desigualdade e garantindo a reconstrução de vida.

Nesse sentido, o quadro apresenta que, parcialmente, há uma coerência entre as bases teóricas do Programa e a realidade aplicada aos seus beneficiários, uma vez que a partir da mudança enfrentada em 2018, começou a ofertar assistência aos refugiados, com oferta de atendimento “humanizado” ofertado por uma equipe multidisciplinar, contudo esse atendimento não consta mais em espaços de grande mobilidade social.

Em relação à identificação das rupturas de direitos, segue fazendo uma fiscalização, mas quem enfrenta essa tarefa de minorar essas rupturas é a Pastoral do Migrante.

5 ANÁLISE DE CONTEXTOS POLÍTICOS: INTERNACIONAL, NACIONAL E LOCAL

Esse item terá por finalidade seguir uma análise de contexto do programa em conteúdo. Para iniciar essa abordagem faz-se necessário compreender o que a literatura de Rodrigues propõe para esse eixo da avaliação em profundidade.

Tomando por base os ensinamentos de Rodrigues (2016, p.109) a análise de contexto “[...] prioriza o levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas, com atenção às articulações entre as esferas local, regional, nacional, internacional e mesmo transnacional, quando é o caso.”

Segue estabelecendo que:

Vale destacar a importância da apreensão do modelo político/econômico vigente no país, do lugar que ocupa o social neste modelo e em que medida à política ou ao programa se articulam outras políticas e/ou programas. Ou seja, ver a política ou o programa como parte de um conjunto de ações que expressa, de uma forma mais abrangente, um modo de conceber a política, em seu sentido mais amplo, contemplando o econômico, o social e a definição dos caminhos para o país. (RODRIGUES, 2011, p. 59)

Avaliar o Programa Estadual (Ceará) apresenta-se necessário no cenário cearense a fim de refletir sobre a atuação desse programa, suas potencialidades e limites dada a relação direitos/refugiados, fazendo uma análise do momento político vivido e das articulações sociais desempenhadas por parte do Estado.

Inicialmente observamos o contexto internacional do instituto jurídico do refúgio, seguindo de uma análise nacional e finalizando no local, para compreender as bases do programa, para ao final observar as proposições político-sociais do PAMRETP.

5.1 Contexto Jurídico do Refúgio: internacionalização

No século XX, a Europa passou a adotar um novo método de assegurar o asilo. Era preciso reconhecer a condição de refugiado, para deliberar sobre o asilo, dessa forma surge a necessidade de criar espécies de proteção jurídica ao exilado – aquele que vive distante do seu país de origem por vontade própria ou forçadamente – sendo elaborado o estatuto do refugiado.

No ano de 1920, é criada a Sociedade das Nações (SDN), na busca de organizar juridicamente a Comunidade Internacional. Determina Guilherme Assis de

Almeida que a SDN foi o início da produção de instrumentos jurídicos que posteriormente serviriam como base do que hoje denominamos de direito internacional dos refugiados. (ALMEIDA. 2002. p.109)

Um ano após (1921) é estabelecido pela SDN, o Alto Comissariado para Refugiados Russos, tendo o norueguês Fridtjof Nansen no cargo de Alto Comissário. O Alto Comissariado criado até então para proteger os refugiados sírios teve sua 'competência estendida para refugiados armênios e logo após para os refugiados turcos, assírios, assírios-caldeus e assimilados'.

No ano de 1923 o Fridtjof Nansen recebeu, em nome do Alto Comissariado para Refugiados Russos, o prêmio Nobel da paz. No ano de 1931 foi criada a primeira organização internacional tratando de refugiados de forma ampla, recebendo o nome de *Nansen International Office for Refugees*, atuando até o ano de 1938.

Nesse desiderato surge o *passaporte nansen*. Trata-se de um certificado dado aos refugiados como um meio de identificação para viagens, esse instituto surge com finalidade de suprir a ausência de proteção jurídica nacional.

Esses organismos internacionais encerram sua atuação com a criação do Alto Comissariado da Sociedade das Nações para os Refugiados, tendo essa, como objetivo precípua, criar instituições permanentes e mais amplas capazes de qualificar os solicitantes de refúgio individualmente – caso a caso.

Contudo, no ano de 1946, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), o Alto Comissariado da Sociedade das Nações para Refugiados encerra sua atuação, passando sua função de proteção aos refugiados para o Comitê Intergovernamental e para a Administração das Nações Unidas para Socorro à Reconstrução.

Os novos organismos não tratavam exclusivamente da problemática dos refugiados, dessa forma estabeleceu-se formalmente a Organização Internacional para os Refugiados (OIR) criada em caráter temporário com a finalidade de se dedicar com exclusividade aos casos de solicitação de refúgio no âmbito das Nações Unidas. Em 1951 a Convenção de Genebra é aprovada, entrando em vigor em 1954.

Não sendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos um Tratado Internacional, era necessário elaborar um instrumento jurídico que fosse capaz de comprometer os Estados, com o reconhecimento da condição de refugiado ao estrangeiro que preenchesse os requisitos legais. (ALMEIDA, 2002, p. 111)

Salienta André de Carvalho Ramos, ainda quanto ao instituto da Convenção de 1951:

Alguns anos depois, em 1951, foi aprovada a “Carta Magna” dos refugiados, que é a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados. A importância desse tratado é imensa: é o primeiro tratado internacional que trata da condição genérica do refugiado, seus direitos e deveres. Os tratados anteriores eram aplicáveis a grupos específicos, como os refugiados russos, armênios e alemães. (2011, p. 25)

Uma vez sanado o limite temporal, agora com institutos jurídicos bem definidos – Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 – surge a necessidade de criar um órgão capaz de aplicar efetivamente tais instrumentos. Nesse desiderato, a Assembleia Geral das Nações Unidas – Resolução n.º 319 (IV) de 1949 – criou o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados).

No ano de 1950 a Assembleia Geral da ONU aprova o ACNUR por meio da Resolução n.º 428 (V). Esse organismo passou a executar suas atividades no ano de 1951, nesse momento com mandato temporário de 3 três anos, com a finalidade de reassentar refugiados europeus vítimas do pós-guerra. Contudo, esse mandato foi prorrogado por diversas vezes, permanecendo até hoje, como órgão subsidiário permanente da Assembleia Geral da ONU, com sede em Genebra.

O ACNUR tem como função precípua “coordenar a ação internacional para proteger e ajudar as pessoas deslocadas em todo o mundo e encontrar soluções duradouras para elas”. Conta com uma equipe de aproximadamente 9.300 pessoas, divididas em mais de 123 países. Atualmente esse organismo ajuda, aproximadamente, 46 milhões de refugiados em todo o mundo, e por seu trabalho humanitário recebeu o Nobel da Paz por duas vezes, nos anos de 1954 e 1981. (ACNUR, 2016)

Nessa perspectiva, determina Chaves (2008, p. 124), que “A estratégia do ACNUR consiste em lembrar aos governos suas obrigações em matéria de asilo e de respeito ao princípio do *non-refoulement*”.

5.2 Contexto nacional e local: descentralização e “Poder Local”

Embora Celina Souza (1996) compreenda esse processo de descentralização como uma possibilidade de reinvenção do Federalismo, para Adilson

Nunes (1996) a ideia de que “[...] a descentralização e a democracia como partícipes da mesma substância” deveriam ser deletadas, uma vez que o argumento de que mesmo encontrando-se o “poder local” mais próximo do cidadão e por conseguinte permitir uma maior participação, essas alegações não excluíram a ambiguidade de suas intenções.

Contudo, Celina Souza (1996) segue estabelecendo que são esses organismos - democratização e descentralização - importantes nos resultados das políticas públicas. Nessa mesma linha de pensamento podemos estabelecer que para que essa proteção dos direitos fundamentais (educação, moradia, saúde, tratamento igualitário e digno, etc.) e a sua universalização chegue aos indivíduos desse Estado por meio de programas capazes de suprir suas necessidades mínimas (existenciais), a fim de resguardar condições dignas ao “homem” será possível por meio de criação de políticas públicas elaboradas pelos entes federativos.

Valeriano Costa (2015) conceitua políticas públicas como sendo programas que estabelecem a ‘heterogeneidade das sociedades, refletindo as reais condições que essas sociedades encontram nesse duplo desafio’ (começa concentrando poder e depois começam a interpenetrar esse poder no território).

No Brasil, Políticas Públicas são resultados de manifestações populares, indivíduos marginalizados por uma “lei sem controle”, que vivendo em um Estado Absolutista, passaram a questionar as arbitrariedades do Estado e iniciaram uma luta em defesa da Democracia e da qualidade do serviço público, sendo a Constituição Federal de 1988 a chave para o Estado Desenvolvimentista, propulsor de Políticas Públicas.

Gonçalves (2008, p. 18) estabelece que:

[...] mediações socioculturais e políticas influenciam a performance das políticas públicas, ou seja, que o desempenho de tais políticas é medido por fatores de ordem simbólica, porque tais políticas são ressignificadas segundo a visão de mundo das populações-alvo de tais políticas, e esta visão de mundo engendra-se nas relações que se tecem entre indivíduo e sociedade.

Caminhando nessas perspectivas, é possível perceber o terceiro dos 3 ciclos de Bresser Pereira (2012): Estado e Integração Social, Nação e Desenvolvimento e Democracia e Justiça Social. Para ele, é nesse terceiro ciclo - Democracia e Justiça Social - que se inicia a luta pela democracia e pela diminuição da desigualdade, muito embora continue indagando que o Brasil ainda esteja

caminhando entre os dois últimos ciclos: o desenvolvimento e a ruptura da desigualdade.

Importante se faz destacar que no processo de criação de políticas, ação do Estado, deve-se levar em conta questões que apresentem efetiva relevância quanto às reais dificuldades e necessidades da parcela estudada. Nesse sentido é fundamental perceber, que para efetivar os resultados, a aproximação com o poder local é fundamental.

É nesse “local” de construções de afinidades que se pode estabelecer as reais necessidades desses indivíduos. Seja esse local representado por vulgata localista, local necessário, local herdado ou local construído (Bourdin, 2001) o importante é que é esse “local” (município, localidade, quilombo, centro de acolhida aos refugiados, comunidade) que possuindo ligação direta com o indivíduo consegue detectar as reais necessidades, criando programas muito mais eficazes na resolução de problemas pujantes naquela localidade.

Nesse sentido passaremos a analisar como o Brasil – análise dos Planos Plurianuais dos dois últimos governos (2016 a 2023) e o Estado do Ceará (local) – vem avançando em relação à temática do refugiado e na validação de políticas públicas para esses indivíduos. Serão observados ainda os contextos políticos e a aproximação do Estado do Ceará com a realidade dos refugiados na construção do PAMRETP.

5.2.1 Brasil e Ceará: análise do contexto político

Fazendo uma análise normativa da participação do Brasil em relação aos refugiados, a ONU (Organização das Nações Unidas) considerou a norma jurídica brasileira, como uma das mais modernas, abrangentes e generosas do mundo. (LIMA, 2017)

Da perspectiva do DIR, a lei brasileira é das mais avançadas, porque, além de incorporar as principais diretrizes e definição clássica da Convenção de 1951, incorpora a definição ampliada de refugiado inspirada na Declaração de Cartagena, de 1984. (ALMEIDA, 2001, p. 133 apud LIMA, 2017)

Contudo, mesmo com uma legislação avançada, o Brasil não tem programas e políticas públicas bem definidas para garantir direitos aos refugiados, sendo a legislação vigente garantidora apenas do acolhimento desses sujeitos.

Com o amadurecimento da temática e o debate sobre a importância do acesso dos refugiados à educação, ao trabalho, à saúde, à moradia, ao lazer, o Brasil vem reconhecendo, em termos legais e teóricos, a necessidade de implementação de políticas públicas específicas e possibilidade de acesso dos refugiados às políticas existentes, ao amparo, como já dissemos, da disposição constitucional de tratamento paritário entre nacionais e estrangeiros residentes no País. (CARLET, MILESE, 2012, p. 86 apud LIMA, 2017)

Segundo dados do OBMigra (2022) entre os anos de 2011 a 2022, o Brasil registrou 2997.712 pedidos de solicitação de refúgio, desde no ano de 2021 foram recebidas 29.107 solicitações de reconhecimento da condição de refúgio, provenientes de 131 diferentes países, dos quais 78,5% de venezuelanos, 6,7% de angolanos e 2,7% de haitianos. No ano de 2021 a região nordeste foi a que recebeu menos solicitações de refúgio, sendo 0,4% desse percentual.

Estabelece ainda o estudo que dos processos recebidos pelo CONARE, apenas 769 foram formalmente concedidos. A partir desses números percebemos que embora o Brasil demonstre-se aberto para acolhimento, não possui estrutura suficiente para apresentar-se efetivo nesse sentido (criação de políticas e programas). Milesi e Carlet estabelecem:

Paralelamente aos reconhecidos avanços, existem vazios, carências e necessidades que urgem vontade política, medidas de decisões e viabilização para que o País possa estar inserido efetivamente numa postura de acolhimento e integração de refugiado e refugiada. (2012, p. 92 apud LIMA, 2017)

Importante destacar que somente alguns estados-membros da Federação brasileira possuem políticas públicas e/ou programas bem definidos e voltadas para a garantia de direitos aos refugiados. O ACNUR informa:

Os projetos do ACNUR que prestam assistência humanitária aos solicitantes de refúgio e refugiados são implementados por ONGs parceiras localizadas nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Amazonas e Distrito Federal. (ACNUR, 2015 apud LIMA, 2017)

Nesse sentido necessário se faz a criação de políticas por parte da União para que os outros entes políticos também possam implementar, e que muito mais importante que elaborar e propor é o realizar, por parte do poder local, uma vez que são nesses espaços que serão possíveis identificar as reais necessidades desses sujeitos a fim que se busque uma efetivação desses programas criados.

Fazendo uma análise dos Plano Plurianuais e da organização política, ficou claro que o Plano Plurianual Federal 2016/2019 ao tratar da problemática dos refugiados apresenta um desenho de política bem delimitada por meio do programa *Justiça, cidadania e segurança pública*, do Governo Federal, isso em virtude de a pauta de refúgio ser de responsabilidade do Ministério da Justiça, executado pelo Comitê Nacional para Refugiados – CONARE.

Embora nem todos os estados da federação tenham políticas públicas voltadas para refugiados, e não haver uma contribuição nacional para garantir essa execução, o fato de, ao nível federal, haver um desenho que trate desses indivíduos, mostra um compromisso do Brasil e do governo em garantir acolhimento e de se pensar na necessidade de observar direitos para eles. Fica claro por todo o observado até aqui, que não basta acolher, sem garantir o mínimo para que esse refugiado se mantenha vivo.

O PPA deixa evidente seu objetivo de garantir proteção aos “cidadãos” com direitos violados, refugiados e vítimas de tráfico de pessoas, buscando ampliar o acesso à justiça e a informação, com metas de fortalecer as memórias dos indivíduos, aprimoramento do processo de naturalização (para que de fato sejam reconhecidos cidadãos, com direitos e garantias), igualdade de direitos e redução da desigualdade.

No ano de 2017 entrou em vigor a Lei 13.445/2017 – Lei do Migrante, que em seu artigo 120 estabelece a necessidade de se criar políticas públicas voltadas aos refugiados – uma vez que embora o Brasil recebe refugiados ainda é frágil em políticas públicas – contudo a Lei apenas estabeleceu sobre a possibilidade de criação de políticas, essas nunca saíram do papel.

Carvalho (2010, p. 187) estabelece, tomando por base as ideias de Sposati (2003) e Telles (2000), como sendo os “direitos de papel”:

[...] não passam nem pelas institucionalidades, nem pelos orçamentos públicos, configurando, como exigência histórica, a luta incessante dos movimentos sociais pela inclusão de necessidade de maiores e de minorias na agenda pública.

Em contraponto ao governo anterior, o PPA 2020/2023, mesmo posterior à Lei do Migrante, nada estabelece sobre os refugiados, englobando diversos direitos, incluindo os Direitos Humanos em um grande eixo, o eixo social. Esse PPA não apresenta o instituto do Refúgio, tampouco programas que versem sobre a

problemática desses indivíduos, muito menos propõem políticas nacionais voltadas aos refugiados.

Fica nítido com a leitura do PPA 2020 /2023 e com as práticas governamentais, que o governo atual (2022) não busca avançar na questão da garantia de direitos e ruptura das desigualdades por parte dos refugiados, pelo contrário, vem fomentando manifestações de desrespeito aos direitos e garantias fundamentais.

Em entrevista para o jornal Opção, em 2015, o atual presidente da República Federativa do Brasil, aponta refugiados como “escória do mundo”¹⁶, afirmou:

[...] Não sei qual é a adesão dos comandantes, mas, caso venham reduzir o efetivo [das Forças Armadas], é menos gente na rua para fazer frente aos marginais do MST, que são engordados agora por senegaleses, haitianos, iranianos, bolivianos, e tudo que é escória do mundo, né, e agora tá chegando os sírios também aqui. A escória do mundo tá chegando aqui no nosso Brasil como se nós já não tivéssemos problemas demais para resolver. Esse é o grande problema que nós podemos ter. (BOLSONARO, 2015)

No momento político atual, vivemos o que Bourdieu (1970) estabeleceu como sendo “violência simbólica”, onde o dominado aceita as razões da própria dominação, uma violência que não é só física (no Brasil as minorias sofrem constantes violências física e psicológica) mas de exclusão de direitos.

Os refugiados nesse momento sofrem, mais do que nunca, com a exclusão de seus direitos, exclusão do indivíduo – refugiado – como sujeito de direitos, desigualdade, supressão da possibilidade de reconstrução de suas vidas.

Assim, afirmar os direitos desses indivíduos faz-se necessário no cenário brasileiro, isso será possível a partir da criação de políticas públicas e principalmente, de sua validação, não apenas em dados mensuráveis, mas com resultados concretos de oportunidades aos refugiados.

O Brasil assumiu o compromisso de acolher e proteger esses indivíduos que possuem seus direitos humanos gravemente violados, como já foi apresentado anteriormente, contudo embora o Brasil venha avançando nesse cenário de acolhida (dados colhidos antes do Governo Bolsonaro) ainda não possui políticas públicas

¹⁶ (RODAPÉ: ¹³Dados retirados da Gazeta do Povo Disponível

em:<<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/eleicoes-2018/bem-antes-de-trump-bolsonaro-chamou-haitianos-e-outros-imigrantes-de-escoria-do-mundo-bvhv8jc0gsf15ueai7od4uy0/> Acesso em 10 de outubro de 2022.

efetivas para oferecer a esses indivíduos (refugiados) qualidade de vida em igualdade com os seus nacionais.

Até 2019, nos Planos Plurianuais (PPA) a questão dos refugiados estava disposta no programa justiça, cidadania e segurança pública. No PPA (2020/2023) nada mais é estabelecido, supondo-se que continue na pauta de Direitos Humanos, mas sem apresentar qualquer programa ou política voltada a esses indivíduos.

Dessa forma, embora no ano de 2017, por meio da Lei 13.445, em seu art. 120, passe a falar em Política Pública Nacional para Refugiados, essa apenas apresenta que deverá ser uma preposição conjunta entre entes federativos e sociedade civil, não sendo apresentado nada em concreto.

A positivação desses institutos jurídicos sinaliza para a ideia de ruptura da desigualdade, em todos os seus níveis, não devendo haver distinção inclusive entre estrangeiros e nacionais, devendo aplicar direitos e deveres de modo igualitário.

Aduz Luis Ivani de Amorim Araújo “[...] a Convenção sobre “Condição do Estrangeiro”, o “Código de Bustamante” e a Convenção “Sobre direitos e deveres dos Estados (...) acolheram o princípio da igualdade entre nacionais e estrangeiros”. (ARAÚJO. 2001, p. 81)

Sob esta alegativa é possível compreender a importância da Constituição Federal do Brasil de 1988, que passa a adotar medidas democráticas e isonômicas, adotando a universalização dessas garantias, ou seja, aplicando esses Direitos e Garantias a todos os indivíduos, sem distinção, rompendo assim com qualquer tratamento diferenciado a estrangeiros e nacionais.

Na contramão do cenário Federal, o Estado do Ceará, que nos anos de 2016/2019, não tratava de refugiados diretamente, em seus programas, como dispõe no PPA (CEARÁ, 2016), passa em 2018 a instituir por meio do Decreto 32. 915 o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, programa vinculado à Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulher e Direitos Humanos.

O crescente aumento nas solicitações de refúgio no Estado do Ceará despertou o Estado a pensar um programa voltado a esses sujeitos, assim, em 2018, por meio do Decreto 32.915, instituiu-se o Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sob a responsabilidade da Coordenadoria da Cidadania e Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante. (CEARÁ, 2018)

Com a institucionalização do Programa Estadual, que visa garantir atendimentos psicossocial e jurídico. É preciso garantir esses direitos ao sujeito em situação de refúgio, com o intuito de, neste trabalho, avaliar a efetivação desse Programa, sobretudo, sob ótica dos refugiados, para que se consiga observar até que ponto os direitos são garantidos, dando aos sujeitos oportunidade de gozar e refazer suas vidas.

Além do programa é instituído no estado o Posto de Atendimento Avançado Humanizado ao Migrante, responsável por fazer a recepção desses sujeitos de direitos violados, na busca de garantir atendimentos psicossocial e jurídico a esses indivíduos.

A grande questão é se esse programa é essencial para garantir direitos a esses indivíduos, de modo a permitir o mínimo necessário para que estes possam reconstruir suas vidas e se esse processo vai além do acolhimento.

Milesi e Carlet (2012) os refugiados ao chegar em um novo país enfrentam diversas dificuldades, seja na cultura, dificuldade com o idioma, no preconceito dos nativos, vulnerabilidades em geral.

Não o bastante esses indivíduos chegam doentes, abalados psicologicamente, sem apoio, distantes da família, chegam em situação de extrema pobreza, assim é necessário se falar na criação políticas públicas voltadas aos refugiados, uma vez que só receber não é solução efetiva.

É preciso observar o momento enfrentado politicamente pelo Brasil (2021), com um governo de extrema-direita, que milita contra Direitos Humanos, dissipando direitos fundamentais e mitigando garantias, sinalizando para a ideia de que o estrangeiro deve seguir marginalizado e vulnerável (refugiado).

O Estado do Ceará, desde a institucionalização do Programa, vem sendo governado por governos de esquerda, que em seu discurso busca uma atuação pautada nas minorias e na diminuição das desigualdades, o que reflete diretamente nas medidas adotadas para esses refugiados cearenses.

Santos (2009) conceitua a esquerda como:

Esquerda é um conjunto de teorias transformadoras que, ao longo dos últimos cento e cinquenta anos, resistiram à expansão do capitalismo e ao tipo de relações econômica, sociais, políticas e culturais que ele gera, e que assim procederam na crença da possibilidade de um futuro pós-capitalista, de uma sociedade alternativa, mais justa, porque orientada para a satisfação das necessidades reais das populações, e mais livre, porque centrada na

realização das condições do efetivo exercício da liberdade. (CARVALHO, 2010, p. 184, apud, SANTOS)

5.3. Síntese dos resultados

A partir dessas ponderações sobre o eixo conteúdo da AP, conforme quadro 2 abaixo, conseguimos observar, nas esferas federal e local, como ideologias políticas divergentes acabam por afetar diretamente na execução da política pública e acima de tudo na fruição ou não dos programas desenvolvidos, uma vez que a omissão do Estado acaba fomentando a marginalização e desigualdades.

Quadro 2 - Síntese: Análise de Contextos

EIXO CONTEXTOS POLÍTICO- NORMATIVOS	Descrição	Bases Normativas	Resultados
Federal	No contexto federal, o Brasil recebeu a legislação internacional e estabeleceu uma legislação própria, além da criação de um órgão competente para tratar refugiados. O Brasil avançou quanto ao acolhimento aos refugiados, contudo a depender do momento político enfrentado essa pauta é mitigada.	Ação direta do ACNUR e CONARE, Recepção da Convenção de 1951 e Protocolo de 1968; Estatuto dos Refugiados no Brasil (nº9474/97); Lei do Migrante (nº 13.445/2017).	Apenas acolhe, mas não tem Programas e políticas públicas bem definidas; A Lei do Migrante propõe a criação de políticas públicas, mas não fomenta ou estabelece sua criação; O governo atual, de direita, não instituiu nenhum programa no plano plurianual para refugiados; Os refugiados sofrem constantes rupturas de direitos, sem acesso à saúde, moradia e educação.
Local	O Estado do Ceará criou um Programa para trabalhar com refugiados, mesmo sendo estabelecido em um momento político governado pela esquerda, que visualiza um olhar mais social do povo, com ruptura de desigualdades, como no âmbito nacional, se ateu apenas ao acolhimento.	Recepção das normas internacionais e nacionais e Decreto nº 32.915/18.	O Estado implementou um Programa para refugiados; O Programa identificou a necessidade de um atendimento humanizado e multidisciplinar; O Programa reduziu a entrega de documentação e atendimento psicológico e jurídico.

Internacional	No âmbito internacional são os diversos fenômenos que aumentam a crise humanitária e a necessidade de pedidos de refúgio.	ACNUR, Convenção de 1951 e Protocolo de 1968	Embora haja institutos que resguardam a recepção aos refugiados, os Estados internacionais fecham suas fronteiras para não receber refugiados, deixando-os desamparados; Guerras, perseguições, catástrofes climáticas e ambientais fomentam a existência de refugiados no mundo.
----------------------	---	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

A análise histórica dos institutos normativos foi importante para compreender a garantia de direitos. Assim, foi observado pela análise dos Planos Plurianuais nacional e local a mitigação das prerrogativas aos refugiados por parte do atual governo federal (2022), sem fomento às políticas públicas para esses sujeitos.

Contudo, ao nível estadual, embora tenhamos um governo que se apresenta na perspectiva social, a execução, no formato atual, do programa precisa evoluir de modo a sair da aplicação unicamente técnica, para uma proposta mais prática e aproximada dos refugiados.

A seguir será levantado uma abordagem baseada nos eixos de trajetórias institucionais e aspecto local e temporal do PAMRETP, fazendo uma fusão entre a trajetória institucional e a trajetória dos refugiados, devendo este avaliar o programa.

6 ENTRE A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E AS TRAJETÓRIAS DE VIDA DOS REFUGIADOS

Este item tem como finalidade apresentar a trajetória institucional que se confunde com a trajetória de vida dos refugiados que, como beneficiários do PAMRETP, apresentam suas tensões e disposições da realidade enfrentada por meio dos objetivos instituídos no Decreto Estadual n.º 32.915/18 no contexto do Estado.

Para Rodrigues (2016), o terceiro eixo da Avaliação em Profundidade é o acompanhamento da trajetória do Programa, apresentado com um dos componentes mais importantes, percebendo as mudanças nos objetivos e dados do programa institucionalizado quando de sua implantação.

Para esse estudo será feita uma avaliação pela ótica dos refugiados juntamente com a trajetória institucional, pois, segundo Rodrigues (2016, p. 109) “[...] a apreensão das bases conceituais de uma política ou programa ganha maior consistência quando além do institucional, o pesquisador contempla entrevistas com os sujeitos que participam do processo de formulação da política.”

Assim, esse eixo ganha mais consistência quando levanta uma fusão com a experiência de campo do avaliador, permitida a partir dos relatos de vida dos refugiados e a observação por meio de visita a Secretaria de Direitos Humanos e Posto de Atendimento Avançado, coadunadas às trajetórias institucional de modo a avaliar se o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instituído pelo Estado do Ceará, garante a esses indivíduos acesso a Direitos Humanos, e permitindo a reconstrução de suas vidas em território cearense.

6.1 Trajetória Institucional e o Espectro temporal e territorial

Iniciando as ponderações em relação ao eixo: trajetórias, antes de observar o relato dos beneficiários do Programa, é importante compreender de que se trata o eixo espectro temporal e territorial que, de acordo com Rodrigues (2016), pode ser pensado em conjunto com o eixo trajetória institucional, pois:

[...] o espectro temporal e territorial, que diz respeito ao percurso de uma política pelas vias institucionais e espaços socioculturais, ao longo do tempo de sua implementação, está intimamente articulado ao da trajetória institucional da política. (RODRIGUES, 2016, p. 110)

Nesse sentido, este item tomará por base uma abordagem avaliativa dos dois últimos eixos em conjunto (trajetórias institucionais e espectro temporal e territorial), pois, a partir dessa análise, será possível realizar uma avaliação coerente das bases institucionais do programa, compreendendo as mudanças desenvolvidas pela Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos, os órgãos responsáveis pelo Programa (PAMRETP) e como ele atinge, de fato, a realidade dos receptores dele, em suas próprias trajetórias.

Rodrigues (2011, p. 59) estabelece que a trajetória institucional é um dos eixos mais importantes para compreender o que realmente acontece quando essa política é implementada e um dos mais difíceis, demandando tempo, recursos e pessoas capacitadas aos levantamentos de dados.

De fato, o momento mais difícil dessa pesquisa foi o acesso aos dados institucionais do Programa, em que o pesquisador buscou dialogar com os gestores, coordenadores, Organização da Sociedade Civil (Pastoral do Migrante) e, sempre com muita dificuldade de obter dados para construir uma compreensão de como a política estava sendo gerida e as evoluções como instituição dirigente do Programa.

Contudo, Gonçalves (2008) apresenta, como condição para o levantamento de indicadores socioculturais, a importância de ouvir os beneficiários da política, analisando seus relatos sobre as dimensões da economia, proteção social, desenvolvimento local, cultura e relação de poder. (GONÇALVES, Apud, RODRIGUES, 2011, p. 60)

Assim, a avaliação conduzida tomou como parâmetros a proteção social, acesso aos direitos humanos e relação de poder. Como abordado anteriormente, a problemática dos refugiados vai além do que socialmente se apresenta, devendo ser ponderadas as questões individuais dos sujeitos e de Direitos Humanos, como garantias inerentes ao ser humano, sem que haja distinção de gênero, credo, raça ou nacionalidade.

A partir da implementação do Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2018) o Estado do Ceará veio aplicando modificações ao Programa. Segundo Simão Castro, gestor atual do Programa e migrante (português, morando há 10 anos no Brasil e naturalizado), o

Programa, pensado inicialmente para diminuir o fluxo de tráfico de pessoas, passou a sofrer mudanças com o avanço na crise humanitária mundial e as constantes rupturas de Direitos humanos.

Os refugiados e migrantes começaram a procurar o Estado do Ceará, muitas vezes encaminhados pelos Freis Franciscanos na Providência de Deus em parceria com a Pastoral do Migrante:

Nós iniciamos nosso trabalho para evitar a exploração sexual, assim estabelecemos um Posto de Atendimento Humanizado no aeroporto, antes da privatização, infelizmente após a privatização no governo do Temer eles começaram a exigir que a gente pagasse para ter esse posto lá e acabamos tendo que sair do aeroporto. Nós tínhamos o trabalho onde a polícia que trabalhava com migração identificava a exploração e o tráfico de pessoas, mais expressivamente da Bélgica e Holanda, e nós atuamos para auxiliar nessa identificação e fiscalização, com o passar do tempo houve alguns fenômenos que foram auxiliando na criação de um programa (enquanto políticas públicas). Como efeito podemos citar o terremoto do Haiti. E temos que considerar que o Brasil é o país com melhor política de migração, pelos menos um dos mais acolhedores. Um processo muito mais simples. Os migrantes foram chegando, muitos Guineenses (o segundo grupo mais atendido), venezuelanos que estão no topo da lista. (Simão)

O Programa, segundo Simão, tem como base oferecer um atendimento humanizado, buscando ser mais acolhedor que o atendimento da Polícia Federal que, por vezes, é despreparado para tratar com esses sujeitos. Assim o Programa conta com uma equipe formada por assistente social, psicólogos, estudantes de direito, além da equipe de advogados que gerem o Programa.

O Programa oferta ao refugiado o serviço de retirada de documentos (RG, CPF) e acesso a serviços de saúde e educação, conforme noticiou o G1 (2021), onde um grupo de venezuelanos, chegado em janeiro (2021), foi recepcionado pelo Programa conseguindo a documentação para garantir acesso a serviços da rede socioassistencial estadual e federal.

Os migrantes acolhidos no Estado do Ceará são em grande escala de origem africana/moçambicanos (ALVES, 2016), mas entre os refugiados são em maioria encontrados também venezuelanos, podendo ser encontrados sírios (G1, 2021)¹⁷. Segundo Simão, em conversa com o pesquisador, atualmente já foram atendidos mais de 100 venezuelanos pelo programa.

Em 2018 foi estabelecido propriamente o Programa, recepcionando os institutos da migração e refúgio, além de seguir com o tráfico de pessoas. Com a

¹⁷ O perfil desses refugiados ficará mais evidente à frente.

privatização do aeroporto, o Posto de Atendimento Humanizado passou a seguir no endereço do Programa, localizado no bairro Meireles, na cidade de Fortaleza, sendo que, na Polícia Federal, havia representantes do Programa.

Simão estabelece que futuramente será necessário que o programa volte a ter o Posto de Atendimento Humanizado no aeroporto e na rodoviária e/ou portos para que se faça uma fiscalização adequada e um atendimento de qualidade em um contato primário com os refugiados.

No ano de 2020, o Estado do Ceará recebeu o Prêmio Internacional Selo Migra Cidades por apresentar políticas públicas voltadas aos refugiados, conforme notícia da página virtual do Estado do Ceará (Ceará, 2020).

Socorro França, Diretora da Secretaria de Proteção Social, estabelece quanto ao compromisso do Estado: “Nosso compromisso é construir uma política humana e, acima de tudo, respeitosa com o migrante que vem ao Ceará em busca de melhores oportunidades. (Ceará, 2020)

Durante o período mais forte da pandemia de COVID19, os atendimentos foram disponibilizados virtualmente, podendo o refugiado entrar em contato via WhatsApp com o serviço de atendimento virtual da Secretaria. Contudo, acontece que, nesse sentido, nem todos os refugiados e migrantes têm acesso às tecnologias, logo, resta o questionamento se nesse período de pandemia esses sujeitos receberam um adequado atendimento e se houve acesso.

De modo empírico, o pesquisador tentou contato com o Programa por meio do WhatsApp (essa tentativa será denominada de teste), que se apresenta completamente robotizado, sem acesso preciso e imediato, o que já apresenta uma barreira ao atendimento, mais um obstáculo burocrático das ações estatais.

Contudo, faz-se importante ponderar que esse “teste” não funcionou como base de avaliação, uma vez que será por meio do relato dos refugiados que será possível identificar se as ações são efetivas (inclusive o atendimento via whatsapp), tendo em vista que, por não se tratar de um pedido feito por um migrante ou refugiado, poderia acarretar falta de assistência adequada a um atendimento real.

Ainda durante o “teste” foi observado que o texto de comunicação do sistema encontra-se todo em português, e pede a informação de nome completo, RG e CPF, o que nos leva a questionar se o suporte é suficiente e adequado, uma vez que a língua e o acesso às tecnologias podem impedir a garantia de direitos a esses indivíduos marginalizados.

Outros atores importantes a serem observados na implementação do Programa são os trabalhadores voluntários da Pastoral do Migrante, que não auxilia como parte do programa, mas que se considera parceira do programa estadual. A Pastoral estabelece como missão:

Construir processos organizativos, defender os direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, religiosos e ambientais, sendo presença “inculturada” e profética no enfrentamento da migração forçada. Este serviço se realiza através da FIA – Formação, Incidência e Articulação. (Pastoral do Migrante, 2022)

A Pastoral vem agindo de forma a acolher, integrar, proteger e promover conhecimento para refugiados e migrantes no Estado do Ceará por meio da casa do migrante. Quem gere hoje a Pastoral é a irmã Idalina. A Pastoral foi sentindo a necessidade, com o tempo, de ter um espaço de acolhimento a imigrantes de fora:

Com a intensa chegada de migrantes vindos da Colômbia, Venezuela, Haiti, Cuba, Peru, República Dominicana e de diversos países africanos, o SPM percebeu a urgência de ter um equipamento que dê um suporte enquanto eles conseguem um meio de sobrevivência. Muitos vêm fugidos de diversas realidades calamitosas e trazem consigo uma profissão, sonhos e desejo de vida digna, a Igreja se coloca nesse ínterim como mãe: acolhe, dar esperança, oferece abrigo, palavra e pão. (Pastoral do Migrante, 2022)

Segundo as gestoras da casa, a Pastoral tem parceria com os Freis Franciscanos na Providência de Deus, que mantém a casa sem auxílio governamental. Os freis têm maior parte em manutenção da casa e o restante, como alimentação, fica por conta da pastoral.

A casa tem capacidade para atender até 50 pessoas, mas, por conta da estrutura e dos gastos, hoje só consegue acolher, morando na casa, até 15 pessoas, pois todos que passaram pela casa, mesmo já estando no seu espaço, seguem sendo assistidos pela Pastoral.

Os refugiados chegam encaminhados pela Pastoral, que faz uma triagem em Boa Vista – Roraima, onde tem um posto dos Freis Franciscanos na Providência de Deus e quando encaminhadas à Fortaleza e, especificamente, à Pastoral, por meio da equipe da Irmã Idalina, faz outra triagem para encaminhamento a fim de compreender as necessidades e verificar se é possível ser acolhido na casa do Migrante.

A Casa do Migrante conta com dormitórios, alimentação, além de um trabalho de conscientização da comunidade onde está inserida com o intuito de

conseguir emprego aos refugiados. Conforme os refugiados vão conseguindo se manter, eles deixam a casa e começam a gerir suas vidas sozinhos, mas as gestoras informam que sempre buscam casas nas proximidades¹⁸.

Segundo as gestoras da Casa do Migrante, o Estado não auxilia financeiramente, apenas dá apoio “moral”, pois o Programa trouxe cursos, tem parceria ativa com oferta de apoio jurídico e psicológico, retirada e renovação de documentação, auxiliando também na oferta de vagas escolares, quando há dificuldade.

O Programa contribui com doações, estão sempre atentos, mas não ofertam fomento e recurso financeiro. Dão suporte jurídico e de encaminhamento psicossocial. Há um plantão junto à Pastoral, no qual os funcionários repassam os problemas jurídicos e psicológicos e dão suporte com prontidão.

É nessa perspectiva que a trajetória de vida dos refugiados, se confunde com a trajetória institucional do Programa, compreendendo o que estabelece Rodrigues (2011), tomando por base os conhecimentos de Bourdieu e Gussi:

Bourdieu desconstrói a ideia de que uma trajetória de vida seja um processo linear que se pode apreender de uma só vez, como se fosse um todo coerente. E assim Bourdieu se debruça sobre essa noção para pensar o processo de uma vida. Gussi transpõe o conceito de trajetória de vida para as instituições, afirmando que elas, assim como uma vida, podem ser apreendidas pelos processos relativos as múltiplos trajetos (deslocamentos) e posições que estas ocupam no campo social ao longo do tempo. (RODRIGUES, 2011, p. 60) Grifo nosso.

Da ideia de Gussi (2014), é possível incorporar que a trajetórias institucionais são desenvolvidas, alteradas e melhoradas a partir das necessidades “reais” dos beneficiários de uma determinada política, pois, com base nos seus anseios, que as carências e gargalos identificados na política ou programa abrem espaço para a resignificação do que foi inicialmente institucionalizado.

Dentro da abordagem da avaliação defendida (avaliação em profundidade, Rodrigues, 2016), nesta etapa pesquisa se baseou na “experiência empírica” que, no caso em mote, fica evidente com: a compreensão da sua execução institucional; a identificação das trajetórias institucionais com base nos relatos de vida dos refugiados, a compreensão participativa dos sujeitos na pesquisa, que se alinha com as

¹⁸ Inclusive no dia em que o pesquisador fez a entrevista, ficou batendo na porta, ninguém saia para atender e um migrante que passava por perto ajudou chamando a coordenação.

indicações adequadas de possíveis alterações (ou não), que não se baseiam em julgamentos, mas sim na realidade do programa; e, finalmente, na articulação do texto do programa com o contexto socioeconômico do Ceará e do Brasil (estabelecida nos itens 4 e 5);

A seguir, compreendemos como o Programa se alinha à realidade dos refugiados e nelas se corporifica, garantindo verificar de que modo há a reconstrução de suas vidas, observada a fala dos refugiados, mas sem perder a força das interpretações do pesquisador. Para Rodrigues (2011, p. 57) “A riqueza dessa modalidade de entrevista [aberta] é que ela fornece ao pesquisador os elementos importantes para a análise pelo cotejamento das ideias, informações e reflexões, também pelas interpretações, tecidas pelos próprios entrevistados.”

6.2 As entrevistas

Para este momento da pesquisa avaliativa, foram realizadas entrevistas na Casa do Migrante, casa de acolhimento mantida pela Pastoral do Migrante, localizada no bairro Presidente Kennedy, na cidade de Fortaleza. As entrevistas foram feitas de forma estruturada, como já definida na metodologia, tomando por base os eixos do Decreto Estadual, que instituiu o programa, contudo, as refugiadas foram dadas a oportunidade de se manifestar e apresentar seus anseios, desejos e necessidades presentes e futuras.

Para tanto, foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), sendo que foi inicialmente pensado em três entrevistas, contudo, uma das refugiadas não pode participar, faltando ao agendamento por motivos pessoais. Assim, tomaremos por base os relatos de vida apenas de duas refugiadas.

Como critério de escolha foi ponderado o de: refugiados que foram acolhidos no Estado do Ceará atendidos por meio do Programa (nem todos passam pelo Programa Estadual), maiores de 18 anos, durante o período de 2018 a 2022, que desejassem, voluntariamente, participar da pesquisa, para, assim, observar suas trajetórias de vida e como o Programa garante acesso a direitos humanos e lhes permite reconstruir suas vidas.

Não foram considerados, para desenvolvimento da pesquisa, pessoas que negaram o convite à participação ou que desistiram após a entrevista ou que não assinaram o Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Em relação ao

grupo de refugiados, não foram considerados menores e/ou aqueles que não conseguiam se comunicar em língua portuguesa ou que foram acolhidos no Ceará antes do Decreto n.º 32.915/18, já que o objetivo da pesquisa é o de avaliar as oportunidades ofertadas por meio da implementação do Programa aos refugiados.

Para maior compreensão da implementação do programa, o pesquisador, no decorrer da pesquisa de campo, observou a necessidade de ouvir os gestores do programa estadual e da Casa do Migrante. Desse modo, o gestor do programa estadual, Simão Castro, e as gestoras da Casa do Migrante, Mirella Morais e Jacqueline, foram entrevistadas de forma não estruturada.

Importante salientar que as entrevistas com gestores funcionam apenas como forma de melhor compreensão das estruturas institucionais do programa, mas a avaliação, nesse momento, toma por base o relato das refugiadas, como beneficiárias diretas do programa¹⁹.

Durante a abordagem, serão apresentados alguns relatos dessa família, mas não serão utilizados para avaliação do programa a que se propõe essa pesquisa e sim para compreender as vulnerabilidades desses sujeitos.

Foram entrevistadas duas refugiadas, sendo uma venezuelana e outra colombiana. As entrevistadas foram ouvidas separadamente, para que as respostas de uma não interferissem nas respostas da outra. Por se tratar de pessoas que deixaram seus países de origem por motivo de “fundado temor de perseguição” e por ter receio de serem encontrados, as identidades serão preservadas. Os nomes são fictícios, mas as respostas seguem à risca o que foi pontuado por elas.

6.3. As trajetórias

Maria, 28 anos, casada, venezuelana, mãe de 3 filhos (8 anos, 6 anos e 3 anos), deixou seu país de origem por motivos políticos, a Venezuela estava passando por constantes conflitos armados, o que acarretou um fundado temor de perseguição, medo de não conseguir seguir com vida.

¹⁹ Durante a pesquisa de campo, uma família colombiana recém-chegada à Casa do Migrante, também foi ouvida, mais informalmente, uma vez que, por terem chegado recentemente, a coordenação da Casa achou inviável a aplicação da entrevista, pois, ainda assustados, os membros dessa família não conseguiam compreender bem o português e ainda não tinham conhecimento do PAMRETP.

Eu saí da Venezuela faz 4 anos, mas estou morando no Brasil só 1 ano, porque passei por muitos países antes de vir para cá, eu e minha família, meu esposo e 3 filhos. Morei no Peru a maioria do tempo. Meu marido tinha na Venezuela o labor de marceneiro e tinha muitos clientes, mas por motivos de guerra, muitas pessoas estavam saindo da Venezuela. Nós tínhamos muito medo de continuar lá, e de faltar tudo para nossos filhos. Acabamos ficando sem trabalho e na Venezuela estava faltando muitas coisas básicas, por exemplo educação, alimentação já estava escassa, estava difícil ter uma boa alimentação na mesa e começou a faltar transporte. Estávamos passando por uma guerra política, pressão psicológica e muita vulnerabilidade. Saímos da Venezuela na intenção de chegar em algum país, sem destino certo, o país que conseguíssemos chegar iremos tentar ficar. Saímos com pouco dinheiro e com poucas coisas na mala, foi o que conseguimos pegar. (Maria)

Joana, 28 anos, colombiana, solteira, mas com um filho, deixou seu país de origem por sofrer constantes ameaças das milícias influenciadas pelo tráfico de drogas colombiano que tomou para si a fazenda de sua família para passar com as mercadorias ilegais. Joana passou por diversos países sempre tentando ser acolhida, mas sempre descoberta pelas milícias e sem segurança alguma por parte do país acolhedor.

Eu sou de um povo lamentavelmente sofrido e ameaçado por Pablo Escobar. Então meu pai tinha uma fazenda lá, lamentavelmente a fazenda tinha um rio. Minha infância foi tranquila, mas lá na Colômbia existiam dois grupos armados, então como a polícia fazia muitas recomendações, eles chegaram (grupos armados) um dia na fazenda oferecendo dinheiro para passar a droga por ali, a resposta tinha que ser sim ou sim. Então para mim foi muito traumático porque do nada chega lá 15 ou 20 carros armados com armas, com bomba, faixas e todo argumento que você tivesse não seria suficiente para deter eles. Eles passavam pelo rio e depois que eles saíam ficava tudo bem, mas o problema foi quando o outro grupo armado também queria passar droga por ali. Mesmo assim nós não tínhamos opção, somente aceitar, com medo de morrer. Todo dia nós nos levantávamos com medo de enfrentamento, medo de nos matarem por traição e isso aconteceu. Um dia eles chegaram atirando para matar todos, mataram todos os ajudantes do meu pai e por um mínimo de sorte, nós não morremos, pois conseguimos fugir para o mato (eu minha mãe, meu irmão e meu pai). Estamos vivos porque um deles gritou que não matava nem mulher, nem crianças e nós fugimos e meu pai também conseguiu fugir. Saímos sem levar nada, nem roupa, nem dinheiro. (Joana)

Lima (2017) pondera que a “problemática dos refugiados” passa a ser vista como um problema público, não sendo a questão do refúgio vista como uma escolha, mas como uma necessidade, que acontece contra a sua vontade, quando os direitos humanos desses sujeitos são desrespeitados. Nesse sentido, César e Viviane (2012, p. 140 apud LIMA, 2017) estabelecem que, “[...] ninguém gosta de ser um refugiado ou escolhe sê-lo. A pessoa se converte em refugiado quando um ou mais dos seus direitos humanos fundamentais são violados.”

Antes de chegar ao Brasil passaram por outros países latinos como o Peru, mas pontuou que não aguentavam o frio o que acarretava mais desgastes à saúde e os tornava mais vulneráveis, além de relatar os constantes preconceitos, ela estabelece sofrerem xenofobia. O traslado foi feito de “por terra” uma vez que era o que eles conseguiam pagar para chegar a qualquer país que conseguisse receber.

Sáímos para o Peru e ficamos lá um tempo, não tivemos impedimento de entrar, mas sim de ficar, pois o Governo peruano exigia muito dinheiro para retirar a documentação de migrante (refugiado) e nós estávamos sem dinheiro, sem trabalho, sem nada e aí era um negócio muito difícil, havia muita xenofobia. Tem muita xenofobia! Para nós venezuelanos era difícil de achar um trabalho e era tão difícil que nenhum venezuelano conseguisse um trabalho fixo. Sobrevivemos com o pouco trabalho que meu marido conseguia informalmente. (Maria)

Joana ainda enfrentou outros obstáculos, saindo de casa fugindo do temor da morte, passando por diversas rupturas de direitos humanos.

Nós fomos caminhando de noite, sem nada e não podíamos ir à polícia, porque a polícia era comprada por eles. Eu sei que muita gente diz que não, que a polícia ajuda, mas nesse caso a polícia estava do lado deles. Fugimos para outro povo e começamos uma vida nova, em um povo muito tranquilo, ainda na Colômbia, mas descobriram meu pai e tivemos que fugir mais uma vez, pois as dívidas na Colômbia se pagam com sangue. Fugimos para outros países, mas sempre nos descobriram. Até que o chefe dessa organização morreu, mas deixou uma lista de devedores e um dos funcionários que conhecia a meu pai disse que se ele pagasse tipo, mil reais, a gente tira seu nome do livro de dívidas. Meu pai pagou esse dinheiro e ficou tudo tranquilo, mas mesmo assim o trabalhador começou a ter obsessão por mim, me querendo e me perseguindo, daí eu fui embora do meu povo, deixei meu pai e minha mãe, para viver sem ser perseguida. (Joana)

Acerca dos confrontos armados no oeste da Colômbia em 2016, determinou a ONU:

Cerca de 6 mil colombianos tiveram de abandonar seus lares para fugir da violência e outros 7 mil estariam sendo vítimas de violações dos direitos humanos, como confinamento e restrição da liberdade de movimento. A Agência da ONU para Refugiados pediu às partes que garantam a segurança dos civis. (ONU, 2016)

Ao lembrar das ameaças sexuais que sofreu, a levou às lágrimas, durante a entrevista, uma vez que ainda vive em constante temor de ser descoberta e do que podem fazer com sua vida e de sua família. Foi enganada por reiteradas vezes, e o fato de ser mulher a deixou ainda mais vulnerável, uma vez que os abusos sofridos foram a ela imputados, sem culpabilização do opressor e sem assistência do ex-marido.

Eu conheci o pai do meu filho, comecei a morar com ele, ele vinha para o Brasil e por achar que eu tinha um homem que me protegia, pararam as perseguições, mas no momento que descobriu que o pai do meu filho estava no Brasil, as perseguições voltaram, ele ficou atrás de mim, dizendo que me dava tudo, mas ele consumia muita droga, além de traficar. Eu trabalho com artesanato e vivia viajando de povo em povo.

Eu viajei por terra de Colômbia até o Brasil, para encontrar meu marido, passei por Peru, Equador, Bolívia, mas quando cheguei ao Brasil era tudo mentira, porque meu marido só queria tirar meu filho, pois quando falei a verdade para ele, ele achou que eu estava dando cabimento para que o outro me perseguisse e me abusasse. Uma coisa é uma admiração, outra é uma obsessão e ele tinha poder. Então ele mandou eu voltar para Colômbia e deixar minha filha com ele, para protegê-la. (Joana)

Ao observarmos o relato de vida dos refugiados fica claro que são famílias inteiras, homens, mulheres, crianças lutando para preservar a vida, uma vez que é o que lhes resta. Determinou Ban Ki-moon – Secretário Geral da ONU:

Todos nós temos um papel a desempenhar no reforço da nossa humanidade comum. Não importa onde você mora, você pode ajudar se colocando contra a retórica de ódio e os estereótipos nocivos em relação aos refugiados e migrantes – em sua comunidade, no trabalho ou na escola. (ONU, 2016)

Assim, Maria afirma que encontrou no Brasil uma oportunidade de reconstruir sua vida e a de sua família, descobrindo que o país estava atuando de forma mais aberta a receber refugiados e dando suporte, diferente dos outros países que tentou solicitar o refúgio.

Ao chegar no Brasil percebemos que conseguiríamos fazer a solicitação de refúgio e retirar a documentação (CPF e Documento de SUS). Chegamos pelo Rio Branco e logo vimos muitos refugiados e migrantes, fomos acolhidos pelo ACNUR e iam nos encaminhando para os atendimentos, polícia federal, solicitação de refúgio, retirada de documentação. Perto da fronteira tem um abrigo, para quem não tem dinheiro nenhum, e os hotéis perto são em um valor bem acessível. Estávamos com pouco dinheiro, mas pelas crianças, decidimos ficar nesses hotéis até conseguir a documentação e a solicitação de refúgio. O processo se alongou porque na cidade não é fácil acesso à internet e quando chegamos tinham 8 pessoas na nossa frente e para não gastar o pouco dinheiro que tínhamos (precisavam guardar para caso precisassem futuramente) passamos a ficar no abrigo na ONU. (Maria)

Observando os relatos dos refugiados e as entrevistas com as gestoras da casa do migrante e o gestor do programa, observamos que no Ceará não há um perfil determinado (apenas um povo) de refugiados acolhidos, recebem desde colombianos, cubanos, venezuelanos, congolês, em situação de rua e extrema vulnerabilidade. Mas, em um ranking de acolhimentos, segundo o gestor Simão Castro, em primeiro lugar, estão venezuelanos, seguido de colombianos, quando se trata de solicitação de refúgio no Estado do Ceará.

6.4 Do conhecimento do programa por parte dos beneficiários e o atendimento do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante

Tomando por base as entrevistas, o conhecimento do Programa se dá ou por meio da Polícia Federal, ou, na maioria dos casos, por parte da Pastoral do Migrante, que atuando como parceira do Programa Estadual auxilia os refugiados a encontrar consultas psicológicas e retirada de documentação, além da solicitação de refúgio. Contudo, como fica evidente nas falas dos refugiados, muitos deles confundem a atuação da Pastoral com o Programa, uma vez que o programa apenas estabelece as questões burocráticas. Nesse sentido, vejamos.

Maria, ainda em Rio Branco, conseguiu acesso à Pastoral do Migrante de Fortaleza, que com parceria com os Franciscanos do Rio Branco fizeram uma triagem e encaminharam eles a Fortaleza, mas quando chegaram a Fortaleza descobriram que não tinham dinheiro para pagar um aluguel, por ser muito caro, ficando sem ter onde morar e o que comer. Assim, ainda no aeroporto, a Polícia Federal informou da casa do migrante.

Chegamos em Fortaleza, vimos que não tínhamos condições de pagar o aluguel. Não falávamos nada português, eu estudei por conta própria algumas palavras completas, mas quando chegamos aqui não entendíamos nada, porque as pessoas diminuem as palavras. Tivemos muita ajuda da polícia federal que foi nos orientando onde encontrar uma casa de acolhida. Na mesma noite fomos procurar a casa do migrante, mas chegamos em um endereço errado. Quando chegamos nessa casa eles foram nos orientando a chegar em outra casa e essa segunda tinha contato com a casa do migrante e eles perguntaram se tinha condições de receber mais uma família, pois nesse dia tinha muita família na casa, mas mesmo assim eles aceitaram e disseram que tinha espaço para nós. Chegamos no aeroporto de madrugada e na casa do migrante por volta de seis horas da noite. Com fome e cansados. (Maria)

Joana não passou pela triagem em Rio Branco, vindo direto ao Ceará para encontrar o “marido”, dessa forma só tomou conhecimento do programa e da Pastoral do Migrante ao chegar em Fortaleza. Ela estabelece que procurou o programa para auxiliá-la.

Quando cheguei ao Brasil eu achei que por ser um país muito grande eu estava segura, mesmo assim eu deixei tudo para trás, não tinha comida, casa, trabalho e procurei a pastoral para me ajudar. Conversei com a irmã Idalina que disse que iria me ajudar. Eu já não tinha mais nada, trabalho, família, lar, comida, documentos. Então eles me encaminharam para o Programa. (Joana)

Quando questionadas da existência do programa estabeleceram:

Aqui na casa? Aqui dão a maioria dos serviços, pois aqui nos direcionaram ao atendimento psicológico e retirada de RG. Não tenho conhecimento desse atendimento humanizado e desse programa, todo nosso acesso foi viabilizado pela pastoral. Eu por exemplo acho que a casa do migrante dá o suporte, pois sempre que precisei de uma informação e de ajuda eu vim pra cá e eles me acolheram. Não sabia que existia esse programa e se me disseram alguma vez eu não lembro. (Maria)

Contudo, conversando com a Coordenação da casa eles informaram que ela (Maria) passou pelo programa, uma vez que ao acionarem o atendimento psicológico e a retirada de documentação eles prontamente atenderam, sem falar no auxílio para matricular os filhos deles na escola.

Joana até sabia da existência do Programa, contudo, para ela o programa trata apenas das questões burocráticas e a parte mais humana fica por parte da Pastoral.

Para analisar a atuação do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante faz-se importante ressaltar o trabalho da Polícia Federal que o Manual de Refugiados (ACNUR, 1996) estabelece como sendo o responsável pela entrevista inicial para análise da solicitação de refúgio. O Estado do Ceará, por sua vez, criou o Posto Humanizado para oferecer atendimento aos refugiados, buscando garantir um atendimento adequado e acolhedor.

Quanto ao atendimento da Polícia Federal, o gestor Simão estabelece que precisaria ser mais humanizado, visualizando as necessidades dos refugiados que chegam vulneráveis, o que promoveu a necessidade de criação do Posto de atendimento Humanizado com uma equipe multifuncional.

Os posicionamentos das entrevistadas, quanto ao atendimento da Polícia Federal, foram divergentes, Joana tem medo da polícia, o que a fez validar o atendimento do Posto Avançado de Atendimento Humanizado, já Maria, como a solicitação de refúgio foi feita ainda em Boa Vista ela apenas passou diretamente pela Polícia Federal de lá, participando apenas dos atendimentos específicos do PAMRETP. Joana pondera que: “Eu fui atendida pela polícia federal, mas não tive coragem de comentar toda a história, eu tenho medo ainda da polícia”. (Joana).

Maria, por sua vez, disse que, em Roraima, a polícia federal estava bem atenta ao seu relato, eles falavam em espanhol e compreenderam bem o que ela estava solicitando.

O principal objetivo do Programa é a solicitação de refúgio, e o auxílio na emissão de documentos. O Posto de Atendimento Humanizado busca garantir um atendimento sensível, com profissionais competentes para ouvir as histórias de forma mais clara e direcionar os refugiados e migrantes ao profissional competente, seja assistente social, psicólogo ou advogado. Ao todo são 9 colaboradores atuando no programa estadual, mas é importante observar que o Posto de Atendimento Humanizado não exclui o atendimento da Polícia Federal, eles funcionam em parceria.

Fica evidente pelas entrevistas aos refugiados que o Posto de Atendimento Humanizado, na formulação atual, exerce uma função muito mais de auxílio quando esses (refugiados e migrantes) necessitam de atendimento especializado do que no seu objetivo principal, que seria o de suprir as necessidades não atendidas do atendimento feito pela polícia federal. Garantindo a integridade dos beneficiários do programa.

Nesse sentido, a volta do Posto de Atendimento Humanizado ao aeroporto e a implementação da rodoviária e nos portos, talvez faça com que o atendimento seja muito mais efetivo, uma vez que já tem acesso aos refugiados e migrantes assim que chegam ao Ceará.

6.5 Da garantia de direitos e capacidade de reconstrução da vida dos refugiados

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), ao estabelecer que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos (...)” passa a garantir direito de forma equânime a todos os indivíduos do globo, inclusive aos refugiados. Dessa forma, como já bem-apresentado anteriormente, embora as garantias e princípios fundamentais tenham se consolidado pelo Pacto de San José da Costa Rica em 1969, o Brasil só começou a adotar essas medidas em 1992 com uma legislação voltada à proteção das garantias fundamentais. (LIMA, 2017)

Uma das características dos Direitos humanos e de direitos fundamentais é a “universalidade”, ou seja, são destinados à tutela e promoção de todo indivíduo. Como bem estabelece Hannah Arendt (ARENDR, 1993) esses direitos humanos pressupõem cidadania e uma vez violados ferem substantivamente a condição humana. (LIMA. 2017)

Esses indivíduos sofrem diversas violações de direitos humanos. São violências físicas, psicológicas, distância das famílias, dificuldade com o idioma,

xenofobia, falta de trabalho, mão de obra forçada, falta de moradia, lazer, alimentação entre outras.

Quanto a dificuldade com o trabalho, Maria, estabelece:

Com um pouco de dificuldade no início, pois meu marido não tinha o idioma e na área que ele é, marceneiro, teve um pouquinho de problema com as pessoas que não queriam pagar, então tinha que deixar esse trabalho e procurar outro. Já ouvi de outras pessoas que trabalham nessa área que tem esse problema que não há um acompanhamento ao migrante e refugiado e acabamos não sabendo a quem recorrer para cobrar o dinheiro. E pra mim, tenho muito tempo que não trabalho, por conta dos pequenos, mas aqui na casa em parceria com o SENAC fizeram um curso de costura, que fiz para me inserir no ambiente laboral e pretendo começar agora, costurando por conta própria. (Maria)

A gestora da casa do migrante informou que eles vêm tentando fazer parceria com comércios, mas que quando se trata de empresas no ramo da construção civil, muitas vezes eles contratam e quando vamos ver estão em situação análoga à escravidão, sem receber nada por isso e/ou recebendo bem abaixo do que deveriam pagar a um nacional. Por isso, a necessidade de ficar em constante fiscalização.

O Programa também vem buscando auxiliar quanto a trabalho, fazendo parcerias e tentando alocar junto com a Pastoral as funções, mas não há nada formalizado e não é uma ponderação própria do programa.

O Programa conseguiu também em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) cursos de costura e salgadoiro ofertados na sede da casa do migrante, de forma a profissionalizar os refugiados e prepará-los para o mercado de trabalho. Acontece que somente o curso não garante a existência de formalização de trabalho. Um outro problema é que muitos já têm uma profissão estabelecida no seu país de origem (advogados, médicos, engenheiros), mas ao chegar no Brasil não conseguem ter a revalidação dos seus diplomas, até pelo fato de muitos deles não ter mais documentação nenhuma.

Uma das gestoras da casa do migrante ponderou que existe uma família que, atualmente mora em Maracanaú-Ce, eram advogados e médicos, mas não conseguiram validar seus diplomas e hoje trabalham em áreas bem diferentes, como balconistas, caixa de supermercado, para conseguir ter uma condição mínima de subsistência.

No caso das refugiadas entrevistadas, uma é artesã e vende sua arte na praia de Iracema, mas não tem um espaço específico, uma vez que não tem condições

de alugar um local na feirinha da praia. A outra não trabalha, vivendo apenas do salário do marido que trabalha como marceneiro.

Meu marido hoje trabalha como marceneiro e nós temos uma casa alugada, perto da casa do Migrante no bairro Presidente Kennedy, Fortaleza-CE. Com o dinheiro que ganham conseguem ter pelo menos o básico, o suficiente para se manter. (Maria)

Ainda em relação ao trabalho, Joana pondera:

O Brasil poderia colocar que as empresas aceitam refugiados, porque não querem nos receber e seria importante um trabalho para conseguirmos nos sustentar e começar a reconstruir nossas vidas de forma mais digna. (Joana)

Quanto à dificuldade com a língua portuguesa, as refugiadas afirmaram a necessidade e importância de aprender a língua, uma vez que a pastoral não consegue oferecer curso de português e o Estado nada oferece nesse sentido.

Maria, assim que soube que poderia ficar no Brasil, começou a estudar sozinha a língua, mas ainda assim sofreu muitas dificuldades.

Gosto muito de idiomas e comecei a estudar português, por conta própria, mas a dificuldade foi que o cearense recorta as palavras e ficava difícil de entender, mas fomos aprendendo na prática falando com as pessoas e estudando sozinha. A casa do migrante ofereceu um curso rápido, mas não pude participar e não há um encaminhamento para um curso mais longo e detalhado. Não há um curso para se inserir no idioma. (Maria)

Em um ano morando no Ceará ela já consegue falar português, ainda com alguma dificuldade, mas consegue entender bem o que falam com ela.

Joana, ainda vem sofrendo bastante dificuldade com o idioma, como trabalha vendendo artesanato, relata que muitas vezes responde os clientes de forma errada por não entender. É possível compreender muita coisa, mas ainda sofre as dificuldades da língua.

Digamos que essa casa ajuda voluntariamente, mas há pessoas como eu que deixam seu país, não porque querem, mas porque não podem, e não tem ninguém. Acho que seria muito bom, ajudar com o português, não tem curso para nos orientar e aprender ajudaria a desenvolver aqui. Eu não tive ajuda, o que faz com que eu não compreenda, eu acho que o governo mesmo oprimindo o povo. A maior dificuldade de alguém que vem de fora é o português. Seria ótimo ajudar com um curso de português. (Joana)

Os relatos apresentam com clareza as dificuldades enfrentadas em relação a não compreensão da língua portuguesa, dificultando a comunicação e afetando em outras áreas como a laboral.

Perguntou-se em relação ao preconceito e essa relação com o território cearense e a resposta foi positiva, as duas informaram que são bem recebidas no Ceará, diferente das colombianas recém-chegadas (mãe, filha e neto) que diziam ter que ficar agarradas com a mochila em outros países, sem conseguir dormir, sob medo de furtar o pouco que conseguiram trazer consigo.

Essa família de refugiadas colombianas são vítimas de guerra, a filha perdeu o marido que era militar e morreu na guerra e ela foi convocada para a guerra também e com medo de deixar o filho fugiu com a mãe e seu filho e encontrou acolhida no Brasil.

Quanto aos preconceitos e xenofobia respondeu, Maria que: “No Estado do Ceará somos bem acolhidos e não percebemos preconceito, nem nos sentimos sendo vista de forma diferente. Eu me sinto bem acolhida aqui, bem legal.”

A educação básica foi elogiada por Maria, informando ser de melhor qualidade do que a da Venezuela e do Peru, países que passaram, mas que em relação à saúde ainda tinha muito o que melhorar:

Na verdade, não estou muito contente com o sistema de saúde do Brasil, pois na semana passada fui ao Posto para pedir uma guia de odontologia e eles não me deram, sem uma resposta contundente.

Com base nos dados apresentados em entrevista com o gestor do PAMRETP, ele estabeleceu que o Programa vem auxiliando na questão de moradia fazendo reuniões com a HABITA FOR, garantindo um aluguel social; questão de saúde e educação, fazendo reuniões tanto na secretaria estadual, quanto municipal para fazer o cadastramento e para que a secretaria de saúde possa ir até os refugiados, uma vez que eles têm alguns medos; foi feito um trabalho junto a secretaria de educação para garantir direito a vagas na educação básica e fazem acordos de cooperação técnica.

Quanto a garantia de Direitos Humanos, Simão* estabeleceu que:

O Programa infelizmente ainda precisa evoluir mais, é uma necessidade do programa, fazer muito mais. Oferta de casa de acolhimento, alimentação. Ter um espaço mais reservado para garantir liberdade ao refugiado ao falar. Quando se trata de atendimento de migrantes ou solicitação de refúgio as informações são confidenciais. (Simão)

Nesse sentido, avaliando a possibilidade do Programa de Atenção ao Migrante, Refugiados e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, as refugiadas estabelecem que tem uma funcionalidade muito mais técnica e menos social, sendo

essa parcela de garantia de direitos básicos propostas muito mais pela Pastoral do Migrante do que pelo programa estadual.

Eu acho que conseguimos sim melhorar a vida, pois somos refugiados e na maioria das vezes chegamos aqui sem nada na bolsa, a bolsa vazia e temos que começar do zero e aí é mais difícil acomodar nossa vida como queremos, mas estamos cobrindo a maioria das coisas que precisamos, como alimentação, saúde, educação. As coisas mais básicas temos. (Maria)

Para Joana o que o Programa propõe é apenas a retirada de documentação, mas que o que lhe mantém viva e garante direitos é a Pastoral.

Eu sou muito jovem e passei por muitas coisas, o Brasil está me ajudando com esse refúgio, mas a verdade é que a Pastoral está me oferecendo tudo isso, o programa apenas os documentos, tanto que agradeço a madre Idalina, essa senhora, graças a Deus que ela existe, porque eu não sei o que seria de mim sem essa ajuda. (Joana)

6.6. Sínteses dos resultados

Quadro 3 - Síntese: Trajetórias

Trajetórias	Descrição	Resultado
Trajetórias Institucional	<p>O Programa, pensado inicialmente para diminuir o fluxo de tráfico de pessoas, passou a sofrer mudanças com o avanço na crise humanitária mundial e as constantes rupturas de Direitos humanos;</p> <p>Fruto das constantes mudanças o Programa passa a ofertar um atendimento multidisciplinar contando com aporte de advogados, psicólogos e assistentes sociais.</p> <p>A Pastoral do Migrante passa a integrar o Programa de forma indireta, mesmo que sem aporte financeiro direto por parte do Estado, mas atua como parceira.</p> <p>O Programa passa a trabalhar com acordo de cooperação técnica.</p>	<p>Mesmo preocupado com as rupturas de direitos humanos, o PAMRETP não garante direitos, baseando-se apenas na oferta de documentação e questões burocráticas;</p> <p>Com a privatização do aeroporto o Posto de Atendimento Humanizado deixa de atuar diretamente como porta de acesso inicial ao refugiado, passando a oferta desses atendimentos adequados, quando encaminhados pela Polícia Federal e/ou agindo quando acionado pela Pastoral do Migrante, garantindo atendimento psicológico e suporte na retirada de documentação e solicitação de refúgio;</p> <p>A Pastoral Migrante e Casa do Migrante, não consegue receber mais que 15 refugiados por não ter estrutura financeira para</p>

		<p>garantir teto, alimentação a um número maior de refugiados;</p> <p>O Programa vem auxiliando na questão de moradia fazendo reuniões com a habitaFor, garantindo um aluguel social aos que conseguem pagar; questão de saúde e educação fazendo reuniões tanto na secretaria estadual, quanto municipal para fazer o cadastramento e para que a secretaria de saúde possa ir até os refugiados, uma vez que eles têm alguns medos; foi feito um trabalho junto a secretaria de educação para garantir direito a vagas na educação básica.</p>
<p>Trajetórias dos refugiados</p>	<p>sucessivas rupturas de direitos e chegam ao Ceará bastante vulneráveis e abaladas;</p> <p>Receio de procurar atendimento na Polícia Federal;</p> <p>Dificuldade de comunicação por conta da dificuldade com a língua;</p> <p>Dificuldades em acesso ao trabalho.</p>	<p>Refugiados são acolhidos pelo Estado do Ceará, mas não são garantidos a oportunidade de reconstrução de vida por parte do Programa, nem lhes são garantido acesso ao trabalho, moradia (ainda que temporária), alimentação e lazer, nem garantido fomento às OSC;</p> <p>O Atendimento da Polícia Federal é o meio adequado para solicitar o refúgio, uma vez que o Posto Humanizado não substitui esse atendimento e age apenas no suporte;</p> <p>O Programa não oferta curso de português;</p> <p>O Programa já ofertou cursos profissionalizantes em parceria com o SENAC, mas não ocorre constantemente. Quando encontram trabalho, muitos se sujeitam ao trabalho análogo a escravo e/ou por uma contratação por valor menor, sem que haja uma fiscalização por parte do Programa e na maioria das vezes fazendo atividades desconexas com sua formação acadêmica.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Fica evidente, pelo Quadro 3 acima, quando ao eixo trajetória institucional e espectro territorial e temporal, que pelo relato de vida das refugiadas entrevistadas, das gestoras da Casa do Migrante e do gestor do Programa, que o Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas implementado pelo Estado do Ceará, que o programa apenas estabelece questões burocráticas e técnicas, embora venha avançando na tratativa do tema do refúgio vem replicando o esforço do Brasil em apenas acolher esses indivíduos, não sendo o acolhimento suficiente para a reconstrução de vida dos refugiados.

Dentre as trajetórias institucionais fica evidente que o crescente fluxo migratório e de refugiados gerou demandas necessárias que levaram a criação desse Programa, contando com apoio direto da Pastoral do Migrante, para oferta de um espaço físico de acolhimento desses sujeitos.

Contudo, quando observado a trajetória de vida dos refugiados, fica evidente que as rupturas de direito seguem sendo evidenciadas, sem que o Programa consiga solucioná-las. Fazendo um paralelo das informações do quadro e o relato das entrevistadas, o Programa acaba por muitas vezes não ser percebido pelos refugiados, que focam sua atenção na Casa do Migrante que os oferece o mínimo para garantir uma oportunidade de reconstrução de suas vidas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para compreender a Avaliação em Profundidade do Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PAMRETP), fez-se necessário recuperar uma análise cuidadosa de várias dimensões: política, social, cultural, econômica e territorial a acerca dos resultados aqui alcançados.

Para isso, buscamos entender as bases do Programa a partir dos eixos da perspectiva avaliativa escolhida para essa análise: conteúdo, contextos, trajetórias institucionais e espectro temporal e local, a fim de construir uma avaliação do Programa.

Inicialmente buscou-se compreender a formulação do Programa, suas bases conceituais e sua coerência aplicada à realidade dos refugiados no Estado do Ceará. Nesse sentido, quanto à **análise de conteúdo**, ficou evidente, que o programa precisa estabelecer estruturas que ultrapassem a retirada de documentação (regulamentação) e garanta espaço para ruptura de estigmas da pessoa em situação de refúgio, diminuindo a desigualdade e garantindo reconstrução de suas vidas no Ceará.

Embora estejam nas bases do Programa a oferta de atendimento humanizado e a garantia de direitos humanos, o Programa não consegue ofertar ações que caminhem além do simples acolhimento e regularização, não conseguindo romper com os paradigmas do trabalho, moradia, alimentação e inserção social, tampouco o atendimento humanizado funciona de forma a suprir o atendimento da Polícia Federal, que a gestão do PAMRETP considera inadequado.

Quanto à **análise de contexto**, a análise histórica dos institutos normativos foi importante para compreender a garantia de direitos. Assim, foi observado o relato dos gestores do programa que ficou clara a mitigação das prerrogativas aos refugiados por parte do atual governo federal, sem fomento às políticas públicas para esses sujeitos. Contudo, ao nível estadual, embora tenhamos um governo que se apresenta na perspectiva social, a execução, no formato atual, do programa precisa evoluir de modo a sair da aplicação unicamente técnica, para uma proposta mais prática e aproximada dos refugiados, como faz a Pastoral do Migrante, na cidade de Fortaleza, garantindo ações “temporárias” de cuidado, respeito e acesso a direitos.

Mesmo com os antagonismos políticos nacional e local, em uma aplicação técnica o PAMRETP acaba por garantir o mesmo que estabelece o governo federal.

Mesmo existindo um Programa Estadual bem desenhado, quando esse apenas se baseia nas relações técnicas e exclui a garantia de direito aos refugiados, ele apenas consegue recepcionar um contingente de marginalizados, fomentando suas vulnerabilidades.

Analisando **as trajetórias institucionais**, observamos que o Programa vem passando por mudanças constantes e vem tentando se aproximar das necessidades dos refugiados, contudo as questões político-social nas esferas nacional e local interferem fortemente nas ponderações do Programa, como o que aconteceu com a impossibilidade de permanência do Posto de Atendimento Humanizado no aeroporto Pinto Martins, que dificulta a fiscalização e oferta de atendimento mais aproximado aos refugiados.

Finalmente, quanto ao **espectro territorial e temporal**, ficou claro que, ao longo do tempo de implementação do PAMRETP, os paradigmas e vulnerabilidades enfrentado pelos refugiados no Estado do Ceará não foram resolvidos e que mesmo que o Programa venha buscando acordos de cooperações técnicas para buscar mitigar as rupturas de direitos humanos, não consegue solucionar, fazendo permanecer dificuldades que vão desde a incompreensão da língua a impossibilidade de retomada laboral.

Os resultados da pesquisa avaliativa aqui realizada, centrada na necessidade de garantia de Direitos Humanos para permitir ao refugiado a oportunidade de reconstrução de suas vidas, ou ao menos de manter suas vidas com o mínimo, evidencia que, apesar do esforço do PAMRETP, instituído pelo Estado do Ceará, o Programa não permite acesso a direitos humanos e a reconstrução de vida dos refugiados, fixando seus esforços no acolhimento e regularização.

Sobretudo, esta dissertação sugeriu, a partir das trajetórias de vida dos refugiados, que se confunde com a trajetória institucional, reais mudanças nos objetivos do programa, a reinterpretação do Programa instituído pelo Estado do Ceará, analisando as debilidades do Programa Estadual de modo a contribuir com a garantia de Direitos e modernização do Programa avaliado.

Nesse sentido, a avaliação do Programa, aqui realizada, permitiu essa observação, no sentido de fazer uma análise densa do programa, compreendendo suas bases teóricas, a proposta do programa, sua aplicabilidade, os marcos normativos e as trajetórias institucionais, baseada no momento político-social do Ceará, sobretudo no momento da criação do Programa e no momento da pesquisa.

Como pesquisador, ressalvo que passei por dificuldades em relação à coleta de informações do programa que, embora a pesquisa tenha uma aplicação unicamente qualitativa e baseada no relato dos refugiados, os dados referentes à implementação do Programa se faziam necessários para compreender o desenvolvimento do trabalho desempenhado e o seu alcance.

Contudo, essas informações não estão disponíveis nas páginas do programa (internet). Não há um desenho elaborado do programa, nem mesmo uma apresentação didática da aplicação prática do PAMRETP, uma vez que o decreto que o institui não é suficiente para conhecer as bases teórico-metodológicas, o que é extremamente imprescindível para a construção mais densa de uma avaliação em profundidade, que se pretendeu aqui realizar.

Observando essa lacuna de dados, contudo, fez-se essencial a escuta dos gestores do programa, para compreender o que de fato estava sendo ofertado. Não foi fácil o acesso às informações, sendo que foram feitas diversas tentativas, mas que, ao final, deu certo contato com a gestão, que me recepcionou e apresentou as forças e fraquezas do programa. A partir dessas informações ficou evidente que, embora exista uma parceria entre programa, polícia federal e CONARE, muitas informações a nível estadual não são visualizadas com tanta facilidade, como, por exemplo, a quantidade de refugiados existente atualmente (2022) no Ceará.

A metodologia inicial propunha uma observação do atendimento do Posto Avançado, contudo, uma vez que o posto deixou de atuar no aeroporto e seguiu para o espaço da direção do próprio programa, e observando que o espaço não é adequado, conforme fala do próprio gestor, que esse atendimento não substitui o da polícia federal e que se apresenta apenas de forma técnica para direcionar os refugiados para retirada de documentação e caso necessário um acompanhamento terapêutico, não faria sentido essa observação, uma vez que o próprio programa já admite essa falha, sendo necessário encontrar um espaço adequado que garanta um acolhimento direto quando o refugiado chegar ao Ceará, para atuar em conjunto com o atendimento da Polícia Federal, sustando o temor desses sujeitos e garantindo um atendimento sensível e adequado.

As dificuldades de acesso aos refugiados também precisam ser ponderadas, uma vez que, amedrontados e desconfiados, eles muitas vezes não sabem se podem abrir suas histórias de vida. Nesse sentido, foram feitas tentativas de contato junto à Pastoral do Migrante e à Casa do Migrante. Como foi visto,

entretanto, a gestora da casa, ao identificar o objetivo do estudo, de pronto abriu o espaço da casa para a coleta das entrevistas das refugiadas.

Foi apresentado que seria fundamental ouvir esses sujeitos em situação de refúgio, atendidos pelo PAMRETP, na ideia de conseguir observar em que medida o Programa consegue possibilitar a reconstrução de vida e garante direitos humanos

Receber, observar um atendimento humanizado, auxiliar na retirada de documentos como RG, CPF e cartão do SUS, auxílio na formalização da solicitação de refúgio, sem dúvida são ações extremamente necessário, mas apenas essas ações aplicadas em desequilíbrio a garantia de Direitos Humanos básicos como ter o que comer, onde morar, garantia de professar sua fé, oportunidade de acesso ao mercado de trabalho, auxílio social, impossibilitam uma estadia digna no Estado do Ceará por parte desses indivíduos.

O Programa vem estabelecendo um trabalho focado nesses indivíduos, e em constante evolução, mas seguindo no formato proposto não supre a necessidade desses sujeitos em situação de refúgio e essa avaliação foi ponderada na fala e escuta ativa desses sujeitos enquanto beneficiários do Programa.

Observando a importância de se buscar evoluir, garantindo uma aplicação mais assertiva, em relação à garantia de Direito aos refugiados e migrantes acolhidos pelo Ceará, tomando por base as indicações dos próprios refugiados, serão propostas ideias para melhor organizar a aplicação do programa. Como se propôs uma pesquisa no campo da política pública social, as propostas serão apresentadas para se pensar em melhorias quanto à garantia de direitos, não no formato de diminuir o trabalho já desenvolvido.

As ponderações serão feitas levando em conta o relato dos próprios refugiados e demais atores envolvidos. Prioritariamente o programa carece de espaço para acolher esses refugiados que chegam sem condições financeiras de se manter, estabelecer um espaço para acolher, ainda que temporário, até que o refugiado consiga alugar um outro espaço, seria fundamental, assim como faz a Pastoral do Migrante.

Uma outra forma de se conseguir fazer um acolhimento eficaz, no que diz respeito a garantir um teto, com segurança e alimentação, seria garantir subsídios públicos às instituições que como a Casa do Migrante se dispõe a acolher essas pessoas.

Hoje a Casa do Migrante comporta 50 pessoas, mas por não ter condições financeiras suficientes, acaba reduzindo para 15 pessoas. O fomento a essas instituições garantiria mais espaço a refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade.

A língua é outra grande dificuldade dos refugiados, que acabam sofrendo ainda mais em um local sem conseguir uma comunicação adequada. A oferta de cursos de português seria essencial. Por tratar de uma necessidade de um investimento por parte do governo, poderiam ao menos pensar em reservar vagas nos cursos ofertados pela prefeitura e universidade estadual e/ou federal, de forma que conseguissem suprir a necessidade da linguagem e comunicação.

O trabalho poderia ser uma outra ação trabalhada, garantindo cursos profissionalizantes, fomento a reestruturação de profissões já desenvolvidas, para aqueles que tivessem interesse em estudar para exercê-la, bem como oferta de espaços e parcerias com empresas que garantisse uma atividade laboral digna com condições financeiras que permitisse que esses sujeitos conseguissem se reestabelecer.

O Programa precisa avançar para além das qualidades técnicas e da burocratização dos programas desenvolvidos no Estado Neoliberal. É preciso fomentar acesso a direitos para permitir que esses indivíduos possam – futuramente – alcançar seu espaço, como acontece com alguns migrantes voluntários que conseguem reconstruir suas vidas no território brasileiro.

Quando tratamos de refugiado e de um programa que visa acolher, é necessário observar que acolher não garante subsistência necessária para manter a vida garantida, nesse sentido o Estado do Ceará precisa propor condições suficientes para que se atinja a Dignidade da Pessoa Humano sob aspectos práticos que vão além da “securitização” e objetivação dos sujeitos, devendo agir como garantidor de direitos humanos aos refugiados.

Falar em refugiados é observar constantes rupturas de direitos. Indivíduos que são forçados a sair de seu país de origem, deixando para trás suas conquistas e histórias, para pedir refúgio em outro país, que muitas vezes chegam com a roupa do corpo, passando por diversas dificuldades e chegando ao país “acolhedor” extremamente vulnerável.

O primeiro desafio é conseguir entrar em outro país e permanecer, nesse sentido o Brasil avançou, depois conseguir, dentro dos critérios estabelecidos pelo

ACNUR garantir a solicitação de refúgio, tendo a proteção do país acolhedor, que deve permitir a esses sujeitos a oportunidade de reconstrução de suas vidas.

Por tudo o exposto fica clara a deficiência do Brasil em ter políticas públicas bem desenhadas para migrantes e refugiados. Nesse sentido, observamos que o Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, desenvolvido pelo Estado do Ceará, é uma evolução quando se trata desses sujeitos muitas vezes invisibilizado.

Contudo, quando esse programa apenas garante a retirada de documentação e propõe um atendimento psicológico e jurídico, sem que garanta direitos básicos, como programas que garantam habitação, alimentação, lazer, educação e saúde, essas estruturas não se desenham adequadamente, não possibilitando o rompimento das marginalizações e vulnerabilidades dos refugiados, considerados sujeitos de direitos, em enfrentamento às dinâmicas globais excludentes do Estado neoliberal.

REFERÊNCIAS

ABELLÁN, Lúcia; PÉREZ, Claudi. União Europeia e Turquia chegam a acordo para expulsar refugiados. **El País**, Bruxelas, 8 mar. 2016. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/07/internacional/1457352301_920991.html. Acesso em: 09 mar. 2016.

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1972.

ACNUR. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/>. Acesso em: 20 ago. 2015.

ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiados – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1992. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf) Acesso em 19 abr. 2016.

ACNUR. **Refugiados e Migrantes: Perguntas Frequentes**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/#:~:text=O%20termo%20E2%80%9Cmigra%C3%A7%C3%A3o%20for%C3%A7ada%20dentro%20do%20mesmo%20pa%C3%ADs>. Acesso em 28 de outubro de 2022.

AFRICA. Tratado (10 set. 1969). **Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA)** que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África. África: OUA, 1974.

AGÊNCIA EFE. Fábrica turca que produzia colete salva-vidas falso é fechada. **G1**, Rio de Janeiro: 07 jan. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/01/fabrica-turca-que-produzia-colete-salva-vidas-falso-e-fechada.html>. Acesso em: 08 jan. 2016.

ALBANESE, Susana. **Garantías judiciales**. 2. ed. Buenos Aires: Ediar, 2007.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Os desafios de uma ordem internacional em transição**. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações internacionais do Brasil: Temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos Humanos e não-violência**. São Paulo: Atlas, 2001.

ALVES, Diego Ribeiro. **O Perfil dos Imigrantes, Refugiados e Estruturas de Acolhimento no Ceará, Brasil: Análises e Estudo de Caso**. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2016.

ARAUJO, Luis Ivani de Amorim. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Forense, 2001

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas (acnur.org) Acesso em 08 ago. 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **A ética é possível num mundo de consumidores?** Tradução Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca, ALMEIDA, Guilherme de Assis. **Curso de filosofia do direito**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BODIN, Jean. **Les six livres de la république**. Paris: Fayard, 1986.

BOSCHETTI, Ivonete. Avaliação de políticas públicas, programas e projetos sociais. In: CEFESS; ABEPSS. (org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. 1ed. Brasília: CFESS, 2009, v.1, p. 575-592.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Lisboa, 1970.

BRASIL, **Lei Nº 9.474** (22 jul. 1997). Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm Acesso em: 04 nov. 2015.

BRASIL. **Lei 13.445** (24 de maio de 2017). Lei da Migração. Disponível em :http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 25 de out. 2019.

BRASIL. **Registro de imigrante reconhecido como refugiado pelo Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE**. Disponível em: Registro de imigrante reconhecido como refugiado pelo Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE — Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em: 02 de dez. 2022.

CARLET, Flavia; MILESE, Rosita. **Refugiados e políticas públicas**. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). Direitos Humanos e Refugiados. Dourados: UFGD, 2012.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Políticas públicas e o dilema de enfrentamento das desigualdades: um olhar crítico sobre a América Latina no século XXI**. IPEA. Fortaleza: 2018.

CEARÁ. **Canal de Atendimento para imigrantes na Pandemia**. Disponível em <https://www.ceara.gov.br/2020/04/20/sps-cria-canal-de-atendimento-para-imigrantes-por-whatsapp/>. Acesso em 20 de abr. 2021.

CEARÁ. **Ceará conquista selo internacional por política aos migrantes.** Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2020/12/16/ceara-conquista-selo-internacional-por-politica-aos-migrantes/>. Acesso em 20 de abr. 2021.

CHAVES, Lidinalva Messias do Nascimento. **A questão dos refugiados nas relações internacionais** – O caso colombiano. 2008. 148f. Tese (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

COLAU, Ada. **Si llego a alcaldesa de Barcelona me bajaré el sueldo a 2.200 euros netos.** 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wqosJ-Fg6To>. Acesso em: 26 set. 2015.

COLOMBIA. Tratado (1984). **Declaração de Cartagena.** Cartagena: Colóquio sobre proteção internacional dos refugiados na América Central, 1984.

COSTA, Manuela Coutinho. **A Duração (IR)razoável do Processo de Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil e a Precarização da Vida no Limbo.** Dissertação (Mestrado) UFES. Vitória, 2020. Disponível em: https://sappg.ufes.br/tese_drupal/tese_14549_Disserta%E7%E3o_MANU.pdf. Acesso em: 05 de dez. 2022.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/reseources_10133.htm. Acesso em 10 dez. 2015.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ENAP. **Regras e Fundamentos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP.** Brasília: DF, 2018. Disponível em: [PDF SCDP Módulo 3 - Solicitante de Passagem.pdf \(enap.gov.br\)](#). Acesso em 02 de nov. 2022.

FLORES, Joaquin Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos.** Tradução de: Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GENEBRA. Tratado (28 jul. 1951) **Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).** Genebra: ONU, 1954.

GONÇALVES, Alícia Ferreira. **Políticas Públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais.** Aval: revista de avaliação de políticas públicas. UFC, Fortaleza, n. 1, 2008, p. 17-28.

GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado.** 2. ed. Tradução de Paulo Edmur de Souza Queiroz. São Paulo: Saraiva, 1968.

GUSSI, Alcides Fernando e OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. **Discutindo Paradigmas Contra Hegemônicos de Avaliação de Políticas Públicas. Desenvolvimento em debate,** v. 4, n.1, p.83-101, 2016.

GUSSI, Alcides Fernando e OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. **Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica.** *In: I ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA NO CAMPO DE PÚBLICAS*, 1., 2015.

G1. **Refugiados venezuelanos no Ceará recebem documentação para serviços de saúde e educação.** Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/06/04/refugiados-venezuelanos-no-ceara-recebem-documentacao-para-servicos-de-saude-e-educacao.ghtml>. Acesso em 30 de maio 2021.

G1. **Moïse Kabagambe: O que se sabe sobre a morte do congolês no Rio.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/01/31/moise-kabamgabe-o-que-se-sabe-sobre-a-morte-do-congoles-no-rio.ghtml>. Acesso em 18 de mar. 2022.

JELLINEK, Georg. **Teoria General Del Estado.** México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

JUNGER, G.; CVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Refugio in números 2022.** Serie Migraciones. Observatório de las Migraciones Internacionales; Ministerio de Justicia y Seguridad Pública/ Consejo Nacional de Inmigración y Coordinación General de Inmigracion Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos.** Tradução de Leopoldo Holzbach, São Paulo: Martin Claret, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado.** Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAHIRE, B. **Retratos sociológicos: disposições e variações individuais.** Porto Alegre: Artmed, 2004.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Manual de direitos humanos.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão do texto e contexto.** Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.

LIMA, N. A. F. S. **Direito internacional dos refugiados e a internalização brasileira.** Disponível em: Direito internacional dos refugiados e a internalização brasileira - Âmbito Jurídico - Educação jurídica gratuita e de qualidade (ambitojuridico.com.br). Acesso em 20 jan. 2021.

LUSSI, Carmem. **Políticas Públicas e Desigualdade na Migração e Refúgio.** Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6564D20140014>. Acesso em: 10 de jan. 2021.

MACHADO, Diego Pereira. Direitos Humanos. *In: CRISTINA, Flávia et al (org.). Exame da OAB doutrina.* 3 ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (org.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

NOGUEIRA, Tiago Amorim. **Avaliação do desenho da política pública de migração, refúgio e apatridia**. Dissertação (mestrado) – UFC, Fortaleza, 2021.

NOVA IORQUE. Protocolo (31 jan. 1967). **Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados**. Nova Iorque: ONU, 1967.

ONU. Disponível em: <http://www.nacoesunidas.org/>. Acesso em: 25 ago. 2015.

ONU. Confrontos armados no oeste da Colômbia deixam 13 mil pessoas em risco alerta ACNUR. **ONU-BR**. Brasil: 17 maio 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/confrontos-armados-no-oeste-da-colombia-deixam-13-mil-pessoas-em-risco-alerta-acnur/>. Acesso em: 22 maio 2016.

ONU. Fenômenos naturais deslocam 19,2 milhões de pessoas em 2015. **ONU-BR**. Brasil: 19 maio 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/fenomenos-naturais-deslocaram-192-milhoes-de-pessoas-em-2015-alerta-escritorio-da-onu/>. Acesso em: 22 maio 2016.

Pastoral do Migrante. **Casa de acolhimento a migrantes e refugiados é implantada na Arquidiocese de Fortaleza**. Disponível em: <https://www.arquidiocesedefortaleza.org.br/casa-de-acolhimento-a-migrantes-e-refugiados-e-implantada-na-arquidiocese-de-fortaleza/>. Acesso em: 03 de nov. de 2022.

Pastoral do Migrante. **Pastoral dos Migrantes de Fortaleza**. Disponível em: <https://www.arquidiocesedefortaleza.org.br/arquidiocese/pastorais-e-organismos/pastoral-do-migrante-de-fortaleza/>. Acesso em 03 de nov. de 2022.

PEREIRA, José Matias. **Manual de metodologia da pesquisa científico**. São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. NETP. **Relatório da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas**. 2015. Disponível em: <file:///home/chronos/u32162b27734c76ad48114740c1d3df3178133aa3/MyFiles/Downloads/netp-ce.pdf>. Acesso em 30 de out. 2019.

PIOVESAN, Flávia. **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados**. In: PIOVESAN, Flávia. Temas de direitos humanos. São Paulo: Max Limonad, 1998.

RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto e; ALMEIDA, Guilherme Assis de, (org.). **60 anos de ACNUR**: Perspectivas de Futuro. São Paulo: Editora CL – A Cultura, 201.

REGIS, André. **Intervenções Humanitárias, soberania e a emergência da Responsabilidade de Proteger no Direito Internacional Humanitário**. Disponível

em:<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/download/7214/4335>.
Acesso em: 03 nov. 2015.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; MELO 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. [S.l. s.n.]: 2020 P. 131-156.

RODRIGUES, Lea C. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, março 2011.

RODRIGUES, Lea C. **Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas**. Fortaleza: UFC, 2016. v.4, n.1, p. 103-155.

RODRIGUES, Lea C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL**, Revista de Avaliação de Políticas Públicas, ano I, Vol. 1, n.1, jan-jun, 2008, p. 07-15.

RODRIGUES, Viviane Mozine; SILVA, César Augusto Silva da. **Refugiados: Os regimes internacionais de direitos humanos e a situação brasileira**. In:

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. 1. Ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Editora: Civilização brasileira: 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: UFGD, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso. **Direitos fundamentais e relações entre particulares**. Revista direito GV, v. 1, p. 173 – 180, maio 2005.

SCALQUETTE, Rodrigo Arnoni. **História di direito: perspectivas históricas-constitucionais da relação entre estado e religião**. São Paulo: Atlas, 2013.

SOBRINHO, José Dias. **Avaliação: políticas educacionais e reforma da educação superior**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

TONETTO, Milene Consenso. **Sobre a caracterização do conceito de dignidade em Kant**. 2013. 194f – Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

UBER, Francielle. **O estado diante da questão dos refugiados**. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). Direitos Humanos e Refugiados. Dourados: UFGD, 2012.

UNB. **Refugiados**. Disponível em:< <https://int.unb.br/br/estude-na-unb/refugiados>>
Acesso em: 12 nov. 2022.

WEBER, Mx. **Ciência e política: duas vocações**. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1970.

ZISMAN, Célia Rosenthal. **A Dignidade da pessoa humana como princípio universal**. Revista de direito constitucional e internacional. Vol. 96, 2016.
