UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS- GRADUAÇÃO
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM DIREITOS HUMANOS

RAFAELLA RIBEIRO DE AGUIAR

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS EM GOIÁS:
uma análise sobre a formulação de políticas públicas

GOIÂNIA
2019

sistema de bibliotecas ufg

PRPG
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

UFG

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **[X] Dissertação** **[ ] Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

Nome completo do autor: RAFAELLA RIBEIRO DE AGUIAR

Título do trabalho: A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS EM GOIÁS: UMA ANÁLISE SOBRE A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento [X] SIM [ ] NÃO[1]

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

Rafaella R. de Aguiar
Assinatura do(a) autor(a)[2]

Ciente e de acordo:

Assinatura do(a) orientador(a)[2] Data: 06 / 02 / 2020

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.
Casos de embargo:
- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

[2] A assinatura deve ser escaneada.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS- GRADUAÇÃO
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM DIREITOS HUMANOS

RAFAELLA RIBEIRO DE AGUIAR

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS EM GOIÁS:
uma análise sobre a formulação de políticas públicas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos, da Universidade Federal de Goiás, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Ugo Santander Joo.

GOIÂNIA
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Ribeiro de Aguiar, Rafaella
A proteção dos Direitos Humanos dos Refugiados em Goiás [manuscrito] : uma análise sobre a formulação de políticas públicas / Rafaella Ribeiro de Aguiar. - 2019.
177 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ugo Santander Joo .
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Pró reitoria de Pós-graduação (PRPG), Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Goiânia, 2019.
Bibliografia. Anexos. Apêndice.
Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. refugiados. 2. migrações. 3. direitos humanos. 4. políticas públicas. I. , Carlos Ugo Santander Joo, orient. II. Título.

CDU 342.7

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

GERÊNCIA DE CURSOS E PROGRAMAS INTERDISCIPLINARES

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da sessão de Defesa de Dissertação de **Rafaella Ribeiro de Aguiar**, que confere o título de **Mestra em Direitos Humanos**, na área de concentração em Direitos Humanos.

Aos **treze dias do mês de agosto de dois mil e dezenove**, a partir das **dezoito horas**, na sala de defesas do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos (NDH/UFG), realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **"A proteção dos direitos humanos dos refugiados em Goiás: uma análise sobre a formulação de políticas públicas"**. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor Carlos Ugo Santander Joo (FCS/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor Alessandro Rezende da Silva (UNIEURO), membro titular externo; Professor Doutor João Henrique Ribeiro Roriz (FCS/UFG), membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sida a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor Carlos Ugo Santander Joo, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar lavrou-se apresente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos treze dias do mês de agosto de dois mil e dezenove.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

Documento assinado eletronicamente por **João Henrique Ribeiro Roriz**, **Professor do Magistério Superior**, em 28/08/2019, às 10:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Carlos Ugo Santander Joo**, **Vice-Coordenador**, em 28/08/2019, às 16:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Rezende da Silva**, **Usuário Externo**, em 30/08/2019, às 16:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0821791** e o código CRC **994136A0**.

Referência: Processo nº 23070.028241/2019-11 SEI nº 0821791

À Kourosh, Ahmed, Abdul, Sali, Raouda,
Chris, Lovely e Nodieu, imigrantes e refugiados,
por um dia me ensinarem o que é a luta.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo alicerce emocional; aos meus pais e irmã, pelo amor pleno e sem limites; aos demais familiares, pela confiança constante; aos docentes no Núcleo de Direitos Humanos, em especial o Prof. Carlos Santander, por compartilharem a sabedoria; à Janicris Rezende, Camila Mello, Lyzyê Inácio, Karen Pessoa, Camila Nunes, Ricardo Arruda, Gabriel Borges, Renato Ribeiro, Wanessa Honorato, Kamilla Silva, Mychelle Coelho, Carlise Nascimento, Lincoln Borges, Rafael Miranda e demais amigos, por não soltarem minhas mãos; à Pedro Paulo Cunha, por me acolher durante o processo de escrita; ao grupo de pesquisa sobre refúgio da FCS/UFG, por dividirem comigo a experiência, a alegria e as dores do trabalho com refugiados; e à todos aqueles que, de uma maneira ou outra, lutam, estudam e trabalham para que os direitos humanos sejam cada dia mais concretos.

“Acompanhando pelo noticiário do tempo
O drama daquele barco,
Mentalmente e emocionalmente
Eu arvorava em cada porto do meu País
Uma bandeira de Paz
E escrevia em letras de diamantes:
Desce aqui.
Aceita esta bandeira que te acolhe fraterna e amiga.
Convive com o meu povo pobre.
Compreende e procura ser compreendido.
Come com ele o pão da fraternidade
E bebe a água pura da esperança”

(Cora Coralina)

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 - Modelo conceitual de definição dos principais domínios da integração local.....30
Figura 2 – Policy-making como processo.....39
Figura 3 - Elementos da Policy Design.....44
Figura 4 – Procedimento de solicitação de refúgio no Brasil – CONARE.....59
Figura 5 – Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por nacionalidade em 2018 - Brasil.....64
Figura 6 – Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por unidade federativa em 2018 – Brasil.....65
Figura 7 - Decisões de reconhecimento de status de refugiado em 2018 - Brasil 66
Figura 8 – Deferimentos de concessão de status de refugiado em 2018 por nacionalidade - Brasil.....66
Figura 9 – Decisões do CONARE às solicitações de refúgio em por categoria – Goiás.....75
Figura 10 – Deferimentos decididos pelo CONARE por ano de decisão – Goiás. 77
Figura 11 – Deferimentos decididos pelo CONARE por cidade de solicitação e por nacionalidade – Goiás.....77
Figura 12 – Solicitantes com refúgio ativo no Brasil até março de 2018 – por município e nacionalidade – Goiás.....78
Figura 13– Obstáculos de acesso a direitos, Direitos Humanos e Discriminação na visão de instituições públicas – Goiás.....80
Figura 14 – Resumo do processo de formulação de políticas públicas para migração no Estado de Goiás.....98
Figura 15 – Processo de redação da Minuta do Plano Técnico de Políticas Públicas de Migrações do Estado de Goiás.....106
Figura 16 – Resumo analítico do processo de formulação de políticas públicas com base em Birkland (2011).....13
Tabela 1 – Tabela de categorização da análise de conteúdo das entrevistas aos formuladores (Categoria: Processo).....113
Tabela 2 – Tabela de categorização da análise de conteúdo das entrevistas aos formuladores (Categoria: Formulação e Implementação).....117

Tabela 3 – Tabela de categorização da análise de conteúdo das entrevistas aos formuladores (Categoria: Integração dos Refugiados).....120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CEASA – Central de Abastecimento de Goiás S/A
CEETP – Comitê Executivo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CIPEMIGRA – Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para Migração no Estado de Goiás
RNM – Registro Nacional Migratório
CIREFCA – Conferência Internacional sobre Refugiados da América Central
CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil
CNAI – Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante da República Portuguesa
CNIg – Conselho Nacional de Imigração
CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados
CREI – Centro de Referência da Igualdade
CSVM – Cátedra Sérgio Vieira de Melo
ECOSOC – Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas
EUA – Estados Unidos da América
FAEG – Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás
FCS/UFG – Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás
FECOMÉRCIO – Federação do Comércio do Estado de Goiás
FIEG – Federação das Indústrias do Estado de Goiás
GPF – Instituto Global da Paz Brasil (*Global Peace Foundation Brazil*)
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDPs – *Internally Displaced People* (Pessoas Internamente Deslocadas)
IFG – Instituto Federal Goiano
IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
INTERREL – Grupo Interreligioso de Apoio aos Imigrantes em Goiás
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIM – Organização Internacional de Migrações
OIR – Organização Internacional para os Refugiados
ONGs – Organizações Não-Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PF – Polícia Federal

SEDUCE – Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte

SEGPLAN – Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás

SEMIRA – Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres e Promoção da Igualdade Racial

SSPAP/GO – Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária

SUPEX – Superintendência Executiva da Secretaria de Estado

UEG – Universidade Estadual de Goiás

UFG – Universidade Federal de Goiás

UNHCR - *United Nations High Commissiner for Refugees* (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados)

VAPT-VUPT – Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão do Estado de Goiás

RESUMO

Esta pesquisa faz uma análise sobre a influência da formulação de políticas públicas para migrantes, refugiados e apátridas no Estado de Goiás na integração local dos refugiados a partir de um estudo qualitativo, enfatizando o processo de formulação realizado desde o ano de 2016 até o ano de 2018 e os atores nele envolvidos. Entende que o desenho de políticas públicas deve envolver os implementadores da política no processo de formulação (Howlett, 2013; Ansell & Sorensen, 2017). Analisa o contexto se apoiando em duas frentes de exploração técnico-metodológicas: i) uma análise documental, envolvendo a revisão das normativas de Direitos Humanos, Direito Internacional dos Refugiados e as nacionais sobre migrações; e das atas de reuniões da Comissão Temática do Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para Migrações no Estado de Goiás (CIPEMIGRA); e ii) as entrevistas com os membros do CIPEMIGRA, aquele responsável pela formulação. Por fim, busca compreender e analisar o processo de formulação de políticas e o seu conteúdo à luz dos Direitos Humanos, na tentativa de entender sua relação com a proteção dos refugiados e com sua integração local.

Palavras-chave: refugiados, migrações, políticas públicas, Direitos Humanos.

ABSTRACT

This research analyzes the influence of the formulation of a public policy for migrants, refugees and stateless persons in the State of Goiás on the local integration of refugees from a qualitative study, emphasizing the formulation process carried out from 2016 to 2018 and the actors involved in it. Believes that public policy design should involve implementers in the formulation process (Howlett, 2013; Ansell & Sorensen, 2017). It analyzes the context based on two fronts of technical and methodological exploration: i) a documentary analysis, involving the revision of the norms of international Human Rights, International Refugee Law and the national laws about migration; and the meeting records of the Thematic Committee of the Intersectoral Committee of Public Policies for Migration in the State of Goiás (in portuguese, CIPEMIGRA); and ii) the interviews with the members of CIPEMIGRA, the ones responsible for the formulation. Finally, it seeks to understand and analyze the policy-making process and its content in the light of human rights in an attempt to understand its relationship to refugee protection and local integration.

Keywords: refugees, migration, public policy, human rights.

INTRODUÇÃO.....1

CAPÍTULO I ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS: REFÚGIO, DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....8

1.1 INSTRUMENTAL HISTÓRICO, ANALÍTICO E CONCEITUAL SOBRE REFÚGIO E MIGRAÇÕES FORÇADAS.....8

1.2 INSTRUMENTAL ANALÍTICO E CONCEITUAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS 32

1.3 ESTADO *VERSUS* MIGRAÇÃO FORÇADA: DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PARA INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS.....46

CAPÍTULO II CONTEXTUALIZAÇÕES: REFÚGIO NO BRASIL E NO ESTADO DE GOIÁS.....52

2.1 REFÚGIO NO BRASIL.....52

2.2 MIGRAÇÕES FORÇADAS EM GOIÁS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS.....73

2.2.1 CIPEMIGRA: COMITÊ INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRAÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS.....91

CAPÍTULO III FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE MIGRAÇÕES NO ESTADO DE GOIÁS: DEBATES SOBRE SUA INFLUÊNCIA NA INTEGRAÇÃO LOCAL DOS REFUGIADOS.....97

3.1 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA.....98

3.1.1 FASE INICIAL – DISCUSSÃO.....99

3.1.2 FASE DE DESENVOLVIMENTO – REDAÇÃO.....105

3.1.3 FASE DE APROVAÇÃO INTERNA.....111

3.1.4 PERCEPÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO.....111

3.2 FORMULAÇÃO COMO *POLICY DESIGN* E A INFLUÊNCIA NA PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS.....132

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....140

REFERÊNCIAS.....143

APÊNDICES.....154

ANEXOS.....155

INTRODUÇÃO

> "**Eu vou falar não é fácil, cheguei num país que eu não tinha nada.** (...) Vem aqui sem dinheiro, sem nada. Algumas pessoas, entendeu? **Que não tem dinheiro não tem nada. Que não tem a língua do país pra viver. Nossa vida não foi fácil, é corajoso mesmo. Deixar um país outro país**..." (LO, Haitiano. Grifo nosso)[1]

Viver a migração forçada é um exercício de coragem. Deixar um país no qual você não possa ou não queira a ele regressar é aprender a carregar consigo uma bagagem de rompimento de raízes que lhe acompanha mesmo além fronteiras. Não por outro motivo os refugiados e solicitantes de refúgio são muitas vezes denominados desterrados. Perdem os laços de sua terra. Num espaço de vínculo social e identitário, num terreno dos dissabores mais cruéis, rompe-se a relação de permanência. A migração forçada desenraiza famílias, casas, empregos. Desterra afetos, histórias, vivências. Surge de uma realidade tão amarga que se torna insustentável; tão insustentável que pode violar aquilo que há de mais nosso: a humanidade.

Quando nos deparamos com as palavras de LO e de outros refugiados e solicitantes de refúgio residentes em Goiânia e Aparecida de Goiânia, um leque de realidades se abriu para algo além do que as nossas pesquisas na Faculdade de Ciências Sociais da UFG[2] e na Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos sequer poderiam prever. A existência de mais de 29 milhões de refugiados e solicitantes de refúgio espalhados pelo mundo nos parecia um patamar distante de compreensão real; estava nos livros, nos relatórios do ACNUR. Quando nos dedicamos a desbravar o tema por um olhar desde baixo, ela estava ali, há poucos quilômetros de nossos lares, convivendo conosco nos bancos das universidades, nos cultos das igrejas em outro idioma; demandando de nós uma atenção especial. Percebemos no campo, então, que os números nos dizem muito, mas a realidade nos disse ainda mais.

---

1 LO. Entrevista concedida a Eveline Marchese Alves Martins e Ivan Corbelino Neto. 25 de outubro de 2018. [Para preservar os dados da pessoa entrevistada, essa entrevista não foi transcrita nessa dissertação].

2 Somos membros do grupo de pesquisa titulado "Entre a proteção e a subalternização? Olhares de/com refugiados em Goiânia", coordenado pelo Prof. Dr. João Henrique Ribeiro Roriz (FCS-UFG) e que desde 2018 busca coletar e privilegiar as narrativas dos refugiados para analisar o instituto do refúgio à luz dos seus lugares de fala.

Relatos como o de LO mexem com o conforto da realidade que conhecemos. O Estado de Goiás não é alvo de um alto fluxo migratório como experimentam outras regiões do Brasil, disso tínhamos conhecimento. O que nos motivou desde o início foi o entendimento de que não há realidade insuficiente ou inapta para o estudo dos Direitos Humanos quando se trata de vidas, de pessoas, de histórias. Quando as histórias são como a de LO, que despem a realidade da integração local como se tivessem a intenção de nos dizer que qualquer cuidado que tenhamos nunca será suficiente para sanar aquilo que lhes foi tomado, entendemos que, enquanto pesquisadores, o mínimo que podemos fazer é refletir sobre elas. Pensar sobre a vida deles aqui. A que condições se estabelecem. Que demandas exigem. Que estruturas sociais e políticas movimentam.

Pincelamos por este trabalho um olhar que urge da necessidade de investigar a garantia dos Direitos Humanos como uma exigência de obtenção do que está disposto nos códigos internacionais e nacionais sobre direitos dos refugiados e solicitantes de refúgio. Um olhar que entende que o avanço legal, no campo prático, não é suficiente para absorver as demandas dessa e de outras tantas histórias que em nosso Estado residem. Essas, que submetidas a condições precárias de sobrevivência, exigem que os Direitos Humanos saiam do papel, do discurso das leis e se tornem vivência política prática, implementada.

Em agosto de 2018 tivemos a oportunidade de começar uma jornada de pesquisa que nos permitiu refletir sobre o que seria esse “sair do papel”. Que processos, atores e estruturas estariam vinculados à produção de políticas públicas que visassem pessoas como LO e tantos outros com os quais a cada dia temos mais convivência. Um acaso cotidiano que nos levou a acompanhar as reuniões do Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para Migração do Estado de Goiás (CIPEMIGRA) e, a partir dali, participarmos de um processo único de formulação de políticas para migrantes, refugiados e apátridas no Estado de Goiás.

A vida de LO, sem dinheiro, sem bens, sem o idioma, com dificuldades de integração local é uma infeliz constante das populações refugiadas e solicitantes de refúgio em nosso país. O Estado de Goiás não se encontra imune a tais dificuldades. A cada dia novos migrantes e solicitantes chegam em nossas cidades para reconstruírem suas vidas, demandando uma infraestrutura de

proteção pública ainda inexistente. Parte do problema para a construção de uma política pública de proteção estadual reside no fato de não existem estatísticas sobre os *solicitantes* e os *refugiados* residentes em Goiás, suas condições de trabalho ou moradia, acesso a educação e saúde, tampouco sua situação legal. Este desafio é aprofundado em especial pela pouca familiaridade das instituições públicas e dos gestores e implementadores goianos com as questões migratórias, processos de regularização ou mesmo direitos dos refugiados.

A falta de dados e informações confiáveis sobre os migrantes forçados é relevante para a construção de nossas investigações, portanto. As iniciativas de pesquisas qualitativas com os migrantes forçados em Goiás auxiliam na compreensão do refúgio enquanto um instituto protetivo dos Direitos Humanos. No grupo de pesquisa da Faculdade de Ciências Sociais da UFG, coordenado pelo Prof. Dr. João Henrique Ribeiro Roriz, ao qual também estamos vinculados, buscamos conhecer as histórias dos refugiados e solicitantes de refúgio por uma perspectiva desde baixo. Pelas próximas páginas imprimimos algumas delas para nos auxiliarem em nosso objetivo principal: entender se o processo de formulação de uma política pública influencia histórias de integração como as que ouvimos diariamente no campo. Para isso, ouvimos também os envolvidos em escrever a política que está “no papel”, aqueles que são os responsáveis por pensar em como ela poderia dele sair.

Fizemos, portanto, nessa dissertação, um desenho qualitativo de pesquisa que pudesse entender o processo de formulação de políticas públicas para refugiados e solicitantes de refúgio no Estado de Goiás. A vivência com os refugiados nos reforça sempre a necessidade de uma produção acadêmica específica, interdisciplinar e multidimensional; sensibiliza-nos a compreender que as iniciativas públicas já empenhadas, os desafios atualmente enfrentados em Goiás devem ser pensados a partir de uma perspectiva crítica, sob um olhar de Direitos Humanos, a fim de contribuir com a discussão sobre refúgio e migrações forçadas ainda bastante invisibilizada em nosso Estado.

É incipiente o estudo sobre a magnitude do fenômeno na região, sobre o papel das ações governamentais locais na proteção e integração dos refugiados e sobre os processos que envolvem o desenvolvimento de políticas públicas. Nossa pesquisa se justifica, portanto, por dar importância aos refugiados e solicitantes

de refúgio nesse contexto; esses, desenraizados, que compartilham conosco as relações e a vida social em Goiás, requerentes de uma estrutura pública de atenção social ainda inexistente.

RECORTE: QUESTÕES, HIPÓTESE E OBJETIVOS

Este trabalho busca entender o panorama de proteção dos refugiados em Goiás a partir do questionamento principal: *De que maneira a formulação de políticas públicas em Goiás influencia a integração local dos refugiados?* Pretendemos, nesse sentido, confirmar ou rechaçar a hipótese de que o processo de formulação de uma política pública para migrações no Estado de Goiás ocorreu sem a colaboração de seus implementadores, fator entendido como necessário para incluir as necessidades dos migrantes nas pautas públicas, bem como aprimorar um possível processo de implementação da política (ANSELL E SORENSEN, 2017). Falhas no desenho podem resultar em má implementação (CAIRNEY, 2012), o que, como buscamos investigar, influencia os processos de integração local dos refugiados.

São objetivos secundários dessa pesquisa:

i. Identificar os atores envolvidos no processo de criação de políticas públicas;

ii. Analisar as atas das reuniões do Comitê Intersetorial de Políticas Públicas de Migração do Estado de Goiás (CIPEMIGRA) relacionadas à construção de um Plano Técnico de Políticas Públicas para migrações em Goiás;

iii. Coletar as narrativas dos participantes da Comissão Temática de formulação do Plano Técnico de Políticas Públicas de Migrações do Estado de Goiás sobre as dificuldades e desafios enfrentados no planejamento e formulação das iniciativas identificadas, bem como suas visões sobre sua importância na proteção dos direitos humanos dos refugiados.

MÉTODOS DE PESQUISA

Tendo em vista a importância do estudo do fenômeno do refúgio a partir da problematização de suas classificações, processos e desafios, esta pesquisa usa de recursos teórico-metodológicos a fim de refletir sobre o indivíduo refugiado, no tocante à sua integração e proteção na sociedade goiana. Para tanto, realizamos uma pesquisa qualitativa, exigindo uma extensa revisão literária, bibliográfica e documental, procurando também entender o fenômeno a partir de conceitos que envolvam a proteção da dignidade humana, analisando as políticas e ações de proteção direcionadas às migrações forçadas e os instrumentos legais de proteção internacional, nacional (brasileiro) e local (estadual).

Esta pesquisa investiga se/que o desenvolvimento da formulação de políticas públicas de proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio em Goiás se dá, fundamentalmente, a partir da ação de atores estatais ou governamentais e não estatais, possíveis implementadores das políticas desenhadas. A sua não participação contribui para um desenho político que pode influenciar a implementação de medidas, o que impacta a integração local dos refugiados.

Partindo do pressuposto que a proteção dos direitos dos refugiados no Estado de Goiás, no âmbito das políticas públicas aloca-se fundamentalmente na inclusão dos atores estatais, não-estatais e na relação entre eles, esta pesquisa analisa o contexto de influência na proteção e integração dos refugiados se apoiando em duas frentes de exploração técnico-metodológicas: a primeira, a realização de entrevistas semi-estruturadas (roteiro no Apêndice A) com os membros do CIPEMIGRA, comitê responsável pela formulação de políticas públicas para migrantes, refugiados e apátridas no Estado de Goiás. A técnica é relevante por proporcionar a oportunidade de entender com maior clareza a visão dos atores responsáveis sobre como a formulação se desenvolveu, se identificaram desafios e dificuldades e como percebem o papel do Estado e das instituições “da ponta”, em conjunto, na formulação de políticas e na proteção dos direitos dos refugiados.

Foram escolhidos 10 membros do CIPEMIGRA para serem entrevistados, de ambos os sexos e todos maiores de 18 anos de idade. Realizamos um total de 06 entrevistas. 04 com membros do CIPEMIGRA que são aqueles que também compõem a Comissão Temática de Elaboração da Minuta do Plano Técnico de Políticas Públicas de Migrações do Estado de Goiás; recrutados os participantes

com a maior taxa de presença nas reuniões, conforme as atas; e 02 com membros de CIPEMIGRA considerados “atores-chave” na modificação do texto da Minuta do Plano Técnico de Políticas Públicas em formulação.

A segunda frente de exploração que aqui empreendemos se baseia na revisão documental e literária das normas de Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados; das legislações brasileiras sobre migrações; das atas de reuniões do CIPEMIGRA desde sua fundação até dezembro de 2018; e da Minuta do Plano Técnico de Políticas Públicas para Migrações, formulado pela Comissão Temática do CIPEMIGRA em 2018.

Como referencial metodológico, a pesquisa segue as premissas levantadas por Gusterson (2008) e Balsiger e Lambelet (2014) sobre pesquisas etnográficas em campo e Rockman e Aberbach (2002) sobre condução de entrevistas com autoridades. Os dados obtidos nas entrevistas são analisados a partir do seu conteúdo, pois, de acordo com Bardin (2011), é um método de análise qualitativa que visa “obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (p. 44). Para Bardin (2011), o campo de pesquisa qualitativo permite uma “desocultação”, um esforço para descobrir o “potencial de inédito” retido nas mensagens transmitidas. Dessa forma, seguindo sua técnica, organizamos os dados em categorias e subcategorias para tentar encontrar possíveis relações entre eles. A técnica nos permitiu classificar os elementos e buscar o que eles possuíam em comum.

ESTRUTURA

Este trabalho se divide em três capítulos que, por sua extensão, buscam discutir o tema do refúgio, dos Direitos Humanos e das Políticas Públicas. No primeiro capítulo se encontra nosso alicerce teórico-conceitual principal, imprescindível para a compreensão dos capítulos subsequentes. No primeiro tópico desse capítulo realçamos conceitos sobre refúgio, migrações forçadas e direito internacional dos refugiados, um instrumental histórico e analítico que nos auxilia a refletir sobre a evolução do regime de refúgio no âmbito internacional. O

segundo tópico do capítulo estabelece conceitos-chave para a compreensão do que são políticas públicas, o que se entende pelo estágio de formulação dentro da policy cycle e a relação entre formulação e implementação de políticas públicas. No terceiro tópico, dissertamos acerca da relação entre Estado, Direitos Humanos, políticas públicas e os direitos do refugiados.

O segundo capítulo alça nossas investigações para o âmbito regional, tecendo algumas contextualizações. Para tanto, estruturamos primeiro um panorama sobre o refúgio no Brasil, alicerçado em pesquisas quantitativas e qualitativas recentes sobre o tema. Após as considerações sobre a integração dos refugiados a nível nacional, num segundo momento, refletimos sobre os desafios do estudo de migrações forçadas em Goiás. Nesse sentido, discutimos alguns dados quantitativos fornecidos pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e incluímos trechos de entrevistas de refugiados e solicitantes de refúgio acerca de aspectos de suas condições de vida e integração em nosso Estado, dados vinculados à pesquisa “Entre a proteção e a subalternização? Olhares de/com refugiados em Goiânia”, da FCS-UFG, coordenada pelo Prof. João Henrique Ribeiro Roriz e da qual fazemos parte. Também neste capítulo se discute a necessidade de levantamento de dados sobre refúgio em Goiás para uma melhor compreensão da agenda.

No terceiro e último capítulo nos debruçamos por completo sobre nossos dados qualitativos. Ele apresenta uma descrição detalhada sobre o processo de formulação de políticas públicas para migrantes, refugiados e apátridas no Estado de Goiás e o faz seguindo a metodologia que aqui já relatamos: estrutura a formulação com base nas atas; traz a voz dos formuladores categorizados de acordo com a análise de conteúdo; inclui nossas notas de pesquisa feitas durante o acompanhamento das reuniões de formulação e tece, ao fim, nossas considerações sobre o processo alicerçados pela teoria de refúgio e políticas públicas.

CAPÍTULO I
ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS: REFÚGIO, DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 INSTRUMENTAL HISTÓRICO, ANALÍTICO E CONCEITUAL SOBRE REFÚGIO E MIGRAÇÕES FORÇADAS

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 2009) inclui o direito de "deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar" (p. 08). Migrar, nesse sentido, configura um processo de mudança; um movimento individual ou populacional, dentro de um Estado ou além de suas fronteiras, quaisquer que sejam suas causas, composições ou comprimentos (OIM, 2009). Esse amplo conceito definido pela Organização Internacional de Migração (OIM) abriga em sua definição as categorias sociais: migrantes econômicos; pessoas deslocadas; refugiados e pessoas desenraizadas[3].

Em virtude de sua característica fundamentalmente multidimensional e interdisciplinar, o conceito de migração e seu léxico semântico passam a ser repensados a partir da consideração dos sujeitos que protagonizam os deslocamentos e da conjuntura em que esses se originam, especialmente suas causas. Permite, então, outra significação conceitual alicerçada nas noções de *voluntariedade* ou *involuntariedade* que suscitam migrações, dividindo-as entre *voluntárias* e *forçadas*.

São então, nos estudos sobre migrações, considerados *imigrantes* todos aqueles que migram de forma *voluntária* (é a liberdade de escolha o ponto chave)[4] e classificam-se na literatura como migrantes econômicos[5]. Aqueles que

---

3 A Organização Internacional para Migrações (OIM) define "pessoa desenraizada" como "alguém que é forçado a abandonar a sua comunidade e que, nomeadamente: abandona a sua comunidade devido a perseguições e guerras, é forçada a deslocar-se devido à destruição ambiental e se vê obrigada a procurar sustento numa cidade ou no estrangeiro, pois, de outro modo não consegue sobreviver na sua comunidade de origem" [CITATION OIM09 \p 54 \n \t \l 1046]. Percebe-se que o termo genérico se aplica, invariavelmente, aos sujeitos e grupos que se deslocam devido à existência de um elemento de coação, o que os caracteriza, num sinônimo, também como "migrantes forçados" (Ibidem, p. 41).

4 Elizaga et al. (1975) ao definirem a voluntariedade a identificariam dentro do que classificam como migrações ou "livres" ou "conduzidas" (do original em espanhol, "*impulsadas*") (p. 11), destacando a certa liberdade no poder de decisão dos sujeitos, estes atraídos comumente por elementos que refletem as condições econômicas e laborais dos locais de destino.

5 Cf. Dummett (2001); Castles e Miller (1998).

migram *involuntariamente*, ou seja, deslocam-se a partir de um *impedimento* de exercer uma vida digna são denominados *migrantes forçados*. Sendo assim, se deverá entender por *migração forçada* um termo usado para descrever

> o movimento migratório em que existe um elemento de coacção, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem (por ex., movimentos de refugiados e pessoas internamente deslocadas, bem como pessoas deslocadas devido a desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projectos de desenvolvimento) (OIM, 2009, p. 41).

Logo, são as *causas* para a migração cruciais para se entender o *ato* de migrar. Migrar é também consequência a uma combinação de fatores intrínsecos e extrínsecos ao indivíduo, sejam esses uma escolha, uma deliberação ou, no caso dos deslocamentos forçados, a existência de um elemento coercitivo.

A possibilidade ou não de migrar materializa-se em dimensões espaciais e sociais que, independente da distância ou do volume dos fluxos migratórios, exige dos estudiosos um esforço para se conhecer de forma holística aquilo que delimita a vida das populações migrantes (RUIZ, 2011). Diante disso, considera-se que os movimentos migratórios forçados estão inscritos em processos sociais, influenciados por feitos históricos, que contribuem como forças de expulsão[6] populacional, posto que essas consubstanciam elementos altamente negativos, violadores da dignidade humana e que acabam por obrigar os sujeitos a se deslocarem (CASTLES, 2003; RUIZ, 2011). É, então, o caráter *involuntário* o que precisamente caracteriza e tipifica o fluxo dos migrantes forçados[7].

No que compete ao fenômeno da migração forçada, esses migrantes podem ser classificados em diversos grupos, dentre eles os deslocados internos, os apátridas, os asilados, os refugiados, os solicitantes de refúgio e os refugiados ambientais (OIM, 2009; ACNUR, 2010; HATHAWAY, 2005; GOODWIN-GILL,

6 Estes fatores de expulsão são explicados com base nos elementos que *impedem* a manutenção da vida em um território, *forçando* os indivíduos a migrarem. Não se aplica nestes casos teorias de migrações como "*push and pull*" (expulsão e atração), que determinam conceitos teóricos para análises de migrações econômicas e voluntárias, ainda que se use o termo "expulsão" em ambos os casos. Aqui o usamos no sentido de "eliciar", para realçar a involuntariedade dos deslocamentos. Para maior aprofundamento sobre a teoria *push-pull* e suas limitações nos estudos de migrações, ver Castles e Miller (1998).

7 O conceito de migrações forçadas tem seus limites. A classificação de refúgio, nesse caso, também, conforme Chimni (1998; 2009). Este tópico aborda um pouco sobre essas limitações mais adiante.

2014). Cabe tecer aqui, em termos teóricos, uma diferenciação entre tais grupos no âmbito de suas definições conceituais principais, terminologias que refletiremos sobre de agora em diante.

Assim, temos que os deslocados internos (IDPs) são os migrantes forçados a emigrarem de seus locais de residência, mas que ainda se encontram dentro das fronteiras nacionais de seus países, quer por impedimentos geográficos e ambientais, quer por questões políticas e socioeconômicas[8]. Os deslocamentos internos ocorrem devido a conflitos armados, violência generalizada ou violações aos direitos humanos, assim como o refúgio. Sua proteção basilar não recai sobre o instituto internacional do refúgio uma vez que os migrantes ainda se encontram nas fronteiras de seus países; contudo, enquanto grupo de atenção populacional, são acolhidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e entram, portanto, em seu alcance de proteção (ACNUR, 2018; JUBILUT, 2007; ZOLBERG et. al, 1989).

Os apátridas[9] têm sua classificação atrelada à perda de nacionalidade. A partir de uma deliberação estatal ou em virtude de algum impedimento no processo de transferência de nacionalidade, o vínculo com o Estado-Nação é perdido; esse, primordial para que os indivíduos sejam considerados cidadãos e possam gozar dos direitos e deveres que imperam dentro e fora do território de um país. Sem nacionalidade, os indivíduos perdem essas garantias e por esse motivo, acabam sujeitos a um ambiente de desproteção nacional e internacional (ARENDT, 2012; JUBILUT, 2007; BROWN, 2010).

Os asilados e os refugiados, por sua vez, estão amparados por categorias que em muitas localidades se confluem, mas que em algumas se distanciam. A principal normativa presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 2009) que aborda a proteção destes migrantes está no artigo XIV, que diz que “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”[10] (p. 08). No caso da Declaração, o direito de “asilo” acaba

8 Cf. Betts (2009); OIM (2009); Jubilut (2007). Para as suas implicações políticas no debate sobre migrações forçadas e refúgio, ver Arendt (2012); Haddad (2008).

9 Talvez a mais conhecida referência em estudos políticos sobre apatridia seja Hannah Arendt (2012). Além dos autores referenciados, para ampliar a temática, conferir também Berkeley (2009).

10 Descreve também, no parágrafo II, que “este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas” (ONU, 2009, p. 09).

incluindo também os refugiados, como veremos sua classificação adiante. No entanto, esclarecemos que o instituto do asilo, em especial na América Latina, pode referir-se a uma proteção consultiva garantida aos indivíduos acossados por regimes ditatoriais que se espalharam pela região, com força especial no século XX e, nesse sentido, é analisado com base em convenções internacionais específicas, que o denominam enquanto territorial ou diplomático, de acordo com o caso (CARVALHO RAMOS, 2011; JUBILUT, 2007). Refúgio e asilo, portanto, são institutos legais diferentes em alguns países. As diferenças entre os dois institutos perpassam suas origens; a instrumentalização de suas concessões; o pano de fundo (se por razões políticas ou outras); da possibilidade de exclusão ou cessação; da fiscalização via organismo internacional, da condição de ilegalidade que antecede a concessão e da vinculação de deveres aos Estados em proteger os migrantes[11]. Ainda que também se refira a um contexto de coação[12] que acaba por forçar um deslocamento, ressalta-se que para os países da região o direito de asilo pode ser um instrumento para a concessão de refúgio, mas não correspondem ao mesmo instituto, razão pela qual empregaremos os termos considerando tal distinção.

Tais elementos de coação, dada suas relevâncias, ameaçam a vida e os meios de subsistência dos migrantes, impelindo-os a se distanciarem do contexto de violação. No que se trata do refúgio, esses elementos estão descritos especificamente na Convenção dos Refugiados, adotado em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, conhecida como Convenção de 1951, e em seu Protocolo adicional posterior, de 1967 (ACNUR, 2010) que definem *refugiado* como qualquer pessoa que

> devido a um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa, ou devido a tais temores, não queira recorrer à proteção de tal país; ou qualquer pessoa que, não tendo uma nacionalidade e se encontrando fora do seu país original de residência como consequência de tais eventos, não

11 Tais diferenças podem ser revistas com os estudos de Jubilut (2006; 2007) e Carvalho Ramos (2011).

12 Para o asilo, entende-se a perseguição como critério; para o refúgio, o *temor* de perseguição seria suficiente.

> possa, ou devido a tais temores, não queira a ele retornar (p. 14, tradução nossa)

Sob essa perspectiva, podemos avaliar que o indivíduo refugiado é o sujeito protagonista da migração forçada além-fronteiras e caracteriza-se, seguindo a disposta classificação, como um migrante político. Migra a partir de um *fundado temor*; uma ameaça à sobrevivência que o obriga a deixar para trás suas raízes e se submeter a um deslocamento precário, perigoso e incerto. Com base nisso, uma pré-categoria lhe é qualificada até que esta lhe seja deferida pelas instituições competentes: chegando ao país de destino e acionando o regime de refúgio por meio das autoridades legais, o sujeito enquadra-se na categoria de *asylum seeker* (solicitante de refúgio) e assim permanece até que definam a concessão (ou não) do status de refugiado.

Os migrantes ambientais, por fim, são aqueles que se deslocam de seus locais de residência devido às condições climáticas, ambientais e geográficas (OIM, 2009). A necessidade de uma ampliação na classificação internacional de refúgio de modo a abarcar os migrantes ambientais ou a construção de uma normativa específica é tema de discussão recorrente no regime internacional dos refugiados (CHIMNI, 2001; BATES, 2002; BAENINGER & PERES, 2017). Importa mencionar que o debate sobre o caráter do deslocamento ainda não é definitivo no que tange a enquadrá-lo ou não juridicamente no âmbito dos deslocamentos forçados e, devido a isso, muitos migrantes ainda encontram-se desprotegidos legalmente por não serem classificados como refugiados, resultando na sua classificação como imigrantes.

Isto se dá pelo fato de que a concessão do status de refugiado[13] se limita nos instrumentos legais, àqueles que migram dado um “fundado temor de perseguição” ou, em normativas mais recentes, aos que são alvo de “generalizadas violações aos direitos humanos”, como veremos adiante. Neste caso, questões climáticas e ambientais não se enquadrariam nestes termos preestabelecidos, resultando em indeferimentos de concessão de status de refúgio aos migrantes ambientais. Entretanto, é comum nas literaturas internacionais sobre migrações forçadas o uso do termo “refugiado ambiental” [“*environmental refugee”*; conferir Bates (2002); Castles (2003); Black (2001)].

13 Nos aprofundamos sobre a concessão de status de refugiado no Brasil no segundo capítulo.

Uma das explicações para o uso do termo, de acordo com Bates (2002), deve-se ao fato de que muitos migrantes não conseguem demonstrar um fator direto de expulsão ou uma "compulsão de realocamento" que justifique a involuntariedade dos deslocamentos, mas esses ainda tomam decisões migratórias baseados em um número reduzido de opções. Para a autora, o termo "refugiado" seria aplicado de forma geral, indo além dos instrumentos legais, para referir-se a todos aqueles que migram compelidos por razões externas e extremas, uma vez que os fatores de expulsão variam levando em conta os cenários que determinam as migrações. Bates (2002) revela que, ainda que os migrantes tenham um espaço para negociar como se darão as migrações, as tomadas de decisões são complexas no caso das migrações compelidas ambientais, uma vez que os migrantes têm controle limitado sobre se as mudanças produzirão deslocamentos. Nesse sentido, a *involuntariedade* sobressairia ao voluntarismo.

Esta explicação importa para nossas análises, pois aqui se propõe uma revisão da classificação de refugiado, não apenas baseada nos instrumentos legais vigentes de proteção. Entendendo a classificação dos migrantes ambientais como um espectro ainda em discussão acadêmica e jurídica, mas compreendendo que o caráter da migração destes pode ser involuntário, utilizaremos a expressão “refugiados” para nos referirmos especialmente aos haitianos no Brasil e no Estado de Goiás migrantes devido ao terremoto ocorrido em 2010, além do termo “solicitantes de refúgio”[14].

Ressaltamos também que as classificações de migrantes aqui descritas muito revelam sobre as características daqueles a quem a responsabilidade e o interesse de proteção recai. Não é incomum que tais categorias sejam usadas a serviço de estratégias e interesses políticos por parte de Estados, instituições, órgãos e grupos capazes de deliberar aqueles que são ou não reconhecidos de

14 Cf. também Moulin & Thomaz (2016). As autoras fazem um ensaio sobre a classificação dos haitianos como imigrantes humanitários e não refugiados. Nele, identificam que a classificação dos haitianos como “imigrantes” se relaciona sumariamente à negociação de status. Além de outras razões por elas apontadas, como a dificuldade de classificação, o Brasil, ao declarar os haitianos como refugiados, estaria dizendo ao sistema internacional que o Estado do Haiti falhou mesmo após as investidas brasileiras ditas como positivas envolvendo envio de tropas militares e ações diplomáticas (MINUSTAH). Para as autoras, a declaração de refúgio dos haitianos poderia refletir negativamente nesta imagem construída pelo país.

uma determinada maneira[15]. No panorama das migrações forçadas, a politização das classificações revela contextos de dupla violação: de um lado, há Estados e sociedades incapazes de proteger, muitas vezes autores das violações contra seus cidadãos (BETTS E LOESCHER, 2010; HYNDMAN, 2000; ZOLBERG et. al., 1989); de outro, Estados e sociedades que, como esclarecem Castles e Miller (1998), ajudam a aumentar a pressão pelo controle dos deslocamentos. O desenvolvimento da classificação internacional dos refugiados, nesse sentido, firma-se em um cenário político de reconhecimento legal e social fortemente construído sob o interesse dos Estados (HYNDMAN, 2000).

A politização do instituto do refúgio, dentre outros fatores, é também um reflexo da construção e do desenvolvimento do direito internacional dos refugiados, este que se fundamenta essencialmente na proteção dada pelos Estados (HATHAWAY, 1991). Por muito tempo o regime internacional ocupou o centro dos estudos sobre refúgio, dominados por uma tradição positivista[16] que acabava restringindo o envolvimento com a política (CHIMNI, 1998). Como aprofunda Chimni (1998), entre 1950 e 1980 essa tradição dominou o Ocidente, encorajando um discurso relativamente despolitizado (de separação entre as esferas legal e política), reforçada pelo contexto de Guerra Fria, pelos estudos acadêmicos europeus e pelo forte posicionamento do ACNUR em ser visto como uma organização neutra, de discurso inteiramente humanitário (CHIMNI, 1998;

15 Essa capacidade de manejar as classificações pode ser analisada a partir da ideia de que as etnias ou grupos dominantes transformam o contexto do Estado de Direito, pois possuem a autoridade legítima para definir as regras do jogo social (Cuche, 1999). Trazendo o que Cuche (1999) aborda sobre o tema e fazendo uma análise transversal com o instituto do refúgio, os Estados e os grupos dominantes são imbuídos de autoridade para definir de modo discricionário aqueles que receberão ou não uma classificação jurídica, fundamental para a participação reconhecida desses indivíduos na comunidade. Pensando nos refugiados e solicitantes de refúgio, cabe aos Estados receptores e suas autoridades a responsabilidade de decidir sua condição legal. Diante da politização dos conceitos e classificações, os Estados podem classificar de acordo com suas estratégias e interesses, sem levar em conta a real necessidade de proteção dos indivíduos em relação às violações que sofreram antes dos deslocamentos.

16 Chimni [CITATION Chi98 \p "370, tradução livre" \n \t \l 1046], alicerçado no conceito do filósofo Herbert L. Hart, descreve que o positivismo pode expressar concepções tais como "as leis são comandos dos seres humanos"; "não há necessariamente uma conexão entre lei e moral, ou lei como é e lei como deve ser"; "a análise (...) do significado dos conceitos legais é um importante estudo a ser diferenciado das investigações históricas e sociológicas e da avaliação crítica da lei em termos de moral, objetivos sociais, funções etc."; o sistema legal é visto como lógico e fechado, onde as deduções são feitas com base em regras legais pré-determinadas e "os julgamentos morais não podem ser estabelecidos como enunciados de fatos, por argumento racional, evidência ou prova". Ressalta que é uma tradição não meramente construída em fronteiras interdisciplinares, mas *intra*disciplinares, dado que essa se recusa a reconhecer o desenvolvimento de outros braços da lei internacional com relação ao problema global dos refugiados.

ZOLBERG et. al., 1989). É também nesse ínterim que a Convenção de 1951 ganha destaque, tida como o instrumento jurídico mais importante de amparo aos refugiados[17]. Os estudos de Goodwin-Gill, amplamente disseminados pelo ACNUR, corroboram para a força do olhar positivista nos estudos sobre refúgio. A partir dos anos 1980, com o fim da Guerra Fria e o surgimento de novos *asylum seekers* (solicitantes de refúgio), o contexto pedia uma "mudança de paradigma", o que Chimni (1998, p. 351) traduz como uma reconfiguração dos elementos fundamentais dos regimes, uma interpretação do passado, uma preocupação com consistência interna e uma forte busca por legitimidade.

Ao descrever o escopo do domínio de uma teoria normativa sobre os deslocamentos forçados, Gibney (2014) ressalta que seu objetivo central, ainda que se diferencie de acordo com o campo de estudo, é explicitar os valores incorporados nas práticas comuns e, nesse sentido, sujeitar essas avaliações ao escrutínio moral. É devido a isto que o autor complementa que à medida que o campo de estudos sobre migração forçada se expandiu a partir dos anos 1980 (o que Chimni (1998) chama "mudança de paradigma"), tornando-se cada vez mais politicamente controverso, cientistas sociais, filósofos, sociólogos, antropólogos, geógrafos, politólogos, teólogos, teóricos éticos, passaram a perceber o deslocamento como digno de atenção analítica. Isso não quer dizer, entretanto, que a tradição positivista tenha sido abolida da escolástica dos estudos de refúgio; muitas das produções atuais focam os caráteres normativos do instituto, mas é possível perceber que, dada a multidimensionalidade que este versa, cada vez mais se tem usufruído dos olhares analíticos dos diversos saberes.

Salienta-se neste ponto que nos fundamentamos na concepção de que refúgio e migrações forçadas são campos de estudos complementares (e em certo ponto, indissociáveis), assim como veem o tema Fiddian-Qasmiyeh et. al. (2014). Além de considerarmos o refúgio como um tipo de migração forçada (haja vista o léxico aqui já empregado), concordamos que o foco de estudo dos

17 O desenvolvimento e aplicação da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 não estão, no entanto, isentos de críticas. Outros instrumentos normativos posteriores buscaram preencher lacunas ou reconfigurar conceitos; esses novos instrumentos (como a Declaração de Cartagena de 1984, a exemplo) não possuem, entretanto, a mesma força política que o instituto cunhado em 1951. Autores como Betts e Loescher (2010) se dedicaram a investigar desde uma perspectiva crítica o contexto político internacional (e os interesses nele empenhados) que corroboram para que a Convenção seja considerada o instrumento cerne e para que as ampliações do conceito de refúgio propostas por outros instrumentos não sejam, expressivamente, levadas em conta.

processos migratórios não deve separar os dois campos por acreditar que, ao fazê-lo, pode deliberadamente construir um espaço de reflexão que exclua, hierarquize ou desempodere, em maior ou menor medida, os grupos sociais que se deslocam. Se os separássemos, poderíamos contribuir com a ideia de que o refugiado é um tipo “diferente” de migrante, “elitizado” dentro da geopolítica de proteção, pensamento que buscamos nos distanciar.

Goodwin-Gill (2014), portador de um olhar fortemente jurídico de direito internacional (e criticado por Chimni (1998) em seu ensaio sobre os estudos de refúgio), entende que essa separação contribui para uma relação diferenciada do Estado, das normas e das instituições perante as diferentes agências. Muito embora identifiquemos contribuições neste tipo de olhar, principalmente no que tange à formatação dos deveres dos Estados perante os indivíduos, aqui se percebe que os estudos sobre refúgio e migrações forçadas mais atuais parecem acordar que um e outro são institutos de raízes profundamente complexas, em que as conotações jurídica, política, econômica, ética, moral, social e cultural se misturam.

1.1.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E POLÍTICA: A CONSTRUÇÃO DE UM REGIME INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

A classificação cunhada em 1951 deriva de uma sucessão de feitos históricos e políticos que, ao curso do tempo, possibilitaram o alargamento da discussão sobre refúgio, em especial nos pós guerras mundiais. O Direito Internacional dos Refugiados tem seu surgimento intimamente ligado ao surgimento de um Direito Internacional dos Direitos Humanos, e, assim como revela Hathaway (2005), é um produto do século XX. Desenvolveu-se a partir do instituto do asilo, até se tornar um instituto legal específico, influenciado pelo nascimento da Liga das Nações e, posteriormente, da Organização das Nações Unidas (ONU), e pelos movimentos de independência e por democracia no período, que fomentaram a instrumentalização da concessão de asilo, sobretudo no território estadunidense (ANDRADE, 1996). Anos mais tarde, a estrutura normativa proposta pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948,

em especial em seu artigo XIV[18], um marco político, foi fundamental para que o instituto do refúgio se desenvolvesse, baseado em precedentes de responsabilização por danos a estrangeiros em relação aos esforços dos Estados em proteger suas minorias nacionais[19] (HATHAWAY, 2005; GOODWIN-GILL, 2008).

A Liga das Nações, no contexto do pós Primeira Guerra Mundial, face a um aumento expressivo no contingente dos deslocamentos forçados, não foi capaz de fornecer um instrumento específico de reconhecimento e classificação dos refugiados, nem mesmo dos direitos humanos, preocupando-se em solucionar a questão de maneira universalista – ofertava uma classificação étnica e coletiva aos refugiados – motivo pelo qual foi profusamente questionada[20] (ANDRADE, 1996; HATHAWAY, 2005). Suas falhas apontaram a necessidade de criação de um Alto Comissariado para Refugiados em 1921, a fim de que provesse documentação, assistência, repatriação ou alocação dos migrantes dissidentes da Revolução Bolchevique. Só em 1926 uma classificação de

18 O artigo XIV, parágrafo I, diz que “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (ONU, 2009, p. 08).

19 Assim como as legislações e normativas para proteção de estrangeiros, os Tratados de Minorias, surgidos após a Primeira Guerra Mundial, no contexto da Liga das Nações, também são fortes influenciadores do surgimento de um Direito Internacional para os Refugiados. Ao tratar do assunto, Hathaway (2005) explica que tais instrumentos exigiam que os Estados vencidos na guerra respeitassem a dignidade humana das minorias étnicas e religiosas residentes, no intuito de limitar o potencial de insurgência de futuros conflitos internacionais. Algumas das garantias positivadas envolviam direitos civis e políticos básicos, acesso a emprego, direitos linguísticos e parcela equitativa do financiamento público. O autor vê ganhos no desenvolvimento de tais normativas para a construção dos direitos dos refugiados, ainda que reconheça que o sistema de minorias não tenha desafiado a hegemonia dos Estados, nem se aplicado a um número expressivo de atores ou sequer tenha envolvido os indivíduos no processo de pressão pela execução dos direitos. Sem rechaçar as críticas que levanta, acredita que os tratados fomentaram um contexto de civilização e responsabilização internacional pela supervisão dos direitos humanos, ao contrário das leis para estrangeiros até então vigentes, que deputavam individualmente aos Estados a asserção das reivindicações de direitos humanos. Tal contribuição, segundo o autor, demonstrou a viabilidade “de um processo de execução investido na comunidade de Estados, mas aberto às vozes de indivíduos e coletividades específicas” (p. 83, tradução nossa), fundamental para a posterior evolução normativa de proteção aos refugiados.

20 Hathaway (2005), reforça o papel da Liga das Nações em responder à incapacidade legal dos refugiados fornecendo-lhes documentação substituta (os conhecidos “Certificados Nansen”), que os Estados concordaram em tratar como um equivalente aos passaportes nacionais. Relembra que representantes do Alto Comissariado foram autorizados pelos Estados a realizar tarefas como o estabelecimento de identidade e estado civil, e a certificação de qualificações educacionais e profissionais (p. 85). Entretanto, também admite que as responsabilidades da Liga não iam além da cooperação por documentação; o problema dos refugiados era visto "como um fenômeno passageiro, que se resolveria autonomamente, seja por meio da naturalização consensual ou do retorno do refugiado ao Estado de origem" (p. 86, tradução nossa), demonstrando que o reconhecimento dos migrantes nas legislações domésticas para estrangeiros era considerada o suficiente a ser feito pelos Estados.

refugiados foi adotada, partindo de que os indivíduos deveriam estar fora de seus países de origem e sem proteção internacional deste e de nenhum outro, culminando, em 1928, no Acordo relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios (GOODWIN-GILL, 2008; HATHAWAY, 2005)[21].

Essas premissas não foram suficientes para abarcar as complexidades dos fluxos de pessoas no período, levando os Estados a concordarem que a estabilização legal dos refugiados deveria ser celebrada em um acordo formal, resultando na criação da Convenção Relativa ao Status Internacional dos Refugiados, em 1933, representando o segundo sistema voluntário de supervisão internacional dos direitos humanos[22]. Apesar de pioneira, a convenção não contou com a adesão expressiva dos Estados – só oito a ratificaram, alguns com reservas – e dado seu escopo de proteção, na prática se mostrou extremamente limitada[23] (HATHAWAY, 2005; ANDRADE, 1996; JAEGER, 2001).

Outros instrumentos posteriores, entre 1936 e 1946 buscaram, de uma forma ou outra, proteger subgrupos de migrantes, formulando normativas mais ou menos protetivas[24], na intenção de solucionar os impactos sociais e demográficos deixados pela Segunda Guerra. O ano de 1938 é um marco especial na história

---

21 Goodwin-Gill (2008), contudo, ressalta que a proteção pretendida era uma "proteção diplomática incidental à cidadania" (p. 11, tradução nossa) e não uma proteção doméstica dos direitos humanos, que aduz ser entendida hoje como relevante para a fundamentação das solicitações de refúgio.

22 O primeiro foi a Convenção sobre Escravatura, de 1926 (HATHAWAY, 2005).

23 A Convenção (1933), considerada um marco na proteção dos refugiados, serviu como modelo para a criação do Estatuto dos Refugiados em 1951 (Convenção de 1951) e estabeleceu um regime de direitos para um subgrupo dentro das leis para estrangeiros, buscando adaptar-se às necessidades específicas dos migrantes (JAEGER, 2001; HATHAWAY, 2005). Tratava de medidas administrativas, questões legais, condições de trabalho, acidentes industriais, assistência social e socorro, educação, regime fiscal, isenção de reciprocidade, emissão dos "Certificados Nansen" e do *non-refoulement* (JAEGER, 2001), esse último uma importante adição que explicitamente obrigava os Estados a "não expulsar refugiados autorizados a residir [no território] regularmente, a menos que tais medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública" (LIGA DAS NAÇÕES, Trecho do Art. 3 da Convenção de 1933, tradução nossa), e que, incorporado na convenção, passou a ganhar status de lei internacional. Seu art. 3 também regimentava o comprometimento dos Estados a "não recusar a entrada de refugiados nas fronteiras de seus países de origem" (*Ibidem*, tradução nossa), parágrafo não aceito por alguns dos assinantes. Essa e outras ressalvas revelam que a agenda internacional estava focada em aliviar as exigências da Convenção, ou até mesmo esboçar um novo acordo mais flexível, a fim de induzir os Estados a se vincularem a outro padrão de tratamento, mesmo que menos exigente (HATHAWAY, 2005).

24 O Acordo Provisório sobre o Estatuto dos Refugiados da Alemanha, assinado em julho de 1936 e a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha, assinado em fevereiro de 1938, bem como o Protocolo Adicional aos tratados, assinado em setembro de 1939, inspirados na Convenção de 1933, buscavam formas de proteger migrantes, mas seus textos forneciam uma proteção mais falha que a proposta normativa de 1933 e não contavam com a proteção do *non-refoulement* (JAEGER, 2001; HATHAWAY, 2005).

do Direito Internacional dos Refugiados por ter sido o ano de criação do Comitê Intergovernamental para os Refugiados, de reconhecida importância por destacar uma definição de refugiado um pouco mais próxima do instrumento atualmente utilizado (Convenção de 1951), pensando *refugiados* como pessoas "que já partiram de seus países de origem ou que devem emigrar em razões de suas opiniões políticas, credos religiosos ou origem racial" (ANDRADE, 1996, p. 126).

Outro marco relevante para a construção de um regime de refúgio foi o estabelecimento da Organização Internacional para os Refugiados (OIR) em 1946, pela Resolução 62 (I) da Assembleia Geral das Nações Unidas, criada como uma agência especializada não permanente da ONU, com funcionamento pleno de 1948 a 1952, para prover proteção aos refugiados deslocados dos conflitos da Segunda Guerra, assumindo em certo nível o papel de uma agência supranacional (JAEGER, 2001; GOODWIN-GILL, 2008; ANDRADE, 1996; LOESCHER, 2001). Sua função principal era administrar o repatriamento dos migrantes, mas seu alcance se estendeu também para identificação, registro, classificação, assistência, proteção jurídica e política e reassentamento de refugiados (ANDRADE, 1996)[25].

Após o mandato da OIR, se observou que nem todos os refugiados dissidentes da Segunda Guerra poderiam ser repatriados ou reassentados. A ONU então propôs a assimilação de apátridas e refugiados dentro de um novo regime internacional e, para tanto, fundou, com caráter permanente, a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (em inglês, UNRWA), em 1949 e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 1950 (HATHAWAY, 2005; ANDRADE, 1996)[26]. A

25 Goodwin-Gill (2008) discute que, embora o aparente objetivo principal da organização possa ter sido promover e facilitar o repatriamento de refugiados e pessoas deslocadas, a mudança para o reassentamento começou a ganhar força particularmente a partir de 1948 com o acirramento do conflito entre Leste e Oeste. Os Estados Unidos se preocupavam que, com a repatriação de refugiados checos, poderiam estar enfraquecendo sua empreitada contra o comunismo. Loescher (1996) vê que as tensões entre Leste e Oeste no período dificultaram a discussão sobre o tema dos refugiados; cada potência decidia com base em uma política particular de refúgio, sem cooperação por soluções, lidando com o problema a nível internacional com base em seus próprios valores ideológicos. Goodwin-Gill (2008) também destaca que a OIR continuou a ser financiada por apenas 18 dos 54 governos então membros da ONU e, dada a não participação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a influência estadunidense sobre a instituição foi evidente. Para saber mais sobre a conjuntura política de atuação da OIR, conferir Goodwin-Gill (2008); Hathaway (2005) e Loescher (1996; 2001).

26 A fim de compreender melhor o pano de fundo político conflituoso durante a criação do ACNUR, os interesses divergentes entre os Estados, conferir Goodwin-Gill (2006; 2008) e Loescher (1996; 2001).

criação do ACNUR deriva fundamentalmente da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e das resoluções das Convenções de Genebra, que dissertavam sobre leis humanitárias, e das outras normativas aqui mencionadas e que o precederam (ANDRADE, 1996; HATHAWAY, 2005; JASTRAM; ACHIRON, 2001).

O reconhecimento dos direitos humanos fundamentais, inseridos na Declaração de 1948, não representa, entretanto, um menor desafio na efetivação destes no que compete ao regime dos refugiados que se construiu nos anos 50. Como ressalta Loescher (1996; 2001), as divergências políticas no período de criação do ACNUR demonstravam que o jogo de poder entre as nações determinava o desenho da assistência e dos financiamentos, especialmente dentre as potências ocidentais[27]. Além disso, como reafirma Goodwin-Gill (2006), a natureza do ACNUR era essencialmente reativa, vista por muitos não somente como não operacional e "diplomática", como também formalmente restringida pela proibição de intervir em “jurisdições domésticas”, assim como a ONU em geral. Na concepção do autor, enquanto o ACNUR foi inicialmente concebido como uma agência neutra, passiva e reativa, a razão para a continuidade de sua existência combina o reconhecimento da necessidade de proteção humanitária com o reconhecimento de que a assistência era essencial não só para a sobrevivência, como também na transição para soluções.

Isto posto, a Assembleia Geral determinou que o ACNUR deveria se envolver em atividades além da diplomacia, administrando repatriação, reassentamento e canalizando fundos (GOODWIN-GILL, 2006). O ACNUR, todavia, ainda possuía severas limitações por parte dos Estados quanto a sua função e autoridade originais, decisões que influenciariam a construção de um regime internacional dos refugiados. Essas decisões foram seguidas por intensas negociações entre os Estados acerca de suas obrigações legais[28] em relação aos refugiados, debatendo internacionalmente a formulação de uma normativa específica que as regimentasse (LOESCHER, 1996).

---

27 Havia discussão se a agência deveria ter autonomia institucional para levantar fundos. Os Estados contribuíam de maneira voluntária, o que limitou o orçamento administrativo e emergencial do ACNUR para as operações (LOESCHER, 2001).

28 As discussões sobre as obrigações legais partiam, segundo Loescher (1996) de um desejo de que a Convenção de 1951 não fosse uma ameaça às soberanias nacionais, nem imputassem novas obrigações financeiras aos Estados.

1.1.1.1 A CONVENÇÃO DE GENEBRA DE 1951 E O PROTOCOLO DE 1967

Em julho de 1951 se estabeleceu a Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados, conhecida como Convenção de 1951[29], ato que formalizou um rol de normas em relação ao trato e classificação dos refugiados, por parte dos doze primeiros Estados signatários, seguidos por seis ratificações em 1954, quando a Convenção entrou de fato em vigor[30] (ACNUR, 2010). Vinte e oito países participaram da conferência[31]. A instituição do ACNUR como agência a aplicar a Convenção de 1951 revelou as restrições em seu escopo de proteção aos refugiados já em sua criação nos anos 1950, com abrangência limitada aos europeus, variante refletida no texto de classificação do status de refugiado da Convenção[32].

A definição de refugiado no texto da Convenção de 1951[33] como uma pessoa que migra "devido a um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social ou opiniões políticas" (ACNUR, 2010, p. 14), centra-se sumariamente na noção de *perseguição*. Para Loescher (1996), a adoção de tal característica se relacionou à interpretação ocidental da maneira apropriada de lidar com as preocupações das minorias étnicas e religiosas na Europa, em especial os judeus, vítimas de

---

29 As origens da Convenção de 1951 remontam ao Comitê *ad hoc* relativo aos Refugiados e Apátridas, Resolução 248 (IX), de 8 de agosto de 1949 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), com o intuito de preparar o que seria a referida Convenção de Genebra de 1951 e, também, auxiliar na preparação de seu texto (LAUTERPACHT; BETHLEHEM, 2003).

30 Os doze primeiros signatários da Convenção são Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Holanda, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça. Os seis Estados a ratificarem em 1954 são República Federal da Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega e Reino Unido.

31 Vinte seis países com representantes: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, EUA, França, Grécia, Holanda, Iraque, Israel, Itália, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Reino Unido e Irlanda do Norte, República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça, Turquia e Venezuela; e dois observadores: Cuba e Irã (ACNUR, 2010).

32 A Convenção delimitava o status de refugiados aos indivíduos migrantes devido a "eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951". Permitiu que os Estados fizessem uma declaração ao se tornarem parte, de acordo com os quais o trecho foi entendido como significando “Eventos ocorridos na Europa” anteriores a essa data (ACNUR, 2010).

33 A Convenção também determina status de refugiados, em seu Art. 01, a qualquer pessoa que “foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados" (ACNUR, 2010, p. 14, tradução nossa).

perseguições massivas à época. Migrantes provenientes de outros conflitos que provocaram deslocamentos em massa, como asiáticos, africanos e latino-americanos, como relembra o autor, claramente não estavam abarcados na definição proposta em 1951.

Esse novo contexto político pressionou os Estados a retirarem a restrição do texto original da Convenção e expandir o conceito de refugiado a todos os indivíduos, independentemente de considerações temporais ou geográficas, anexando ao instrumento o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, assinado em Nova York em 1967. De acordo com Jastram e Achrion (2001), o Protocolo e a Convenção discutem a concessão (ou a cessação[34]) do status de refugiado; o status legal do refugiado no país receptor e quais as obrigações de tais Estados em relação à proteção dos migrantes, considerando também o princípio do *non-refoulement*[35], o qual proíbe a expulsão ou a devolução forçada do refugiado.

Para Goodwin-Gill (2006; 2008), a Convenção estipula elementos essenciais para definir a condição de refúgio, como a extraterritorialidade (a necessidade de o solicitante se encontrar fora de seu país de origem); um *fundado temor* de perseguição e as diferentes razões que podem se associar a tais contextos de perseguição (raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo ou opinião política). Realça também a incapacidade dos Estados de origem de proporcionarem proteção e a vontade do indivíduo de permanecer onde se mantém seguro, isto é, em não querer retornar ao contexto de violação de onde saiu.

O escopo de proteção estabelecido na Convenção de 1951 abrange uma tratativa mínima e padrão a ser respeitada pelos Estados em relação aos refugiados, conforme o Anexo A, imputando aos Membros[36] os deveres de

---

34 O status cessará sua aplicação, por exemplo, quando o refugiado voluntariamente retornar à proteção do seu país de nacionalidade, tiver readquirido voluntariamente sua nacionalidade; tiver adquirido uma nova nacionalidade e usufruir a proteção desse Estado; voluntariamente se reestabelecer no país de onde saiu por temor de perseguição ou de quando os termos da Convenção porventura deixarem de existir (ACNUR, 2010).

35 O Princípio da Não-Devolução, ou *non-refoulement* está descrito especificamente no art. 33 da Convenção de Genebra de 1951 e previne que os Estados expulsem ou desloquem os refugiados, de qualquer maneira que seja, a países em que possam sofrer perseguição, agindo como um baluarte de proteção internacional final dos refugiados (ALLAIN, 2001; ACNUR, 2010).

36 Atualmente são 145 Estados-parte da Convenção de 1951, 146 do Protocolo de 1967 e 142 de ambos os instrumentos. Madagascar, Ilha de São Cristóvão e Nevis assinam apenas a Convenção; Cabo Verde, Estados Unidos da América e Venezuela assinam apenas o Protocolo (ACNUR, 2015).

conceder o mesmo tratamento dado aos estrangeiros em geral; respeitar o status individual do refugiado e os direitos a ele associados; prover assistência administrativa; prover documentação de identidade e viagem; permitir transferência de bens; apoiar a assimilação ou a naturalização de refugiados e prover informações sobre legislação doméstica. Da concessão de tratamento equânime ao estrangeiro derivam especificidades como tratamento igualmente favorável em relação a propriedade móvel e imóvel; a associações sem fins políticos ou lucrativos, ou a sindicatos; a alojamento; liberdade de circulação e residência; exercício de atividade profissional assalariada, autônoma ou não assalariada e à educação Além disso, também dispõe de normativas sobre tratamento equiparado aos nacionais no âmbito da liberdade de prática religiosa; respeito à propriedade intelectual e industrial; acesso a racionamentos e acesso a educação básica, assistência e seguridade social. Aos Estados-Parte também se associam as obrigações de não discriminação; não adotar medidas excepcionais baseados na nacionalidade do indivíduo, nem atribuir a eles taxas de impostos diferenciadas; não impor penalidades por entrada ilegal aos migrantes em busca de refúgio; não expulsar ou rechaçar refugiados (*non-refoulement*) e não expulsar os migrantes do território, a não ser por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. (ACNUR, 2010; HATHAWAY, 2005) Algumas dessas prerrogativas também são previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

1.1.1.2 A CONVENÇÃO DA OUA DE 1969 E A DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984

A Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, apesar disso, necessitaram de ampliação via normativas regionais complementares[37], não

37 Alguns dos mais influentes são: na África, a Convenção Relativa aos Aspectos dos Refugiados Africanos (1969), o Documento sobre Refúgio e Populações Forçadamente Deslocadas na África (1994); no Oriente Médio, a Convenção sobre a Regulação do Status de Refugiados nos Países Árabes (1994); na Ásia, a revisão dos Princípios sobre o Status e o Tratamento de Refugiados pela Organização Consultiva Legal da Ásia-Africana (2001); nas Américas, a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados (1984), a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), a Declaração e o Plano de Ação do México para o Fortalecimento da Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (2004) e os Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-Americanos na América Latina (1989); e na Europa e União Europeia, o Acordo Europeu sobre a Transferência de Responsabilidade relativa a Refugiados (1980) e uma série de conselhos regulatórios e diretivos sobre padrões mínimos de recepção de *asylum-seekers*, estabelecimento de critérios e

vinculantes, que abarcam alguns termos específicos sobre o regime de refúgio que os referidos instrumentos não se estendem. A definição de refugiado, especialmente, é ampliada pela Convenção Relativa aos Aspectos dos Refugiados Africanos da Organização da Unidade Africana (OUA), de 1969[38], e pela Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984[39]. A extensão do *non-refoulement* também aparece nos textos dos documentos[40], assim como um dever dos Estados em cooperar com o ACNUR e respeitar seu poder de supervisor[41]. As duas normativas, ao mesmo tempo em que referenciam o termo

procedimentos para concessão de status de refúgio, reunificação familiar e outros temas transversais, como tráfico e contrabando de pessoas, tortura, violência da mulher e da criança e migrações marítimas e aéreas (ACNUR, 2007).

38 A Convenção só entrou em vigor em 1974 e foi assinada por 42 países africanos. Acerca da definição de refugiado, agrega, ao tomar os instrumentos basilares de 1951 como sustento, também “qualquer pessoa que devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em qualquer parte ou na totalidade de seu país de origem ou do país de que seja um nacional, seja obrigada a deixar seu lugar de residência habitual para procurar refúgio” (ACNUR, 2006b, p. 03, tradução nossa). Essa é uma adição importante para proteger casos de realocação ou voos internos dentro do país de origem, razões comumente consideradas pelos Estados como prerrogativas para indeferimentos de status a solicitantes de refúgio. Como explicam Türk e Nicholson. (2003), neste quesito, a Convenção de 1969 extrapola o poder de proteção da Convenção de 1951. Chimni (1998) aponta que o fato de a Convenção da OAU de 1969 se afastar da Convenção de 1951 é um claro reconhecimento de que a situação de refúgio no chamado Terceiro Mundo era diferente da que prevalecia no Norte. Por outro lado, como aponta Hathaway (2005), algumas outras partes do texto da Convenção de 1969 possuem "natureza absolutista" (p. 905), especialmente aquelas em que expressam um dever dos Estados em proibir refugiados de atacarem qualquer Estado-Membro da OUA por qualquer atividade que possa causar tensão entre estes Estados (Art. III da Convenção de 1969). O autor comenta que, embora este padrão seja ilegal, uma invocação seletiva e sensível ao contexto pode legitimamente restringir as atividades dos refugiados. Tais asserções nos importam por realçarem que as normativas ao passo que podem construir novos conceitos e agregar valores, também são insuficientes e passíveis de um debate crítico quanto ao seu papel de proteção.

39 A Declaração foi adotada pelo Colóquio titulado "Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários" ocorrido em Cartagena, Colômbia, em novembro de 1984 e estende a definição de refugiado proposta por Genebra de 1951 para “as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (ACNUR, 2006a, p. 16, tradução nossa). Estiveram presentes na aprovação do texto os representantes de Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela (Ibidem, p. 16).

40 No Artigo II(3) da Convenção da OUA de 1969 e na Conclusão III(5) da Declaração de Cartagena de 1984. Nessa última, o *non-refoulement* não está sujeito a exceções (ACNUR, 2006a; ACNUR, 2006b; KÄLIN, 2003).

41 Artigo VIII da Convenção da OUA de 1969 e Recomendação II(e) da Declaração de Cartagena de 1984 (ACNUR, 2006a; ACNUR, 2006b). Isso acaba por reiterar o poder dado ao ACNUR em prover proteção aos refugiados sob seu escopo e, ainda, supervisionar a aplicação da lei internacional de refúgio. Sobre esse assunto, Kälin (2003) complementa que esse poder estatutário do ACNUR existe independentemente se o Estado é parte ou não da Convenção de 1951, da Convenção da OUA de 1969 ou da Declaração de Cartagena de 1984. O autor comenta que este seria um dever corolário refletido na Resolução 428(V) da Assembleia das Nações Unidas sobre o Estatuto do ACNUR e a consequência prática deste documento representaria não

perseguição enumerado na Convenção de 1951, também preveem expressamente proteção àqueles que fugiram de situações de violência generalizada (LAUTERPACHT; BETHLEHEM, 2003; HATHAWAY, 2005).

Loescher et. al. (2008). Hyndman (2000) e Zolberg et. al. (1989) são alguns dos autores que reforçam em seus estudos sobre refúgio a ação dos Estados e de seus representantes em produzirem contextos de violação contra seus cidadãos, o que, como temos debatido, são fatores altamente relevantes na configuração de um caráter de *involuntariedade* dos fluxos migratórios. Alice Edwards (2003) salienta, todavia, que, embora a *perseguição* esteja normalmente relacionada à ação das autoridades de um país, ela também pode surgir de quaisquer setores da população se os atos forem “intencionalmente tolerados pelas autoridades ou se as autoridades recusam, ou se provam incapazes de fornecer proteção efetiva” (p. 59, tradução nossa). Nesse sentido, a autora adiciona ainda que é devido a essa razão que tanto a Convenção de 1951, quanto a Convenção da OUA de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984 não prescrevem uma exigência de que o perseguidor seja o Estado. Para a concessão de status de refúgio, segundo as dispostas regras, portanto, não importa quem seja o agente violador, mas a violação em si.

A Declaração de Cartagena de 1984 avança em relação à Convenção da OUA de 1969 quando concebe a classificação ampliada de refugiado levando em conta a “violação maciça dos direitos humanos” (ACNUR, 2006b, p. 16) como um fator causador do fluxo migratório. Para a América Latina, nas palavras de Cançado Trindade (1997), o documento marcou o tema das migrações forçadas no universo conceitual dos direitos humanos. O autor aduz que a Declaração estabelece um "regime sobre tratamento mínimo para os refugiados" (p. 335) e que esta considera que aos órgãos de supervisão do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos cabe complementar a proteção internacional dos refugiados e, também, aprofundar a sua cooperação com o ACNUR.

Cançado (1997), ao analisar a Declaração, traz a tona os “Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-Americanos na América Latina” produzido pela Conferência

---

apenas um dever moral, mas legal dos Estados.

Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), de 1989[42]. Com ele reforça o argumento de que se cumpre o elemento da violação massiva dos direitos humanos quando se produzem violações em grande escala que afetam os direitos consagrados na Declaração Universal de 1948 e acrescenta a essas violações, ainda conforme o documento, "a negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de uma forma grave e sistemática" (p. 335). Para o autor, dentre os elementos que expandem a conceituação de refugiado, a conclusão da Declaração de 1984 que cita a violação maciça aos direitos humanos representa um vínculo claríssimo entre o domínio dos direitos dos refugiados e dos direitos humanos (p. 335).

Acerca da expressão “violações maciças aos direitos humanos”, entendemos, todavia, que não há definição legal que a delimite e, dessa forma, aquilo que caracterizaria tais violações ficaria à mercê de diferentes interpretações. Segundo Jubilut e Madureira (2014), na prática, a aplicação da Declaração ocorre em casos de regimes ditatoriais, guerras civis ou em situações em que os países são incapazes de garantir a liberdade, segurança e/ou vida do indivíduo. A Declaração também não possui a mesma força da Convenção de 1951; ainda de acordo com os autores, a definição regional proposta pela Declaração deve ser considerada em conjunto com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Dessa forma aplicada, a Declaração indicaria que os elementos por ela abordados se somariam aos presentes na definição universal de refugiado.

Milesi (2014) e Jubilut e Madureira (2014) reforçam, dadas as ressalvas aqui levantadas, que a Declaração de Cartagena é um marco para a conceituação do refugiado na América Latina. Mesmo sem força vinculante, para Milesi (2014), a Declaração “tem inspirado atitudes e posturas dos países da região que, na prática, passaram a reconhecer refugiados com amparo na abertura conceitual consagrada em seus termos” (p. 03), o que reverberou no fortalecimento de um debate posterior sobre os direitos humanos dos refugiados. Outros instrumentos foram construídos regional e internacionalmente desde esta data[43].

---

42 O documento prevê uma relação múltipla e estreita entre a observância de normas relativas aos direitos humanos, os problemas de proteção e os movimentos de refugiados, estes forçados a migrarem devido a contextos de violações aos direitos humanos (CANÇADO TRINDADE, 1997).

43 Como, por exemplo, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), o Plano de Ação do México (2004), a Declaração de Brasília (2010) e o Pacto Global de

A diversidade de normativas vinculantes e não vinculantes que circundam o regime internacional dos refugiados nos auxilia a compreender que o seu desenvolvimento não é um tema finalizado na construção e na efetivação dos Direitos Humanos. O novo contexto conflituoso dos séculos XX e XXI tanto desafia os Estados a reverem as normativas estabelecidas, quanto abre espaço para que os interesses dos Estados influenciem diretamente as discussões (HYNDMAN, 2000). A questão dos direitos dos refugiados e do alcance limitado da proteção da Convenção de 1951 é, portanto, um debate vivo e continua a ser extremamente relevante para os dias atuais.

1.1.2 INTEGRAÇÃO LOCAL: DAS SOLUÇÕES DURÁVEIS PARA O REFÚGIO

Muitos desafios florescem durante e diante da integração local, processo que, sob a égide do regime internacional de refúgio, reconhece o direito dos refugiados em pertencer à sociedade receptora e serem por ela reconhecidos como parte social integrante. Dentre as soluções propostas pelo ACNUR a resolver ou diminuir os obstáculos da migração forçada[44], a integração local pode ser avaliada como uma resposta consistente e durável por ser um processo multidimensional que combina legalidade, suporte econômico e reconhecimento cultural e social (JACOBSEN, 2001). É também a proposta com menor documentação estatística, uma vez que corresponde a um processo multifacetado e subjetivo de adaptação, assimilação e inclusão do estrangeiro.

A trajetória de um migrante forçado desde seu território de origem até o seu território de acolhimento final, na maior parte dos casos, não é feita de maneira direta; muitas vezes percorre um longo período de adaptação, uma fase de sobrevida em zonas fronteiriças conflituosas e diversos deslocamentos até que um Estado delibere sobre conceder o status legal de refúgio ao solicitante. Para atenuar os efeitos da migração forçada e promover a proteção dos indivíduos, o ACNUR propõe três medidas de solução aos Estados: repatriação voluntária, reassentamento e integração local (ACNUR, 1999).

Migrações (2018).

44 São elas: reassentamento, repatriação voluntária e integração local.

Baseando-se nas normativas internacionais aqui mencionadas, a integração local refere-se a "concessão de um estatuto de refúgio[45] completo, permanência e residência, pelo governo anfitrião. Isso leva lugar a um processo de incorporação legal, econômica, social e cultural de refugiados, culminando com a oferta de cidadania" (KIBREAB *apud* JACOBSEN, 2001, p. 01, tradução nossa). Logo, sob a dimensão legal, o refugiado pode, em muitos casos, possuir a cidadania do país hospedeiro e todos os direitos legalmente assegurados pela Convenção de 1951 (como destacados no Anexo A). Sob a dimensão econômica, os migrantes podem ter residência permanente no local e vínculos empregatícios. Numa terceira e mais profunda dimensão, há a integração cultural e social em que, idealmente, o refugiado deve viver em um ambiente sem discriminação e adaptar-se ao convívio social (CRISP, 2004), num espaço que respeite suas particularidades identitárias.

Ainda que seja uma proposta que apresente resultados a longo prazo nos locais de acolhida, a integração local perde espaço para o repatriamento e o reassentamento. O *reassentamento*, ou transferência de migrantes, é a solução mais comumente tomada pelos países na atualidade, muito embora se priorize primeiramente, dentre elas, a *repatriação voluntária*. Quando ela não é possível, o reassentamento se torna um importante dispositivo legal para atenuar a crise migratória. Segundo dados recentes do ACNUR, dos 29 milhões de refugiados no mundo (ACNUR, 2018), em torno de 1,2 milhões ainda estão em espera por reassentamento (ACNUR, 2018, p. 29). As estatísticas comprovam-se, embora em crescimento conforme o relatório, significativamente menores do que a realidade necessita.

O reassentamento é uma medida que interfere diretamente nas políticas de integração local. É importante destacar que ela ocorre de maneira diferente no primeiro país de assentamento e no destino final, território onde os migrantes se estabelecem de forma permanente. Os primeiros países de acolhida, geralmente países em desenvolvimento, são considerados transitórios e, nesse sentido, o desenvolvimento das dimensões necessárias para a integração local (legalidade, suporte econômico e reconhecimento social e cultural) é dificultado (FIELDEN, 2008). Depreendemos, dessa maneira, que, sendo a integração local uma

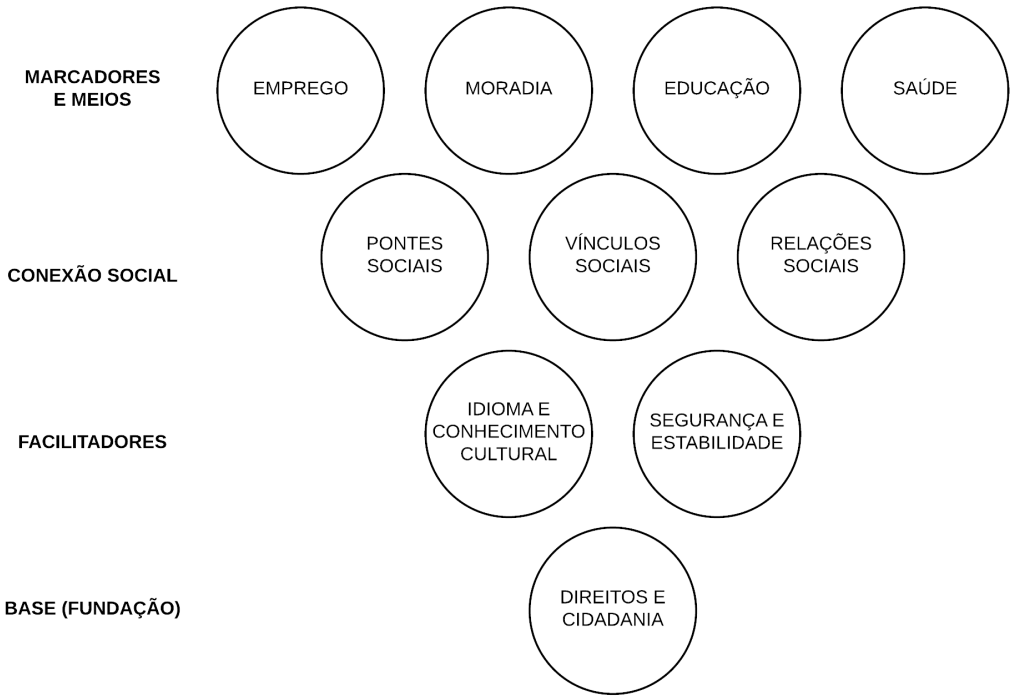
45 No original encontramos o termo "*asylum*". Como ressaltamos, nas literaturas internacionais o termo "asilo" e "refúgio" se confundem. Aqui ele é utilizado como sinônimo de refúgio pelo autor.

solução de alta subjetividade e complexidade, ela demonstra resultados muito mais frutíferos em territórios onde os migrantes possam permanecer e gozar de todos os seus direitos. Entendendo que as demais soluções duráveis apresentam também suas vantagens e desvantagens, frisamos que o recorte deste trabalho se dedica a analisar apenas a integração local.

Ager & Strang (2008) criaram um *framework* de análise para investigar o que é a integração local. Com base em Robinson (1998) e Castles (2001), definem que "integração" é uma palavra difícil se conceituar, que pode ser interpretada diferentemente por muitos e pode não ter apenas um único sentido, sendo multidimensional. Ao concordarem com Castles (2001), entendem que “integração” é um conceito que continua a ser amplamente debatido e é, em alguma medida, controverso. Para dirimirem possíveis confusões nesses aspectos e tentarem alcançar alguma clareza no que seria um aporte de análise da integração, Ager & Strang (2008) buscam explorar uma definição operacional do conceito, tratando o termo tanto como uma política por si só quanto como um objetivo-fim para projetos que tratem dos refugiados. Isso posto, o framework de análise que construíram ajuda a entender, nas palavras dos autores, aquilo que constituiria uma “integração de sucesso”.

Para chegarem nesse modelo analítico, Ager & Strang (2008) analisaram indicadores e métricas aplicados em um estudo de campo qualitativo no Reino Unido e, após investigações e avaliações, determinaram o seguinte modelo de definição dos domínios principais da integração local:

Figura 1 - Modelo conceitual de definição dos principais domínios da integração local



Fonte: Traduzido de Ager & Strang (2008, p. 170).

Emprego, Moradia, Educação e Saúde, para Ager & Strang (2008) não devem ser interpretados como "resultados públicos" nem apenas como "marcadores" da integração. Podem servir nesses casos, mas também funcionam como potenciais meios para dar suporte ao alcance da integração. Por isso os autores os classificam como "Marcadores e Meios" de integração. Essas áreas são reconhecidas como aspectos-chave e, por isso, recomenda-se que estejam incluídos em ações e políticas públicas. Contudo, nas palavras de Ager & Strang (2008), compreender o que seria uma "integração bem sucedida" nessas áreas requer o entendimento prévio de que elas são em si mesmas domínios variáveis e complexos. Dito isso, os autores levantam um questionamento: “se alguém está integrado dentro de uma sociedade, que padrões e expectativas dessa sociedade fornecem alguma base para que exista a coesão?” (p. 173, tradução livre).

É devido a isso que os autores salientam a importância de se investigar o desenvolvimento dos aspectos de conexão social (vínculos, pontes e relações) e observar a presença de facilitadores de integração (idioma e conhecimento cultural; segurança e estabilidade). Mas, para alcançar um entendimento mais completo, direitos e da cidadania tornam-se conceitos base da integração, pela

qual se poderá, de alguma maneira, se medir os processos. Assim como integração, “direitos” e “cidadania” também são conceitos amplamente discutidos e trazem à tona diferentes perpectivas de análise; evocam conceitos como identidade e nacionalidade[46], ou aquilo que uma nação define como ser cidadão.

Políticas de integração eficazes preveem, portanto, que os governos precisam articulem claramente a política de nacionalidade, naturalização e cidadania e, por conseguinte, os direitos concedidos aos refugiados. Acerca disso, Ager & Strang (2008) aduzem que os fundamentos de uma política de integração que tem o Estado como principal responsável podem incluir direitos como igualdade, dignidade, liberdade de escolha cultural, justiça, segurança, independência, dentre outros e deles podem derivar direitos como cidadania, reunião familiar e igualdade na legislação e nas políticas de estrangeiros (p. 175). Como bem salientam, esses direitos não representam a integração, mas supõem importantes reflexões sobre ela.

Dos debates sobre integração também suscitam questionamentos sobre os limites do papel do Estado; os direitos e deveres dos refugiados quando elas se desenvolvem. O que Ager & Strang (2008) concluem em sua pesquisa de campo é que quando o refugiado está em situação de tratamento de direitos desigual, ele é menos respeitado. Dessa forma, mesmo que compreendam as variantes complexas de cada contexto social e político dos Estados, os autores chegam ao entendimento de que as regras sobre direitos, nacionalidade e cidadania, quais sejam, devem ser claras e comunicadas aos nacionais e aos refugiados.

Os variados obstáculos para a efetividade da integração local demonstram que as dimensões a ela associadas são, além de complexas, interdependentes, por estarem associadas às relações sociais em uma sociedade. Cada dimensão ou domínio levantado tem o poder de influenciar o desenvolvimento dos outros de modo sustentável e, por consequência, pode prejudicar, melhorar, alterar ou intensificar o processo de integração. A experiência dos Estados diante da migração forçada tem comprovado que priorizar medidas restritivas de direitos e evitar o desenvolvimento de políticas a longo prazo sedimenta contextos de tensão entre os migrantes e a comunidade

46 Uma boa leitura sobre o assunto está em Hall (2005).

receptora. O descaso por parte de alguns Estados em desenvolver medidas de soluções duráveis tem se convertido em vulnerabilidade social aos migrantes, especialmente mulheres e crianças, que, diante da pouca ou nenhuma inserção social, se tornam cada vez mais expostos a contextos de exploração e ainda mais dependentes de ajuda humanitária internacional (ACNUR, 2005)[47].

O desafio de qualquer pesquisador que busque entender a integração por qual seja a estrutura analítica é acabarmos, de alguma maneira, enfatizando certos critérios em detrimento de outros, ou simplesmente adotarmos certas concepções conceituais sobre um assunto que traz consigo muitas elucubrações. Não há consenso, também, sobre se todos os Estados deveriam (ou podem) implementar medidas de integração quando se compara com as possibilidades de repatriação voluntária e reassentamento[48]; em algumas regiões podem não ser medidas consideradas adequadas para se resolver as questões (CHIMNI, 2000). Reiteramos que a intenção de nosso recorte de estudos é compreender melhor a formulação de políticas públicas de integração, como se dão as conexões nesse processo e como ele influencia a vida dos refugiados. Outras soluções duráveis também poderiam se aplicar ou não ao nosso contexto de pesquisa. Estamos cientes de que esse tema nunca se esgota quando se tenta compreender a multidimensão de relações sociais, econômicas, culturais, políticas, estruturais e afetivas que se inserem na agenda do refúgio.

1.2 INSTRUMENTAL ANALÍTICO E CONCEITUAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Salientamos, de imediato, que a definição *do que é* política pública não é um consenso analítico. Diferentes autores buscam traçar uma definição teórica ou funcional para o termo e parecem, em maior ou menor medida, transitarem por discussões como o que é considerado público e privado[49], a relação entre objetivos e instrumentos para resolver problemas ou mesmo quanto à natureza do

47 Os desafios e interesses que permeiam esse humanitarismo, a erosão dos direitos dos refugiados e a dependência destes a assistência humanitária podem ser pensados, de um ponto de partida crítico, com os estudos de Hyndman (2000) e Chimni (2000).
48 Chimni (2004) faz uma boa análise sobre as limitações das soluções de repatriação e reassentamento. Quanto à integração local, também fala dos desafios, principalmente na Ásia. Cf. Chimni (2000).
49 Ver Birkland (2011) e Donahue e Zeckhauser (2011).

fazer político. Para Howlett et. al. (2013), muitas definições buscam atingir a ideia de que a elaboração de políticas[50] é um processo técnico-político que "visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições" (p. 06). Definem esse processo de compatibilização como uma confluência entre aspectos técnicos, que identificariam a relação entre objetivos e instrumentos, e políticos, que envolveriam discussões sobre o que constitui um problema político e a busca por soluções consideradas viáveis pelos atores.

Em consonância com essas premissas, Birkland (2011) resgata três definições distintas para *políticas públicas*, sugeridas por Clarke Cochran, Thomas Dye e Guy Peters, respectivamente traduzidas: i) "o termo política pública sempre se refere a ações do governo e às intenções que determinam tais ações"; ii) "tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer" e iii) "a soma das atividades governamentais, seja agindo diretamente ou por meio de agentes, que possuem influência na vida dos cidadãos" (p. 8). Longe de querer reduzir as opções de análise, Birkland (2011) ressalta, ainda assim, que dificilmente se chegará a uma definição conceitual única sobre o que são políticas públicas e que esse leque analítico, na verdade, expande a capacidade de entendimento sobre a questão[51].

Ainda assim, o autor (2011, p. 08) realça atributos chave para uma política pública, descrevendo que i) uma política é feita como uma resposta a um tipo de problema que requer atenção; é orientada para um objetivo ou estado desejado, tal como a solução de um problema; ii) é feita por governos, ainda que ideias provenham de fontes externas ou da interação do governo com atores não-governamentais; iii) é interpretada e implementada por atores, públicos e privados, que possuem suas próprias interpretações dos problemas; e, assumindo a definição de Dye (2012), iv) é aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer.

A definição de Thomas Dye (2012, p. 03), mesmo que breve em relação às demais, talvez seja uma das que melhor trazem luz às reflexões que buscamos abordar acerca da proteção dos refugiados, seja por salientar o papel dos

50 Doravante traduzida por *policy-making*.
51 Michael Hill (2005) também coleta uma série de definições sobre política pública em seu livro, analisando as proposições dos politólogos Hugh Heclo, David Easton, William Jenkins e B. C. Smith. Para outras definições, também ver Cairney (2012).

governos, seja por reforçar que suas ações estão pautadas, necessariamente, em decisões de agir ou não agir. O cientista político simplifica o conceito por observar que, em questões de políticas públicas, nem seus objetivos serão fatores claros, nem os possíveis programas, propostas, instrumentos ou efeitos estarão sempre relacionados. Ao propor uma definição sucinta, foca nas ações e inações dos governos sem descartar o peso desses elementos na construção de análises.

Howlett et. al. (2013) examinam essa definição e especificam que Thomas Dye (2012), quando levanta o governo como agente primário, estabelece que decisões tomadas por organizações de caridade, grupos de interesse, grupos sociais ou pelos indivíduos em si não são consideradas, por si só, políticas públicas. Embora essas decisões influenciem ações governamentais e a implementação de políticas abranja em alguns casos esses atores, as políticas públicas só serão assim determinadas, como salientam os autores, tendo em vista o papel dos governos em tomar decisões em nome dos cidadãos.

Considerando o exposto, entendemos *políticas públicas* como

> um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado (HOWLETT et. al., 2013, p. 12).

Vemos, então, que a *policy-making* é um assunto que envolve governos num escopo tanto doméstico, quanto internacional[52]. Esse fenômeno pode ser visto como um processo que, para fins de estudos na área, é simplificado em modelos que possam determinar estágios ou temas a serem analisados, desenvolvidos para ajudar a compreender as complexidades do processo de tomada de decisão. O principal benefício de se analisar políticas públicas através de modelos de ciclos, estágios ou sistemas é que, como salienta Michael Hill (2005), eles fornecem uma maneira de conceituar o que muitas vezes são fenômenos políticos complexos, úteis “na desagregação do processo político em várias etapas diferentes, cada uma das quais se torna passível de análise mais detalhada” (p. 20, tradução nossa).

52 Mais sobre esse ponto descreve-se no tópico sobre Estado *versus* migração forçada.

Adotamos o modelo cíclico de políticas públicas (*policy cycle*)[53], que entende o processo como uma série de estágios contínuos em que cada fase é influenciada pela fase anterior. Na literatura os nomes dados a cada estágio podem se apresentar de maneiras diferentes, de acordo com a tradução ou linha de raciocínio utilizada, mas aqui assumiremos a classificação sintetizada por Howlett et. al. (2013), que segue o ciclo de políticas públicas o categorizando nos seguintes estágios: *montagem da agenda; formulação de políticas; tomada de decisão; implementação* e *avaliação*.

Esse modelo é o mais comumente aplicado na divisão dos estudos de políticas públicas e sua categorização prioriza uma análise do processo e seus sub-processos a uma análise de seus atores específicos, instituições, programas ou problemas substanciais (SABATIER, 1988; JANN E WEGRICH, 2007). Ressaltamos que esta adoção é apenas uma ilustração didática para melhorar a análise; esses processos na prática se confluem: não há precisão de início e fim entre as fases, nem a ideia de que elas acontecem exatamente em sequência, como afirmam Howlett et. al. (2013), Jann e Wegrich (2007), Hill e Hupe (2002) e Birkland (2011).

Considerando o modelo de ciclos, temos que a *montagem da agenda* (ou *agenda setting*) compreende o momento em que os problemas surgem na agenda política como alvo de atenção dos governos, o que impacta fortemente outras fases do processo. Sobre o exposto, Kingdon (2013, p. 3) diz que a agenda é uma "lista das questões ou problemas que recebem uma atenção séria" e sua montagem limita esse corpo de questões concebíveis ao que realmente se torna alvo de atenção dos funcionários do governo e pessoas próximas. Significa que um problema ou objeto de preocupação foi elevado ao *status* de uma questão política, com potencial para se sujeitar a deliberações e ações governamentais (HOWLETT et. al., 2013; BIRKLAND, 2011; 2007).

Seguindo os estágios do *policy cycle*, a montagem da agenda desenvolve um contexto de planejamento de ações de políticas, o que caracteriza a fase de *formulação*. Essa envolve, conforme Sidney (2007), identificar e/ou criar um conjunto de alternativas políticas para resolver um problema e estreitar esse

53O *policy cycle* é o modelo analítico mais utilizado para o estudo de políticas públicas e tem contribuições expressivas dos trabalhos de Harold Lasswell na ciência política, que dividiu as políticas em um processo com setes estágios. Ver também Cairney (2012).

conjunto de soluções se preparando para a decisão política final. Nela se conduz uma avaliação inicial sobre a viabilidade das opções políticas identificadas na montagem da agenda (HOWLETT et. al., 2013). Tal fase será aprofundada em seu tópico específico, considerando suas características e modelos de análise, dado o escopo exploratório que aqui recortamos.

Aquilo que foi debatido nos estágio de definição da agenda e de formulação é posto em avaliação pelas autoridades responsáveis por legitimar, ou não, alguma ação pública em relação ao que foi examinado. O processo de *tomada de decisão* descreve, assim, o caminho percorrido pelas pautas e planejamentos até se chegar ao nível de decisão. Acerca dessa matéria, Birkland (2011) sustenta que nesse nível o processo geralmente começa por derrubar um conjunto de alternativas que são, na maior parte, debatidas e formuladas nos comitês específicos. Implica, nesse sentido, "fazer escolhas de um número relativamente pequeno de opções políticas alternativas, identificadas no processo de formulação" (HOWLETT et. al., 2013, p. 157), escolhas essas que podem alterar ou manter o *status quo*. A essas escolhas, Howlett et. al. (2013) chamaram *positivas* as que modificam o status quo; *negativas* as que ou o reforçam ou o mantém e *não-decisões* as que decidem não levar adiante as escolhas positivas pensadas durante a montagem da agenda e na formulação.

O processo de análise das tomadas de decisões governamentais evoca a observação de que se desenvolve dentre um número limitado de atores, quase exclusivamente governamentais, aqueles autorizados a tomarem decisões oficiais, formais ou informais (ABERBACH et. al, 1981). Para tanto, assim como no caso dos estudos de *policy-making* no geral, diferentes sistemas teóricos foram elaborados para auxiliar a compreensão dos modos em que tais deliberações são delineadas, ressaltando “estilos” ou “modelos”[54] como, por

54 Conferir também Teisman e Van Buuren (2007).

exemplo, os racionais[55] e o incremental[56]. Esses e outros modelos[57] enfatizam o papel e as relações entre os atores nas instituições, assim como as estratégias por eles utilizadas para influenciarem os resultados das decisões; a partir disso, estabelecem características que permitem esclarecer intenções, objetivos, interesses e instrumentos, além de, conforme o caso, oferecerem ferramentas analíticas para se traçar algumas predições sobre que tipos de decisões se formarão diante do processo analisado. Seja qual for o estilo analítico, assim como nos estágios de montagem da agenda e de formulação, os atores envolvidos e as ideias por eles consideradas “concebíveis” são peças-chave para entender o estilo de tomada de decisão e a possibilidade de realizar aquilo que se decidiu (HOWLETT. et. al, 2013; BIRKLAND, 2011; KINGDON, 2013).

Avançando no ciclo de políticas públicas, temos que colocar essas decisões em prática caracteriza o processo de *implementação*. Como fundamentam Howlett et. al. (2013), é um estágio que compreende "o esforço, os conhecimentos e os recursos empregados em traduzir as decisões políticas em ação" (p. 178) enfatizando que para perseguir os objetivos concebidos nas decisões, as escolhas têm de alcançar resultados. O funcionamento de uma política para os autores, portanto, se associaria a fatores como as pessoas envolvidas na implementação, a alocação de fundos e o desenvolvimento de regras de como proceder. É, segundo Sabatier e Mazmanian (1980), a execução de uma decisão política básica, geralmente feita em um estatuto, também possível através de ordens executivas ou decisões judiciais[58]. Pensando nas definições de políticas públicas que aqui discutimos, para os estudos de

---

55 É um modelo em que se assume que os tomadores de decisão possuem quase todas as informações sobre um problema, suas causas e suas soluções à sua disposição, em que um número grande de alternativas pode ser ponderado e a melhor será selecionada. Se contrasta com o incrementalismo e a teoria da racionalidade limitada (BIRKLAND, 2011). Mais sobre o racionalismo, racionalidade limitada e perspectivas críticas, ver: Jones e Thomas III (2013); Andrews (2007), Howlett et. al. (2013) e Griggs (2007).

56 Modelo de tomada de decisão em que a mudança de política é conseguida através de pequenas etapas incrementais que permitem que os tomadores de decisão ajustem suas políticas à medida que aprendem com seus sucessos e fracassos (BIRKLAND, 2011). Este modelo analítico pode se associar às teorias de aprendizagem em políticas públicas. Ver mais sobre com Grin e Loeber (2013); Hayes (2007) e Howlett et. al.(2013).

57 Para outros modelos, ver Birkland (2011); Howlett et. al (2013), Cairney (2012) e Araral Jr. et. al (2013).

58 Os autores complementam: “idealmente, essa decisão identifica o(s) problema(s) a ser(em) abordado(os), estipula o(s) objetivo(s) a ser(em) perseguido(s) e de várias formas, “estrutura" o processo de implementação” (p. 540).

implementação, conforme Hill e Hupe (2002), ela está sempre conectada às políticas como respostas particulares a problemas específicos da sociedade.

Identifica-se nessa fase uma diversidade de atores subsistêmicos, envolvendo principalmente, mas não exclusivamente, órgãos burocráticos, em diferentes níveis do governo, "cada qual com seus interesses, ambições e tradições particulares que afetam o processo da implementação e dão forma a seus resultados" (HOWLETT et. al., 2013, p. 180). A gama de atores pode envolver burocratas, servidores públicos, funcionários estatais, comissões consultivas, organizações do terceiro setor, agências independentes, organizações internacionais, tribunais, órgãos semigovernamentais, dentre outros tantos. A depender da maneira como a política é implementada – se *top-down*[59], *bottom-up*[60], como *policy design*[61] ou outras formas – os tipos de atores variarão e, também, seus papéis, desempenhos, interesses e suas relações e influências (HOWLETT, et. al, 2013; O'TOOLE, 1986; HILL E HUPE, 2002; DYE, 2012).

O produto resultante do que se discutiu nos outros estágios do processo político (montagem da agenda, formulação e tomada de decisão) é o conteúdo a ser, supostamente, implementado. Supostamente, pois seguindo o argumento de Hill e Hupe (2002), o conteúdo da política planejada e seu impacto sobre os afetados e os usuários podem ser substancialmente modificados, elaborados ou mesmo negados durante a fase de implementação. O sucesso, o fracasso[62] ou a

---

59 “De cima para baixo” ou *top-down* configura “uma maneira de estudar desenhos de políticas e implementação considerando os objetivos dos desenhistas de política de mais alto nível, que traçam o design e a implementação da política por meio dos implementadores de nível mais baixo” (BIRKLAND, 2011, p. 265, tradução nossa). É um modelo utilizado, mas também criticado nos estudos de políticas públicas. Conferir Sabatier e Mazmanian (1980); Hill e Hupe (2002); Pülzl e Treib (2007), Howlett et. al. (2013), Araral Jr. et al (2013).

60 “De baixo para cima” ou *bottom-up* é “uma maneira de estudar o desenho e implementação de políticas considerando as habilidades e as motivações dos implementadores de nível mais baixo, e que rastreia o desenho de políticas daquele nível para os níveis mais altos do governo” (BIRKLAND, 2011, p. 268). Conhecida como uma alternativa de análise ao modelo *top-down*. Ver também Hill e Hupe (2002); Pülzl e Treib (2007), Howlett et. al. (2013), Araral Jr. et al (2013).

61 Um modelo analítico de "escolha de instrumentos" que, de acordo com Howlett et. al. (2013, p. 188) foi desenvolvido da necessidade de que "as estruturas permitam aos funcionários seniores controlar os funcionários da linha de frente, enquanto ao mesmo tempo concedam a eles a autonomia suficiente para que executem com eficácia seus trabalhos", que se somou a outras análises para "estudar as características dos instrumentos da política e as razões de sua seleção pelos governos (...) com o intuito de melhorar o processo de implementação mediante o aperfeiçoamento da seleção das ferramentas".

62 Paul Cairney (2012) percebe a existência de uma "lacuna" que representa a diferença entre as expectativas dos decisores e o resultado da política; a má implementação leva em conta fatores como falhas na execução, falhas no desenho da política, condições externas fora do controle dos atores e, também, suas expectativas irrealistas sobre o processo.

variação entre o que foi planejado e o que foi executado, portanto, dependem de uma complexidade de fatores, que devem ser analisados de forma sistêmica, seguindo modelos metodológicos diversos[63], buscando observar as nuances que a caracterizam e que a relacionam às demais.

O estágio de *avaliação*, por fim, compreende ao momento em que há a verificação e a análise sobre o funcionamento da política. Howlett et. el. (2013) definem: "se refere, em termos amplos, ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos" (p. 199). Caracteriza, para Evert Vedung (2013, p. 387, tradução nossa) “uma avaliação cuidadosa do mérito (...) e valor da organização, conteúdo, administração, produção e efeitos de intervenções governamentais em andamento ou acabadas” que “destina-se a desempenhar um papel em futuras situações práticas de ação”. Assim como as demais fases, também são aplicáveis modelos analíticos diversos[64] que investigam os métodos conduzidos nas avaliações, as dificuldades do processo e os resultados que produzem. Resultados tais que podem produzir reformulações e reconceituações voltados à mudanças ou, em contrapartida, manter o *status quo* ou inclusive descontinuar a política (HOWLETT, et. al., 2013).

Thomas Dye (2012) condensa o processo do ciclo de políticas públicas em um quadro analítico, agrupando uma lista de atividades e atores que podem se relacionar a cada estágio (Figura 2). Com ele declara que chamar atenção para as pautas, pressionar os governos a fazerem algo sobre elas, implementá-las e avaliá-las pressupõe táticas políticas importantes a serem empreendidas por indivíduos, grupos de interesse organizados, organizações de planejamento, servidores públicos, políticos, *think tanks* e, também, a mídia, em diferentes estágios do ciclo, ao mesmo tempo e, porventura, na mesma área.

63 As análises podem envolver métodos quantitativos, qualitativos ou mistos que buscam compreender o processo a partir de diferentes perspectivas. Conferir Hupe e Hill (2002); Fischer et. al. (2007).

64 Os *feedbacks* e a aprendizagem são algumas das maneiras de se avaliar e analisar as políticas. Ver Jacobs e Weaver (2010); Peter Hall (1993).

Figura 2 – Policy-making como processo

Policy-making como processo – Policy-making pode ser vista como um processo numa sequência passo-a-passo, mas, na realidade, esses processos se sobrepõem e entrelaçam		
Processo	**Atividade**	**Participantes**
Identificação do Problema e Montagem da Agenda	Divulgar problemas sociais Exigir demandas de ação do governo Decisão de quais pautas serão discutidas, quais problemas serão endereçados pelo governo	Mídia Grupos de interesse Iniciativas civis Opinião pública Organismos internacionais Elites Congresso Servidores públicos influentes Mídia
⇩	⇩	⇩
Formulação da política	Desenvolvimento de propostas para resolver questões e amenizar problemas	*Think tanks* Comitês executivos Comitês de órgãos públicos Grupos de Interesses
⇩	⇩	⇩
Tomada de decisão	Construção de suporte político Seleção de propostas Reforço como lei Deliberação de sua constitucionalidade	Grupos de interesse Lobistas Poder executivo Congresso Poder judiciário
⇩	⇩	⇩
Implementação	Orçamento e dotações Organização de departamentos e agências Execução de tarefas e prestação de serviços Pagamentos Recolhimento de impostos	Departamentos executivos e agências Secretarias Corporações do governo Agências independentes Organizações civis e do terceiro setor Organizações Internacionais
⇩	⇩	⇩
Avaliação	Reportar os resultados dos programas Avaliação de impacto das políticas no público-alvo e não-alvo Proposição de mudanças e reformas	Departamentos executivos e agências Comitês consultivos *Think tanks* Mídia Grupos de interesse Executores

Fonte: Adaptado e reformulado pela autora a partir do quadro de Thomas Dye (2012)[65].

65 O quadro analítico de Dye limita-se a uma análise norte-americana de atores e atividades, a nível nacional. No intuito de ampliar a análise, adaptamos o modelo seguindo, também, as premissas levantadas nas obras de Howlett. et. al. (2013), Birkland (2007; 2011); Michael Hill (2005); Hill e Hupe (2002); Fischer et. al. (2007) e Araral Jr. et. al. (2013).

Essa sintetização analítica posiciona nosso olhar para as políticas refletindo sobre elas como a expressão de um processo complexo, multidimensional, heterogêneo e interdisciplinar, realizado por diferentes grupos sociais e políticos, envolvidos, direta ou indiretamente, com a ordem pública, cada qual com sua agenda e limitações.

A *policy-making*, como o autor finaliza, raramente é tão clara quanto o modelo analítico de processo. Todavia, muitas vezes é útil para fins conceituais dividir a elaboração em unidades, a fim de entender melhor cada parte do processo, como se propôs no panorama das linhas anteriores. Diante do exposto e reforçando o entendimento do ciclo de políticas como um processo multidimensional, aprofundaremos a análise conceitual sobre o estágio de formulação de políticas públicas, especificamente, a fim de compreendê-lo e relacioná-lo a outros estágios do ciclo, enfatizando sua importância para o processo político como um todo.

1.1.1 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO *POLICY DESIGN*

A *policy design*, como afirmam deLeon (1992), Howlett e Lejano (2012) e May (2003), pode ser vista simultaneamente tanto como substantivo, como quanto verbo; como produto e como processo. Analisada como verbo, refere-se ao *processo de formulação de alternativas políticas*; como substantivo, descreve o conteúdo, o *produto da política*. Na visão de Howlett e Lejano (2012), significa mais que um planejamento a fim de atingir os melhores resultados, mas também uma canalização das energias dos atores em busca de um acordo em trabalhar em prol de objetivos semelhantes. Para deLeon (1992), a *policy design* clama por uma integração entre a formulação da política, a implementação e a avaliação; em termos operacionais, afirma, deLeon, o reconhecimento de que o processo é iterativo e não sequencial como acabam sugerindo os métodos de ciclos e sistemas.

Pensemos, primeiro, na formulação em si. Articulando o conceito de Mara Sidney (2007) às ideias propostas por Birkland (2011) e Howlett. et. al. (2013), observamos que a formulação de políticas públicas é o processo de criação de

alternativas políticas no intuito de solucionar um problema identificado pelos atores como relevante durante a montagem da agenda. Paul Cairney (2012) resume: a formulação é “a definição de objetivos, a identificação de custos e a estimativa do efeito das soluções, a escolha a partir de uma lista de soluções e a seleção de instrumentos” (p. 33, tradução nossa).

Entendida dentro do *policy cycle*, pressupõe, nas palavras de Sidney (2007), a identificação de uma ampla coleção de abordagens e, em seguida, o traçado de ferramentas políticas específicas para cada uma delas. A autora orienta que o processo abarca a redação da linguagem legislativa ou regulatória para cada alternativa (uma descrição de ferramentas tais como direitos ou proibições), a articulação de quem e para que irão aplicá-la e quando a medida entrará em vigor.

Os processos de tomada de decisão variam de acordo com a jurisdição e o setor e refletem grandes diferenças entre e dentro de diferentes formas de governo, como salientam Howlett e Lejano (2012). A respeito dessa mescla entre atores e contextos, Sidney (2007) estabelece uma relação: os formuladores selecionam dentre as alternativas disponíveis um conjunto menor de soluções possíveis, a partir do qual os decisores realmente irão exercer suas escolhas. Essa seleção de alternativas, como aduz a autora, abrange a aplicação de critérios como, por exemplo, o julgamento de viabilidade, a capacidade de aceitação política, a análise de custos e benefícios, dentre outros aspectos.

Bunn e Thomas (1978) sublinham que os atores[66] envoltos no processo devem ser capazes não somente de diagnosticarem e analisarem os problemas, mas também de sintetizarem as análises e informações de outras fontes para chegarem a sua melhor escolha política. Uma vez que são atores do processo político, devem, nessa perspectiva, para os autores, possuir um senso holístico sobre o desenvolvimento da política; ter habilidades intelectuais tradicionais de diagnóstico e síntese de problemas e, também, “a capacidade política de implementar a política na organização e perceber as direções de mudança necessárias se as condições políticas forem sensíveis ou se ocorrerem grandes mudanças” (p. 02, tradução nossa). Isto posto, pensando sobre a relação entre

66 Bunn e Thomas (1978) não fazem distinção entre formuladores e decisores; referem-se àqueles utilizando o termo “*decision-makers*” como referência. Argumentam, para tanto, que a formulação e a tomada de decisão não constituem dois estágios separados.

formulação e implementação, assim como aduz Birkland (2011), a implementação é uma "característica chave do processo político" (p. 264) e não pode ser vista separadamente dos estágios de formulação e tomada de decisão, pois, pensadas em conjunto, são importantes para a efetividade das políticas públicas.

Michael Hill (2005) diz que a propensão em separar a implementação de outras fases do ciclo da política pública se dá pela força em estimular a atenção para os estudos sobre o processo, individualmente, buscando exalçar sua relevância. O autor percebe uma tendência em tratar as políticas como entidades claras e incontroversas, cuja implementação pode ser estudada de forma separada. Isso leva, na visão de Hill, a problemas metodológicos que podem chegar a afetar os atores envolvidos na medida em que eles consideram importante essa distinção. Consequentemente, se os atores a consideram relevante, isso ficará claro em suas atividades e o estudo empírico de implementações evidenciará essa segmentação. A separação fomentaria comportamentos ligados a uma noção apartada de que há aqueles responsáveis pelo planejamento, aqueles pela tomada de decisão e aqueles que devem colocá-las em prática. O autor ainda esboça sua crítica argumentando que os atores poderosos estimulam a análise cética do processo, segmentada, seja por quererem fomentar a ideia de que a realidade corresponde à premissa teórica ou por quererem culpabilizar os implementadores quando as políticas não correspondem às expectativas desenhadas.

Nesse sentido, a formulação vista como *policy design* orienta o entendimento de que o desenho da política deve selecionar instrumentos e elaborar medidas buscando integrar as características pressupostas tanto nas fases de tomadas de decisão, quanto nas de implementação. O *design* e a implementação estão intimamente relacionados porque, como frisa Birkland (2011) “as escolhas feitas na concepção de uma política influenciarão profundamente a forma como uma política é implementada, o que influencia os resultados dessas políticas” (p. 230).

Paul Cairney (2012) observa falhas no desenho das políticas como um dos fatores de má implementação. Linder e Peters (1987) esclarecem que o desenho falho pode ser resultado de uma ambição excessiva; de uma não

compreensão do problema ou, simplesmente, as soluções delineadas não correspondem aos problemas a que estariam relacionadas. Se bem desenhada, a formulação permite antecipar futuros problemas da implementação e, inclusive, se pensada em integração com análise e avaliação, possibilita criar políticas que alinhem problemas, interesses, recursos organizacionais e soluções (LINDER E PETERS, 1987; ANSELL E SORENSEN, 2017). Estas máximas relacionam, portanto, a *efetividade* das políticas *também* ao processo de formulação: o processo, seus atores e o conteúdo da política desenhada podem, ademais, influenciar o desenho de sua execução e, dessa maneira, impactar, em maior ou menor medida, direta ou indiretamente, o sucesso da política a ser implementada.

Nesse sentido, os formuladores, preferencialmente antes de iniciarem o processo de desenho devem considerar cinco elementos da *policy design*, como descrito na figura 3:

Figura 3 - Elementos da Policy Design

Elemento	Questões a serem feitas
Os objetivos da política	Quais são os objetivos da política? Eliminar um problema? Atenuar um problema, mas não necessariamente eliminá-lo? Impedir que um problema piore?
Os modelos causais	Qual é o modelo causal? Sabemos que, se fizermos X, Y será o resultado? Como sabemos isso? Se não sabemos, como podemos saber?
Os instrumentos da política	Que ferramentas ou instrumentos podem ser usados para colocar a política em prática? Eles serão mais ou menos coercivos? Dependerão mais de incentivos, persuasão ou informação? Capacitação?
Os alvos da política	Qual comportamento supostamente deve mudar? Há alvos diretos ou indiretos? Nossas escolhas de formulação são baseadas em nossa construção social da população-alvo?
A implementação	Como o programa será implementado? Quem definirá o sistema de implementação? Qual modelo de implementação será selecionado? Porquê?

Fonte: Elaborado e adaptado pela autora, conforme Birkland (2011).

Importa salientar que Birkland (2011) define no quadro apenas as perspectivas *top-down* e *bottom-up* como modos de implementação. Retiramos a restrição do

texto a fim de ampliar a análise, haja vista a existência de outros modelos, conforme Howlett. et. al. (2013), Hill (2005) e Hill e Hupe (2002).

Os cinco modelos referem-se a elementos que o autor considera essenciais para a formulação de uma política pública: a identificação de um problema e dos objetivos da política; a definição de relações causais entre tais problemas e as soluções pretendidas; a seleção de instrumentos cabíveis; a delimitação de um público-alvo e a reflexão sobre as construções sociais que os atores desenvolvem em relação a ele e, por fim, a definição de um modelo de implementação.

Sobre o processo da *policy design*, Birkland (2011) discute questões como eficiência e conflitos e ambiguidade na definição de objetivos. Acerca disso, realça a dificuldade em traçar objetivos e metas claros, não somente da política em si, assim como de cada ação a ser planejada pelos atores. Seguindo seu modelo proposto na figura 3, salienta que, para chegar a bons resultados, os formuladores têm de fazer perguntas sobre os objetivos e metas, a fim de entenderem completamente o que a política quer alcançar. Completa dizendo que o tipo de objetivos e metas traçados pode revelar muito sobre o que os formuladores acreditam ser possível fazer para resolver ou aliviar um problema. Desse panorama, observamos que seria possível investigar se os atores envolvidos conhecem de fato o problema, possuem as ferramentas intelectuais ou técnicas para pensar medidas e se há conflitos de interesses influenciando o processo.

A busca por relações causais, para Birkland (2011) pressupõe a compreensão de que os atores estabeleçam relações de causa-consequência; o autor vê esse processo a partir de uma teoria causal, a respeito do que “causa um problema e como respostas específicas poderiam aliviá-lo” (p. 241, tradução nossa). Nessas relações, o autor observa possibilidade de conflitos, uma vez que o desenvolvimento de relações causais está intimamente ligado às visões dos atores sobre os problemas e, da mesma forma, de suas habilidades em prever os impactos das soluções desenhadas.

Descrevendo os instrumentos selecionados para colocar os objetivos em prática, Birkland (2011, p. 243-7) resgata, após uma revisão bibliográfica, o que alguns autores categorizam como possíveis ferramentas. Elas perpassam

dimensões como pagamentos financeiros; o fornecimento de bens, serviços e informações; proteções legais, como garantias ou restrições e penalidades; entender se o Estado será o único provedor; o estabelecimento de níveis de descentralização na administração da política; a definição de medidas econômicas, como impostos e taxas, ou políticas, dentre outras. A discussão que mais importa para o autor acerca da seleção de instrumentos, além dos seus tipos, é a de que os formuladores devem ter em consideração tanto a viabilidade política[67], quanto os recursos disponíveis para implementá-la. A possibilidade de implementação é, como reforçamos, a "característica chave do processo político" (BIRKLAND, 2011, p. 264) e estar prevista no processo de formulação aumenta as chances de efetividade das medidas escolhidas.

Assim, pensamos sobre as fases de formulação e de implementação a partir de uma relação de influência da fase do desenho na fase da execução das políticas. Como buscamos salientar por estas linhas, ambos os estágios estão inter-relacionados; de uma perspectiva de formulação, um desenho que contemple as complexidades da implementação poderá prever soluções mais viáveis aos problemas e ampliar os atores a interagirem no processo de projetar a política.

1.3 ESTADO *VERSUS* MIGRAÇÃO FORÇADA: DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PARA INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS

Discutimos por estas linhas acerca da importância das políticas públicas e, por consequência, dos Estados para a efetivação dos Direitos Humanos, em especial dos refugiados, nas e das sociedades; entendidas como instrumentos de ação pública com impacto na promoção e proteção da dignidade humana.

Destacamos a influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos na discussão e desenvolvimento de um novo regime internacional para os refugiados. Mesmo sem caráter vinculante, a Declaração de 1948, dentre suas influências[68], é a espinha dorsal do sistema universal de proteção dos direitos

67 Afirma: "como a formulação de políticas é, no mínimo, tanto um processo político quanto um processo técnico, mesmo ferramentas de políticas tecnicamente superiores podem não ser adotadas porque são politicamente impopulares" (p. 247, tradução nossa).

68 James Hathaway (2005) é um dos que se dedicam a explicar a construção do direito internacional dos refugiados, comparando os instrumentos normativos com a Declaração Universal

humanos (CANÇADO TRINDADE, 1997). Configura uma “rota de reconhecimento” (SEN, 2004), isto é, um reconhecimento não somente institucional ou legal dos direitos humanos fundamentais, mas também – ou principalmente, em seu intuito basilar – uma espécie de critério moral, ou de um espaço de cultura de direitos humanos; um padrão de avaliação de práticas e políticas das instituições e organizações internacionais e domésticas (BEITZ, 2001; HATHAWAY, 2005; SEN, 2004). Sob esses critérios, os indivíduos passam a ser sujeitos de direitos e os Estados são responsabilizados enquanto agentes de proteção dos direitos humanos fundamentais, mas também reconhecidos como seus possíveis violadores (SEN, 2004; BEITZ, 2001; ARENDT, 2012; CANÇADO TRINDADE, 1997).

Partimos da premissa de que as políticas públicas podem incluir convicções ou políticas morais fundamentais das sociedades, princípios considerados de tal importância que a sua não aplicação seria considerada algo "intolerável". Sob esse princípio se instalariam os regimes democráticos, em que o respeito pelos direitos humanos caracterizaria um princípio fundamental, de natureza que designaria os objetivos que um Estado de Direito se comprometeria a seguir, regimentados em normas e ações (KHAN FREUND et. al., 1953; OSTER, 2015).

No entanto, muito mais que uma expressão regimental das normas declaradas e ratificadas pelas sociedades, os direitos humanos devem representar, nas palavras de Garretón (2004), a base de toda política pública, de qualquer matéria, assim como, especificamente, das políticas de promoção e proteção dos direitos humanos em si, como um *enfoque* de direitos. Eles traduziriam, portanto, os princípios norteadores fundamentais que orientariam as políticas, o que autores como Vázquez e Delaplace (2005, grifo nosso) denominariam por uma “*perspectiva* de direitos humanos nas políticas públicas”. O enfoque de direitos das políticas significaria assumir a contrapartida de que para além do direito há uma obrigação de satisfazer tal perspectiva,

---

dos Direitos Humanos, percebendo suas influências diretas e, também, seus distanciamentos. Ressalta dentre algumas das influências o princípio para o reconhecimento de um direito a igual proteção da lei, assim como do direito de procurar e desfrutar do asilo e de ter liberdade de assembleia e associação.

compreendendo preceitos como não violação, promoção e garantia desses direitos (GARRETÓN, 2004).

Representa, à vista disso, o resultado de processos políticos e sociais a nível global e regional que expressam as lutas pelos direitos, catalogadas, em especial na América Latina, a partir dos movimentos por democracia[69] e da identificação de novas abordagens contemporâneas para questões de direitos humanos[70], levantadas pelos movimentos sociais, para operacionalizar e conceber desenhos de políticas concertadas entre o Estado e a sociedade civil (GONZÁLEZ, 2002; BENÍTEZ, 2007). A operacionalização surge, no âmbito dos estudos das políticas públicas, da necessidade de efetivação e concretização de garantias declaradas desde a primeira dimensão de Direitos Humanos, demandando, como aduz Maria Paula Bucci (2001) "medidas concretas do Estado (...) de forma a disciplinar o processo social, criando formas que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana" (p. 08). Enfatizaria, nesse sentido, que as obrigações normativas que o Estado assumiu internacionalmente devem ser claramente expressas e implementadas através de suas políticas públicas (VÁZQUEZ E DELAPLACE, 2011; OSTER, 2015; GARRETÓN, 2004).

A partir das contribuições de González (2002), Garretón (2004), Bucci (2001) e Vázquez e Delaplace (2011), podemos entender os direitos humanos tanto como *a forma de ver* a concretização de direitos (um fundamento ético de formulação e execução de políticas), quanto como *o resultado-fim* das políticas

69 Guendel González (2002) ressalta que os movimentos por redemocratização na América Latina e a formulação de acordos de paz obrigaram as forças sociais a redefinirem alianças políticas e a reconceituar os enfoques do poder político, o que ampliou as discussões sobre estratégias de construção da ordem social e também o papel da sociedade civil na manutenção das democracias. Esses movimentos foram, conforme o autor, abastecidos pelas reações populares em defesa de políticas econômicas e sociais desajustadas pelas estratégias macroeconômicas aplicadas na década de 80.

70 O recrudescimento de correntes neoliberais e neoconservadoras representam uma "contrarrevolução", para Guendel González (2002), que passaram a alimentar uma discussão sobre os direitos humanos centrando seu foco em princípios como organização social e respeito às liberdades negativas. Isso conduziu a um aumento das desigualdades sociais na América Latina, que, para o autor, consequentes de um processo de globalização preocupado com medidas expressivamente macroeconômicas, coincidiu com um aumento considerável dos níveis de complexidade social. Concomitantemente, outras temáticas debatidas em escala mundial impulsionaram os movimentos de lutas por direitos, como o reconhecimento dos direitos das mulheres, das crianças, da juventude, dos indígenas e dos idosos, assim como discussões sobre casamento, família e sexualidade. A discussão promovida pela ONU e outras organizações internacionais sobre essas e outras temáticas acabou por legitimar o poder político dessas pautas e, como complementa o autor, permitiu esforços orientados a operacionalizar as concepções éticas que fundamentam a doutrina dos Direitos Humanos nas políticas públicas.

públicas, uma exigência subjetiva de obtenção do que é reconhecido juridicamente para a proteção da dignidade humana e para sua proteção em situações de violação ou vulnerabilidade.

Ampliando um pouco esses pressupostos, cabe destacarmos a conceituação de Thakur e Weiss (2009) sobre o que entendem por política: a veem como “a declaração de princípios e ações que uma organização provavelmente buscará no caso de contingências específicas” (p. 19, tradução nossa). O conceito associa políticas a termos que nos são caros para a discussão de sua relação com os Direitos Humanos (*"declarações de princípios e ações"*). Baseando-se no institucionalismo de Keohane (1988; 1989)[71], entendem que o termo “organização” se refere tanto a entidades formais e organizacionais, quanto a padrões recorrentes de comportamento em que as expectativas dos atores se convergem. Com isso notam que, para uma política “escapar da armadilha de ser *ad hoc*, episódica e idiossincrática” (2009, p. 20) ela deve ser abrigada dentro de um contexto institucional. Isso evidencia o papel das instituições em serem os efetivadores das políticas; aqueles grupos ou aquelas relações entre grupos que definirão os instrumentos para colocar as políticas em prática.

Há, então, uma interrelação entre a problemática do refúgio, a problemática das violações aos direitos humanos e o papel dos Estados e agentes públicos na proteção de tais direitos. Expressa em forma de políticas públicas, a percepção dos Direitos Humanos como *forma de ver* a política e, de mesmo modo, como seu *resultado-fim*, demonstra que as relações de reconhecimento, tanto de direitos, como dos indivíduos, respaldam-se precipuamente na proteção estatal e na legitimação comunitária, uma vez que o indivíduo é protegido quando Estado e sociedade, em suas relações intersubjetivas, o admitem tipicamente como sujeito detentor de direitos.

Tal reconhecimento sob o Estado democrático de direito traduz-se na defesa particular do indivíduo (HABERMAS, 2002), o que, como salientamos, em

71 As contribuições de Keohane são especiais para os estudos das relações internacionais por se referirem às relações de interdependência inseridas nas redes de normas e procedimentos reiterados em acordos entre Estados, o que ele determina, numa análise do todo, como regimes internacionais. As instituições representam um papel fundamental para o autor; ele as visualiza não como uma rede de normas unicamente, mas como "um padrão ou categorização geral da atividade ou um arranjo específico construído pelo homem, formal ou informalmente organizado" que envolvem "regras persistentes e conectadas (formais ou informais) que prescrevem papeis comportamentais, constrangem atividades e moldam expectativas". (1988, p. 383, tradução livre). Para Keohane, as instituições são atores primordiais em relações de cooperação.

formato de ações empreendidas pelos governos, partindo de decisões e não-decisões de seus atores, conformam políticas públicas de proteção (ou desproteção) aos direitos humanos. Ao lidar com a migração forçada, o Estado e seus atores formulam, decidem e implementam políticas que, em maior ou menor grau interferem positiva ou negativamente na integração local dos migrantes. Falando dos refugiados, se os reconhecem como sujeitos detentores de direitos, isto é, se os reconhecem legalmente e a eles denominam políticas específicas com enfoque de direitos, não estão somente operando em consonância com os Direitos Humanos, mas primordialmente oferecendo ao indivíduo melhores chances de se integrar.

As criações de dispositivos legais específicos para a proteção dos refugiados no âmbito internacional, como a Convenção de 1951; o Protocolo sobre a Convenção dos Refugiados, de 1967; a Convenção Relativa aos Aspectos dos Refugiados Africanos, de 1969 e a Declaração de Cartagena, de 1984, foram primordiais para delimitar as ações dos Estados diante do fenômeno da migração forçada. Esses dispositivos não impedem, entretanto, que estes usem de sua discricionariedade para, numa dimensão legal, indeferirem a concessão de status de refugiado ou impossibilitarem o seu acesso à cidadania.

O Estado, baseado em princípios éticos universalistas, possui o controle da ampliação de reconhecimento legal sob suas fronteiras. Delibera acerca de quem está ou não apto a receber sua proteção legal e, no caso da imigração ou da migração forçada, pode exigir dos migrantes que eles se assimilem às suas regras formais e sociais internas. Habermas (2002) observa dois níveis de assimilação de migrantes ao discutir o reconhecimento sob o Estado democrático de direito: 1) assimila-se de determinada maneira que se institucionaliza a autonomia dos migrantes na sociedade que acolhe, exigindo uma compreensão da cultura política do local; e 2) compenetra-se o migrante amplamente nos modos e costumes de viver local, numa disposição a aculturação (p. 257-8). O reconhecimento dos refugiados, por consequência, está associado a uma demanda legal (institucionalizada) e a uma demanda social/cultural que exige um abandono identitário.

Para proteger os direitos dos indivíduos e ainda manter a identidade legal dos Estados é preciso que esses níveis estejam desassociados, ou seja, estejam

limitados ao primeiro nível de socialização política. O segundo nível prevê uma renúncia identitária e cultural dos indivíduos, caracterizando uma grave violação à dignidade. Assim, os Estados (e as sociedades) não podem exigir dos migrantes que dispensem suas características de origem em detrimento de uma nova cultura ou modo de vida social local, com propósitos de se "integrar". A integração só é real e possível, como se vem salientando neste trabalho, a partir do momento em que o indivíduo é reconhecido, legal e socialmente, em suas particularidades.

Os obstáculos da integração local dos migrantes forçados, dessa maneira, estão postos diante do manejo das relações intersubjetivas entre os indivíduos e os Estados e sociedades receptoras. Entende-se que, na prática, essas se dão muitas vezes sob um panorama de preconceito e de não valorização e reconhecimento da identidade estrangeira, suprimindo os direitos dos migrantes. Estes são frequentemente considerados uma ameaça à comunidade local e assim estão desprotegidos sob um processo de desvalorização identitária que os estigmatiza como indesejáveis, clandestinos ou indeferidos[72].

Salientam Milesi e Carlet (2012): "Especialmente para os refugiados as políticas públicas possuem um papel importante para sua efetiva integração social, econômica e cultural" (p. 88). As autoras são enfáticas: "a realidade destas pessoas ainda está marcada por uma situação carente, do ponto de vista da inclusão em políticas públicas e das oportunidades básicas necessárias para a reconstrução de uma vida" (2012, idem). A efetividade da proteção de direitos, portanto, pode se estabelecer na forma de políticas de discriminação positiva, que reconheçam o indivíduo em sua condição de desigualdade e fundamentem-se em um olhar recíproco de reconhecimento das diferenças (TAYLOR, 2000; 1993). Políticas que tenham os Direitos Humanos como tanto como *forma de ver* a política, quanto como seu *resultado-fim*. Isso posto, entendemos que o Brasil e o Estado de Goiás estão inseridos nesse contexto de demanda por políticas de integração que tenham os Direitos Humanos como resultado-fim. Nos capítulos que seguem nos dedicamos a analisar os panoramas de refúgio nacional e

72 Aprofundar com Arendt (2012); Agier (2006).

regional, tecendo algumas considerações sobre os desafios que neles encontramos.

CAPÍTULO II
CONTEXTUALIZAÇÕES: REFÚGIO NO BRASIL E NO ESTADO DE GOIÁS

2.1 REFÚGIO NO BRASIL

De maneira geral, o Brasil é uma nação reconhecida por seu trabalho internacional e no que se refere à agenda dos Direitos Humanos, assinou grandes e importantes instrumentos[73], dentre eles a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, de 1969. No tema dos refugiados, o Brasil é signatário da Convenção de 1951 e de seu Protocolo de 1967, instrumentos cerne na proteção internacional do refúgio, além de ter aderido às diretrizes da Declaração de Cartagena de 1984, que amplia o escopo de proteção àqueles que migram devido às "generalizadas violações aos Direitos Humanos". A relação do Brasil com o regime de refúgio, não obstante, remonta a um período anterior a sua adesão à Convenção de 1951.

Antes do final da Segunda Guerra Mundial, de acordo com Silva (2015), o Brasil se comportava seletivamente quanto ao acolhimento e tratamento dos refugiados, especialmente nos regimes políticos de exceção[74]. O autor comenta que na historiografia do período da ditadura do Estado Novo houve uma verdadeira mobilização política contra a imigração; também um processo seletivo rigoroso para impedir a entrada de refugiados judeus. Nas palavras do autor, esse período foi marcado por uma política migratória "restritiva e securitária, mas ao mesmo tempo, ambivalente e obscura" (SILVA, 2015, p. 123).

---

73 Alguns deles são: a Carta das Nações Unidas (1945); a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); a Convenção contra o Genocídio (1949); os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos (1966) e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); a Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1968); a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969); a Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1984); a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes (1984); a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); a Declaração do Direito ao Desenvolvimento (1986); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993); a Declaração de Pequim (1995); e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994).

74 Silva (2015) faz referência aos interesses de embranquecimento populacional que permeavam as políticas de atração de migrantes na sociedade republicana até a primeira metade do século XX, que davam preferência à imigração europeia. O ponto de inflexão ocorreu com o governo Vargas em 1930, que aprovou legislações restritivas à entrada de estrangeiros.

Com o final da Segunda Guerra, o Brasil expandiu suas relações com o contexto internacional. Através de uma comissão mista, o Brasil aderiu à OIR e se comprometeu a receber refugiados e deslocados de guerra (ANDRADE, 2005). Mas, mesmo com a queda da ditadura do Estado Novo, o Brasil ainda possuía leis migratórias discriminatórias e seletivas[75]. A adesão à OIR não foi feita sem obstáculos: como observa Silva (2015), o Brasil relutou em aderir à organização e não acenou oficialmente a abertura de suas fronteiras aos refugiados judeus, alegando que estes deveriam ser selecionados seguindo critérios de desenvolvimento industrial para o país.[76] Mesmo com essas restrições, o Brasil reassentou refugiados e deslocados de guerra (PACÍFICO, 2010).

Em 1952 o governo Vargas assinou a Convenção de 1951 e em 1960 a ratificou, se tornando o primeiro país do Cone Sul a aderir ao documento[77]. Isso foi possível também devido às mudanças advindas da Constituição de 1946, que já instituíam no Brasil medidas de incorporação do imigrante[78] ao trabalho e políticas migratórias mais abertas que as da Constituição de 1937. Os anos 50 foram uma década de forte fluxo migratório ao Brasil, estimulado pelas organizações internacionais: o Brasil estava em busca de mão de obra para servir aos seus projetos de desenvolvimento industrial e por isso estimulava as políticas de reassentamento (SILVA, 2015; PACÍFICO, 2010).

Esse estímulo ao reassentamento em relação à comunidade internacional mudou com o golpe militar em 1964. O período ditatorial foi marcado por um fechamento à migração internacional e um afastamento dos regimes internacionais de direitos humanos (MOREIRA, 2012). De acordo com Julia Bertino Moreira (2012), a situação jurídica dos estrangeiros no Brasil nesse ínterim era limitada pelos Decretos-Lei nºs 941/1969 e 66.689/1970, que estabeleciam regras de expulsão em casos de atentado contra a segurança nacional ou a ordem pública. No final dos anos 70, segundo a autora, a questão dos refugiados passou a ser vista também pelo prisma da segurança[79]. Além

75 Silva (2015) realça o art. 2º do Decreto-Lei nº 7967 de 1945 que estimulava a chegada de imigrantes seguindo a necessidade de preservar na composição étnica da população suas características de ascendência europeia.

76 O Brasil nunca chegou a ratificar a Convenção de constituição da OIR. Para saber mais sobre a adesão do Brasil à OIR, conferir Silva (2015) e Andrade (2005).

77 A adesão foi feita por meio da promulgação do Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961.

78 Os refugiados eram classificados como imigrantes no Brasil.

79 Em sua pesquisa, Moreira (2012, p. 100) encontra nos arquivos do Itamaraty os dizeres: “a política brasileira em relação aos refugiados envolve aspectos ligados à segurança nacional e

disso, muitos solicitantes de refúgio latino-americanos não eram reconhecidos pelo governo brasileiro durante a ditadura, ainda que fossem reconhecidos como refugiados pelo ACNUR. Isso ocorria devido à decisão brasileira de permanecer com sua cláusula de restrição geográfica ao aderir à Convenção de 1951 (SILVA, 2015).

A situação de violação aos direitos humanos se agravou durante a ditadura e nos anos 70 a sociedade civil desempenhava um papel salutar na proteção da dignidade humana, funcionando como uma força de contraposição ao regime (MOREIRA, 2012). O trabalho de instituições como a Igreja Católica Romana e a Cáritas Arquidiocesana foram primordiais para o acolhimento de centenas de refugiados no Brasil, uma vez que estes estavam em situação de ilegalidade pelo seu não reconhecimento pelo governo brasileiro. Muitos dos migrantes latino-americanos foram legalmente classificados como asilados (SILVA, 2015). Em 1977 ocorre a primeira missão do ACNUR no Brasil, especificamente no Rio de Janeiro, mas a agência ainda se limitava a realizar os reassentamentos de pessoas asiladas (ALMEIDA, 2000).

Esse panorama mudou nos anos 1980 com a chegada de refugiados não-europeus, que passaram a ser recebidos oficialmente pelo governo brasileiro, sinalizando um maior relacionamento com a ONU e o ACNUR (ALMEIDA, 2001). Em 1982 o governo brasileiro oficialmente reconhece o ACNUR enquanto organização internacional (ALMEIDA, 2000). Em paralelo, foi aprovado no Brasil o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980), considerado um dispositivo legal restritivo e utilitarista, que visava reduzir o fluxo migratório e vincular o migrante ao desenvolvimento econômico do país, permitindo a fixação de estrangeiros com certa qualificação e que viessem ao Brasil trabalhar (CAHALI, 2010). O Estatuto do Estrangeiro menciona refugiados e apátridas unicamente no art. 55, quando descreve a possibilidade de emissão de passaportes ou documentos de viagem a eles quando for o caso.

Do Estatuto do Estrangeiro surgiu o Conselho Nacional de Imigração (CNIg)[80], órgão então vinculado ao hoje extinto Ministério do Trabalho, responsável pela orientação e coordenação das atividades de imigração, com

---

como tal deve ser conduzida com a devida cautela por forma a evitar compromissos que possam prejudicar os altos interesses nacionais".

80 Instituído pelos arts 129 e 144 da Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980.

exceção do policiamento de fronteiras[81]. Após as mudanças no Estatuto do Estrangeiro, o CNIg passou a ser regulado pela Lei nº 8.490/1992, que dispõe sobre a organização da Presidência da República (CAHALI, 2010; SILVA, 2015). O Estatuto, de caráter limitador, parecia não acompanhar a onda de redemocratização que começava a apontar no Brasil; onda essa que só foi se consolidar de fato nos anos 90.

A Constituição de 1988 fundava bases jurídicas de proteção social e o novo governo democrático parecia querer mudar os rumos da política externa para ficar mais próximo da agenda internacional dos Direitos Humanos (SILVA, 2015). Por isso, na agenda das migrações, em 1989 o Brasil finalmente descartou a restrição geográfica à Convenção de 1951 pelo Decreto nº 98.602 de 19 de dezembro de 1989 (CANÇADO TRINDADE, 2000). Também nesse ano transcorreu a transferência do ACNUR para Brasília (JUBILUT, 2007).

O crescente interesse pelos refugiados e pelos direitos humanos nesse período de redemocratização levou à elaboração da Portaria Interministerial nº 394 de 1991 que ampliava os direitos dos refugiados e estabelecia um procedimento específico para a concessão de refúgio, afirmando que a análise dos casos estaria sob a alçada do ACNUR e a deliberação sobre deferimentos ou indeferimentos seria de ordem do Ministério das Relações Exteriores (JUBILUT, 2007; SILVA, 2015)[82]. Com a chegada de solicitantes de refúgio angolanos, congoleses, da Libéria e da antiga Iugoslávia, os procedimentos foram modificados e ampliados para seguirem as diretrizes da Declaração de Cartagena de 1984, que logo mais seria transformada na lei nacional para os refugiados (JUBILUT, 2007; ALMEIDA, 2000; SILVA, 2015).

Amparado no Programa Nacional de Direitos Humanos[83], criou-se um Projeto de Lei sobre Refugiados em 1996 que estabeleceu a incorporação da

81 Essa tarefa cabe à Polícia Federal.

82 Jubilut (2007) fala um pouco sobre o procedimento de concessão de refúgio nesse período: “Em linhas gerais o procedimento para a concessão de refúgio ocorria da seguinte maneira: o ACNUR realizava uma entrevista com os solicitantes de refúgio e com base nela elaborava um parecer recomendando ou não a concessão de refúgio naquele caso. Esse parecer era encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores, que se pronunciava a seu respeito e fazia sua remessa ao Ministério da Justiça, que proferia a decisão final. Tal decisão era publicada no Diário Oficial da União e era enviado um ofício do ACNUR para as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, a partir do qual a Polícia Federal emitia documentação para o refugiado” (p. 175).

83 Foi o primeiro programa para promoção e proteção dos Direitos Humanos na América Latina (SILVA. 2015).

Convenção de 1951 e descreveu objetivos de curto, médio e longo prazo para as políticas de refúgio e imigração, que em 1997 viria a se tornar a Lei nº 9.474/1997, conhecida como a Lei de Refúgio no Brasil (ALMEIDA, 2000; SILVA, 2015). De acordo com Jubilut (2007), a partir da promulgação da Lei 9.474/1997,

> o Brasil se consolidou como um Estado acolhedor de refugiados (...) e passou a integrar formalmente o grupo de Estados que não apenas se preocupam, mas efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo menos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados (p. 176).

Dessa maneira, a Lei 9.474/1997, baseada na Convenção de 1951, no Protocolo de 1967 e na Declaração de Cartagena de 1984, é dividida em oito títulos, dezessete capítulos, três sessões e 49 artigos. Seu primeiro título caracteriza o conceito de refugiado, a extensão do status a grupo familiar e a cessação do status de refúgio. O ingresso no território nacional e o pedido de refúgio estão dispostos no segundo título. O quarto título trata do procedimento de concessão de refúgio: a autorização de residência provisória; instrução e relatório; deliberação; comunicação e registro; e do recurso. Efeitos de extradição e expulsão estão dispostos no título quinto e a cessação do status, no título sexto. O sétimo título trata das soluções duráveis ao refúgio (repatriação, integração local e reassentamento). O oitavo título dispõe as considerações finais. (LEÃO, 2004)[84].

Cabe realçar algumas normativas. De acordo com o art. 7º da Lei referida, o estrangeiro que chegar ao território nacional poderá solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória, que será responsável pela orientação conforme os procedimentos cabíveis. O § 1.º do art. 7 também adota o *non-refoulement*, isto é, uma normativa que impede a deportação daquele que solicitar refúgio no Brasil[85] (LEÃO, 2004; JUBILUT, 2007).

Além dessas disposições, a Lei de Refúgio brasileira institucionalizou em seu terceito título um órgão interministerial responsável por ditar as diretrizes das políticas para os migrantes forçados (LEÃO, 2004; JUBILUT, 2007). Assim, em 1998 toma posse a coordenadoria do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão sediado no Ministério da Justiça e que a partir deste momento

84 Os direitos e deveres conforme a Convenção de 1951 podem ser lidos no Anexo A.
85 Mais sobre a Lei de Refúgio pode ser visto em Jubilut (2007).

passava a ser encarregado pela análise individual das solicitações de refúgio no Brasil (ALMEIDA, 2000; JUBILUT, 2007).

2.1.1 RECONHECIMENTO DE STATUS DE REFUGIADO

Tendo isso em vista, conforme o art. 12 da Lei 9.474/1997, em consonância com a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e demais fontes do direito internacional dos refugiados, cabe ao CONARE as responsabilidades de:

> I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
> II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
> III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
> IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
> V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei. (BRASIL, 1997).

Essas responsabilidades são realizadas a partir de uma experiência de parceria tripartite entre o Governo Brasileiro, a Sociedade Civil e o ACNUR. Representam a sociedade civil nessa parceria instituições como a Cáritas Arquidiocesana e o Instituto Migração Direitos Humanos (IMDH) (LEÃO, 2004). O procedimento de reconhecimento de status de refugiado, todavia, envolve, além da estrutura tripartite, um outro ator fundamental: o Departamento da Polícia Federal (PF).

O art. 47 da Lei 9.474/1997 define que a solicitação de refúgio é um procedimento gratuito e tem caráter urgente. Os artigos 17[86] e 18[87] definem como se dá o início da solicitação de refúgio: primeiro ela é externalizada informalmente através de um pedido à autoridade competente e, depois, o procedimento é formalizado ao solicitar que o requerente preste declarações. A partir desse momento, o solicitante já estará protegido pelo dispositivo do *non-refoulement* (JUBILUT, 2014).

---

86 “O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado” (BRASIL, 1997).

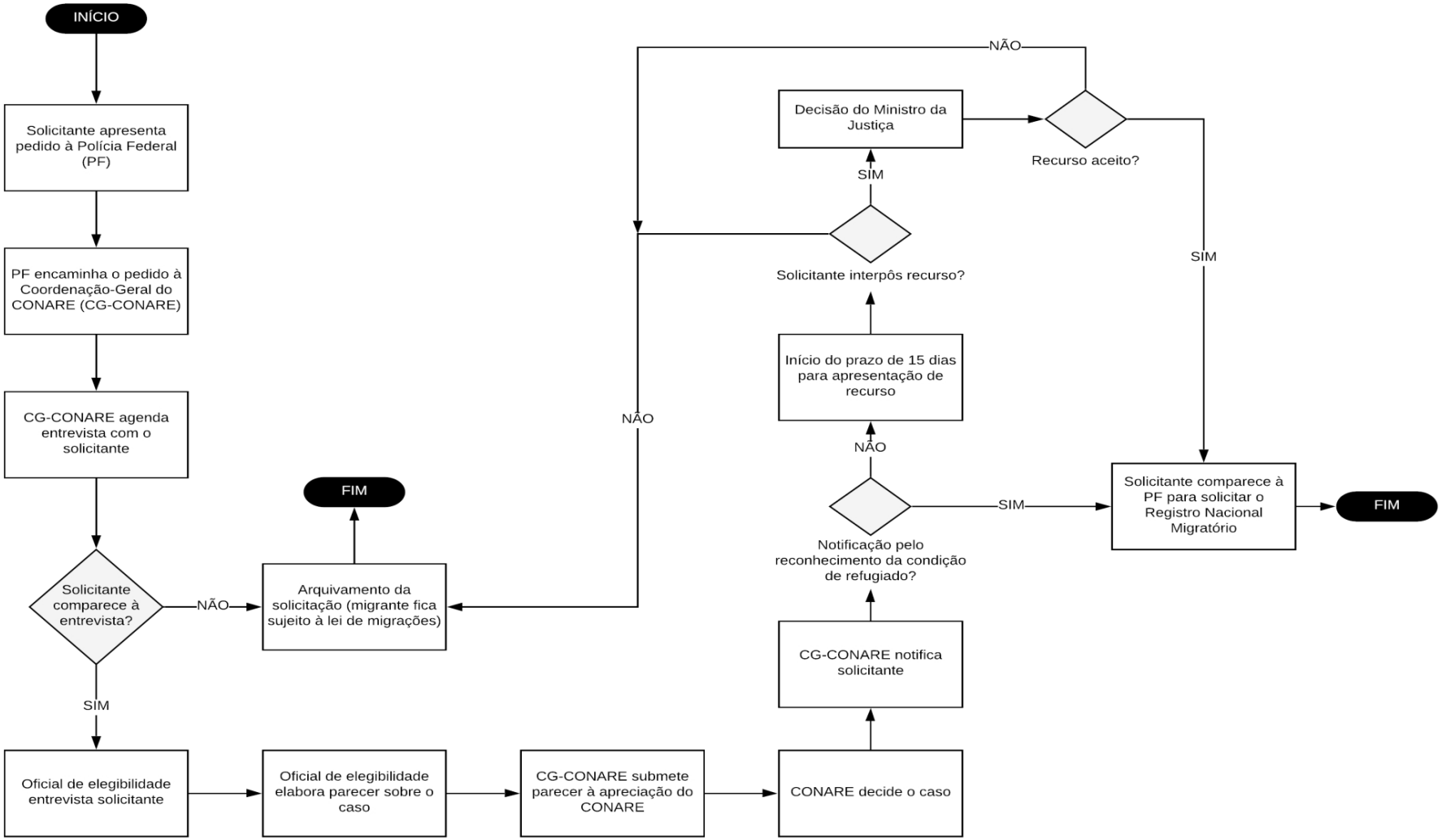
87 “A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos. Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento” (BRASIL, 1997).

O procedimento formal requer que o solicitante dirija-se à Polícia Federal para iniciar seu pedido de reconhecimento, mas, na prática, outras instituições têm exercido esse papel, principalmente em áreas com altos fluxos de migrantes. A Cáritas Arquidiocesana é uma das instituições da sociedade civil autorizadas a incializar os pedidos de refúgio[88], o que torna o processo mais inclusivo para o solicitante, uma vez que o temor de se dirigir à polícia pode ser um impeditivo para que esse não regularize sua condição. Preenchido o Termo de Declaração, a Cáritas dá suporte ao solicitante junto à PF[89] (JUBILUT, 2014).

O Termo de Declaração é o documento que contém informações sobre o requerente: suas razões de solicitação de refúgio e seus dados pessoais e familiares. Pode funcionar como um documento comprobatório aos migrantes indocumentados até que o Protocolo Provisório seja expedido. Esse Protocolo, de duração média de 20 dias, é garantido pelo art. 21[90] da Lei 9.474/1997 e serve de base legal para a estadia do migrante em solo brasileiro, além de permitir a emissão de carteira de trabalho provisória. É uma espécie de carteira de identidade temporária dada ao solicitante (JUBILUT, 2014).

88 Preenchimentos de formulários e documentos para serem entregues à Polícia Federal.
89 A instrumentalização do pedido de refúgio requer que o Termo de Declaração seja lavrado pela Polícia Federal (JUBILUT, 2014).
90 “Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até adecisão final do processo. Parágrafo 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País. Parágrafo 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos” (BRASIL, 1997).

Figura 4 – Procedimento de solicitação de refúgio no Brasil – CONARE



Fonte: Adaptado pela autora com base em Ministério da Justiça e Segurança Pública (2019).

Lavrado o Termo de Declaração, o solicitante responde a um questionário aprofundado sobre as razões do deslocamento e este documento é enviado ao CONARE para que efetue a expedição do Protocolo Provisório[91]. Encaminhado o pedido à Coordenação-Geral do CONARE, esta agenda uma entrevista com o solicitante. O não comparecimento do requerente na entrevista acarreta no arquivamento do seu pedido de reconhecimento.

Um oficial de elegibilidade conduz a entrevista e depois a relata a uma espécie de grupo consultivo de pessoas formado pela parceria tripartite (CONARE, Sociedade Civil e ACNUR). Essa discussão baseia a elaboração de um parecer sobre a elegibilidade do caso e depois esse documento é enviado para discussão de mérito em plenário do CONARE[92]. Conforme o art. 23[93] da Lei 9.474/1997, esse processo deve averiguar todos os fatos convenientes para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019; BRASIL, 1997; JUBILUT, 2014).

As decisões de concessão de status de refúgio são tomadas por maioria simples, tendo cada representante[94] direito a um voto, de acordo com o art. 16 da lei. O art. 14 dispõe que o ACNUR não tem direito a voto, mas pode comparecer às reuniões e manifestar-se (BRASIL, 1997). Liliana Jubilut (2014, p. 10) revela que durante as deliberações do CONARE, o ACNUR e a Cáritas desempenham o papel de defesa do solicitante quando este é tido como refugiado pelo parecer dos advogados do convênio. Após esse processo, a decisão de concessão ou não de status de refugiado é então notificada ao solicitante.

Decidido pelo reconhecimento do status de refúgio, segundo o capítulo IV da Lei 9.474/1997, comunica-se à PF para que esta tome as medidas administrativas pertinentes, e em especial, se for o caso, faça o arquivamento de

91 De acordo com Jubilut (2014), o Protocolo Provisório é um documento individual. Na prática, membros de um grupo familiar que sejam menores de idade são incorporados nos protocolos de seus pais ou responsáveis.

92 Conforme o art. 24: “Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado” (BRASIL, 1997).

93 “A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade” (BRASIL, 1997).

94 Compõem o CONARE: Os Ministérios da Justiça e Segurança Pública; da Saúde; das Relações Exteriores; da Educação; e da Economia (na pasta Trabalho); a Polícia Federal e organizações da sociedade civil que trabalhem com refugiados, como a Cáritas. De acordo com o art. 13, os membros do CONARE são apontados pela Presidência da República. (JUBILUT, 2014; BRASIL, 1997).

qualquer processo criminal ou administrativo que possa se associar ao migrante por sua entrada irregular ao Brasil (BRASIL, 1997; JUBILUT, 2014). O solicitante é notificado do deferimento de concessão de status de refugiado e deve comparecer à PF para assinatura de um Termo de Responsabilidade, que contém os direitos e deveres dispostos na Convenção de 1951 e pode, então, solicitar o Registro Nacional Migratório (RNM)[95]. Essa decisão completa a legalidade no país e dá ao refugiado a proteção do Estado Brasileiro (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019; JUBILUT, 2014). A decisão de reconhecimento é declaratória e não constitutiva, o que garante que o refugiado reconhecido já seria considerado refugiado mesmo antes da decisão[96] (JUBILUT, 2014).

Decidido pela não concessão de status de refugiado, consoante ao capítulo V da mesma Lei, o solicitante tem o prazo de 15 dias para interpor um recurso requerendo a revisão do processo de solicitação. O solicitante pode elaborar seu próprio recurso e deve encaminhá-lo ao Ministro da Justiça, pois é de sua incumbência a decisão final sobre o pedido, conforme dispõe o art. 13[97] da Lei. O art. 30[98] aduz que o solicitante continua protegido pelo Protocolo Provisório, mesmo que esteja em fase de recurso (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019; JUBILUT, 2014). Caso o Ministro da Justiça acate o pedido de recurso, o trâmite segue o mesmo para a concessão de status de refugiado: comunica-se a PF; assina-se o Termo de Responsabilidade e solicita-se a expedição do RNM. Em caso de decisão negativa (indeferimento) ou da não protocolação de recurso, o pedido de reconhecimento é arquivado e o migrante fica sujeito à Lei de Migrações (Lei nº 13.445/2017) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019). Algumas solicitações não concedidas pelo CONARE podem ser regularizadas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg)[99].

---

95 O Registro Nacional Migratório é um modelo de documento lançado pela Polícia Federal em 2018 para substituir o antigo Registro Nacional do Estrangeiro. O novo documento é um modelo único de cédula de identidade destinado a migrantes com visto temporário; visto humanitário; autorização de residência; aos asilados e aos refugiados.

96 Isso se dá porque o refugiado é assim reconhecido pela Convenção de Genebra de 1951. Cabe ao Estado Brasileiro apenas declarar o reconhecimento.

97 “O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça” (BRASIL, 1997).

98 “Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei” (BRASIL, 1997).

99 De acordo com a Resolução recomendada do CNIg nº 08 de 19 dezembro de 2006, ficava possível o encaminhamento dos “pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias”

2.1.2 A NOVA LEI DE MIGRAÇÕES

Após um intenso debate político e da pressão da sociedade civil pela atualização do código brasileiro sobre migrações, o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) foi substituído pela chamada Lei de Migrações, nº 13.445 de 24 de maio de 2017.

Tarciso Dal Maso Jardim (2017) tece comentários importantes sobre esse processo de construção de um novo panorama legal de proteção aos migrantes. O autor argumenta que a lei prevê, pela primeira vez na história do Brasil, um paradigma migratório humanista: “quando se fala em paradigma, não é mera doutrina, mas consequência na liberdade, na integridade e na vida dos migrantes” (p. 48). A herança escravocrata contribuiu, conforme Dal Maso, para o desenvolvimento de uma legislação migratória segregacionista, que insistia em tecer diretrizes para um imigrante idealizado. Aqueles que não seguiam os padrões eram considerados ameças à segurança nacional[100]. A nova Lei de Migração rompe esse passado ao se basear nos princípios de Direitos Humanos de não discriminação (JARDIM, 2017).

Dentre as diversas mudanças propostas pela nova legislação, Dal Maso enfatiza que um de seus ganhos é situar

> a migração no contexto dos direitos humanos e sob a guarda dos direitos, liberdades e garantias constitucionais, ao mesmo tempo em que dialoga com regimes especiais, como os do asilo, da apatridia, do refúgio e do direito internacional humanitário (JARDIM, 2017, p. 35).

(CNIG, 2006). Essa resolução foi revogada pela Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, que no seu art. 12 dispõe: “O plenário do CONARE poderá, mediante decisão fundamentada, suspender a tramitação do caso e recomendar ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg que o analise sempre que: I - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por razões humanitárias, nos termos da Resolução Recomendada n. 08, de 19 de dezembro de 2006, do CNIg; ou II - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por circunstância relevante e sobre a qual incida a Resolução Normativa n. 27, de 25 de novembro de 1998, do CNIg, que trata dos casos especiais e omissos. Parágrafo único - O processo de reconhecimento da condição de refugiado ficará suspenso no CONARE até que venha aos autos informação do CNIg acerca da recomendação, dando-se em seguida regular curso ao processo.” (CNIG, 2014).

100 O imigrante ideal para a legislação brasileira antes da atualização seria aquele de ascendência europeia, capacitado para ser mão-de-obra. Diversas medidas de controle permeavam as legislações migratórias brasileiras, como dificuldade na concessão de passaportes e facilidade na expulsão e deportação. Essas medidas consideradas obsoletas por Dal Maso são observadas também no Estatuto do Estrangeiro, de 1980 (JARDIM, 2017).

Ela busca contemplar alguns vácuos normativos de legislações precedentes, como a questão da apatridia e dos refugiados ambientais, com a acolhida humanitária (JARDIM, 2017).

Essa lacuna ocorria, pois os haitianos que migraram após o terremoto de 2010 não encontravam amparo legal que resolvesse sua situação humanitária no Brasil. Suas solicitações de refúgio eram negadas com base na Lei 9.474/1997, que se fundamenta nas disposições da Convenção de 1951 e na Declaração de Cartagena para considerar refugiado aquele que migra devido a um fundado temor de perseguição ou às violações generalizadas dos direitos humanos. Arquivados os pedidos pelo CONARE, o Comitê encaminhava ao CNIg a necessidade da resolução de casos omissos e situações especiais[101]. Situação semelhante ocorreu no ano de 2017 com a chegada de um fluxo maciço de venezuelanos no Estado de Roraima.

O solicitante de refúgio que teve seu pedido indeferido (ou arquivado) ficava sujeito ao Estatuto do Estrangeiro, podendo ter sua entrada considerada irregular e, em caso de recusa definitiva, podia ser elegível para deportação (JUBILUT, 2014). Com a mudança para a Lei de Migrações, o migrante fica sujeito a uma legislação mais protetiva do que anterior e continua amparado pelas resoluções normativas recentes do CNIg, que podem deliberar sobre sua situação legal considerando as razões humanitárias inerentes às causas da migração. Com a nova Lei de Migrações, garante-se o visto humanitário a quaisquer populações de risco que possam chegar ao Brasil.

Considerando o art. 7º da Convenção de 1951 que fala sobre o dever do Estado-parte de “conceder aos refugiados o regime que concedem aos estrangeiros em geral” (ACNUR, 2010), a nova Lei de Migrações brasileira trata o movimento migratório como um direito humano e garante ao migrante, em condição de igualdade com os brasileiros natos, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade e o acesso a serviços de saúde e educação. Enfatiza o registro de documentação, possibilitando maior inserção do migrante no mercado de trabalho e na garantia de previdência.

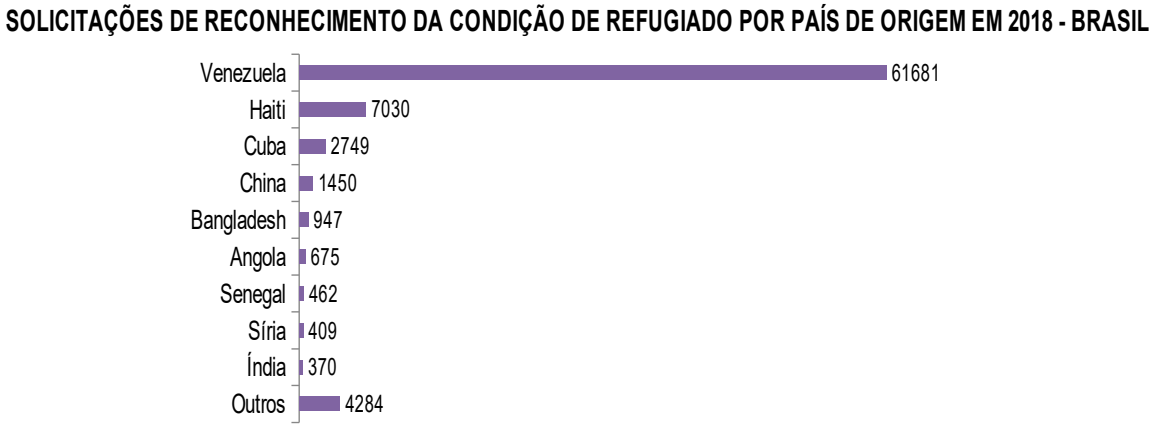
101 Art. 1º, inc. VII, do Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993.

2.1.3 INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL EM DADOS

Esse contexto legal, para que seja implementado, precisa ser amparado por conhecimento técnico em relação ao refúgio. Pensando no subsídio de informações para elaboração de políticas, o ACNUR em parceria com a Cátedra Sérgio Vieira de Melo (CSVM) lançou em maio de 2019 um relatório sobre o perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil, um trabalho em conjunto com pesquisadores de diferentes universidades brasileiras[102]. Os dados nos trazem reflexões importantes sobre as condições econômicas, educacionais e de integração dos refugiados residentes no país. Antes de nos dedicarmos a estas considerações, vejamos algumas estatísticas gerais também relevantes.

De acordo com o relatório lançado pelo CONARE em julho de 2019 (CONARE, 2019c), até o fim de 2018 o Brasil possuía o acumulado de 11.231 refugiados reconhecidos (elegíveis e extendidos), sendo que 51% deles são de nacionalidade síria. 161.057 é o número de solicitações de refúgio em trâmite até dezembro de 2018; só em 2018 o número de solicitações foi de 80.057, sendo que 61.681 pedidos foram de migrantes venezuelanos e 7.030 de haitianos, como vemos na figura 05:

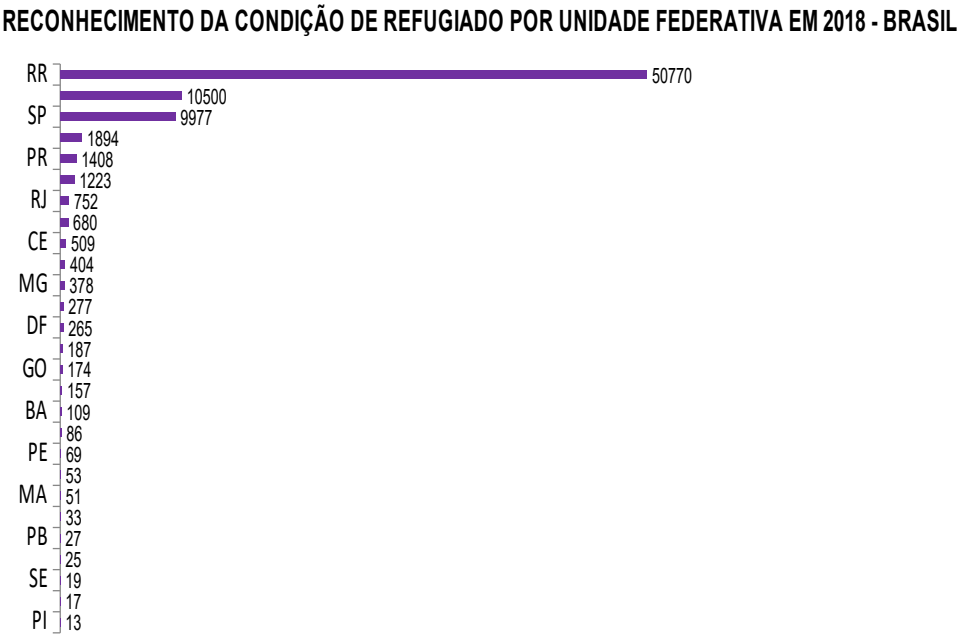
Figura 5 – Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por nacionalidade em 2018 - Brasil



Fonte: CONARE (2019c) com dados da Polícia Federal.

102 São elas: Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Estadual de Campinas, Fundação Casa Rui Barbosa, Universidade de Brasília, Pontífice Universidade Católica de Minas Gerais, Universidade Federal do Amazonas e Universidade Federal de Santa Catarina (ACNUR, 2019).

Figura 6 – Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por unidade federativa em 2018 – Brasil

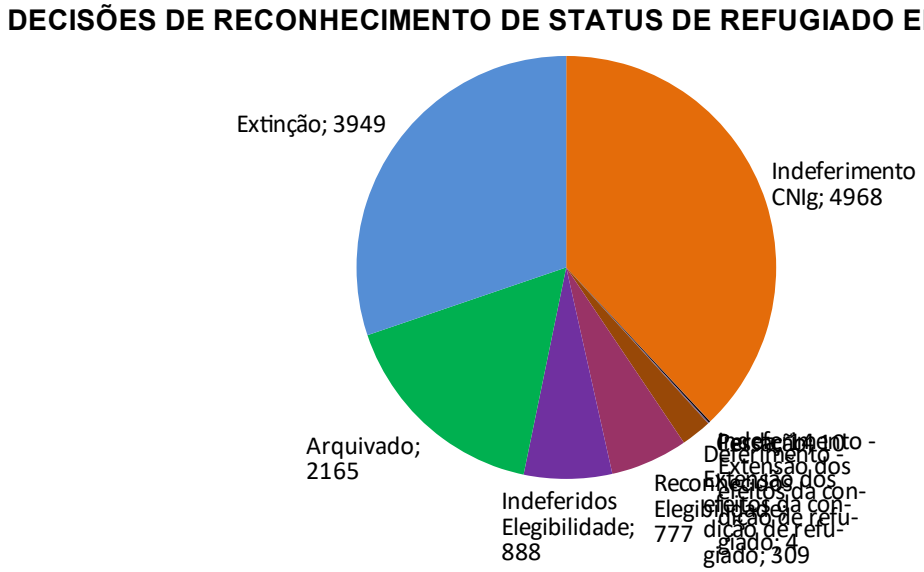


Fonte: CONARE (2019c) com dados da Polícia Federal.

A figura 06 mostra o total de solicitações por unidade federativa. 63% do total de solicitações de reconhecimento de status de refúgio em 2018 adviram de Roraima, totalizando 50.770 pedidos. Em segundo lugar fica o Estado do Amazonas, com 10.500 pedidos, um total de 13%. Seguem São Paulo, com 9.977 (12%); Santa Catarina, com 1.894 (2%); Paraná, com 1.408 (2%) e Rio Grande do Sul, com 1.223 (2%). As demais unidades federativas somam 6% do total de solicitações em 2018. Em Goiás foram 174 (CONARE, 2019c, p. 12).

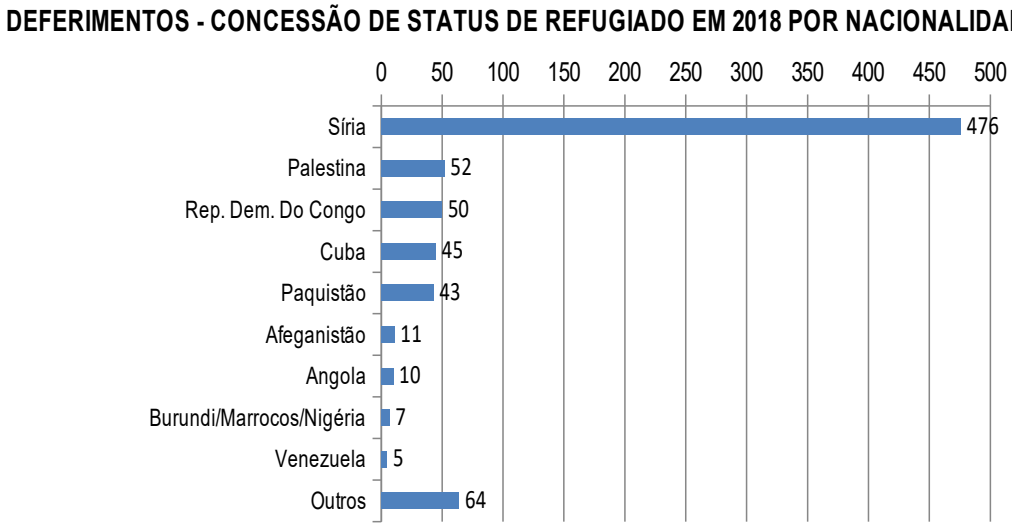
O CONARE decidiu 13.084 processos no ano de 2018, como mostra a figura 07. 4.968 foram indeferidos e regularizados via CNIg; 3.949 foram extintos; 2.165 arquivados; 888 indeferidos; 777 reconhecidos e 309 extendidos os efeitos da condição de refugiado. 10 processos cessaram, 14 foram perdidos e 4 pedidos de extensão de efeitos foram indeferidos (CONARE, 2019c). Das 777 concessões de status de refugiado, conforme a figura 08, 476 são de refugiados sírios; 52 palestinos; 50 congoleses; 45 cubanos; 43 paquistaneses; 11 afegãos; 10 angolanos; 7 marroquinos; 7 nigerianos; 7 burundianos; 5 venezuelanos e 64 são de outras nacionalidades (CONARE, 2019c, p. 14-5).

Figura 7 - Decisões de reconhecimento de status de refugiado em 2018 - Brasil



Fonte: Coordenação Geral do CONARE (2019c).

Figura 8 – Deferimentos de concessão de status de refugiado em 2018 por nacionalidade - Brasil



Fonte: Coordenação Geral do CONARE (2019c).

Além disso, conforme o documento, das 309 extensões dos efeitos da condição de refugiado, 134 foram deferidas a congoleses; 79 sírios; 13 paquistaneses; 12 iraquianos, 11 afegãos; 11 angolanos; 07 guinéus; 07 nigerianos; 04 nepaleses e 31 são de outras nacionalidades (CONARE, 2019c, p. 16).

Somando os refugiados elegíveis e os com status extendido, o CONARE (2019c) ainda revela no relatório o perfil social desses indivíduos. Das 11.231 pessoas historicamente reconhecidas como refugiadas, atualmente 6.554 mantém essa condição no Brasil. O órgão acredita que essa diferença numérica ocorre pela possibilidade de naturalização; retorno ao país de origem; pelas cessações da condição de refugiado; falecimento; opção pela residência ou outras situações. Desse contingente, 72% são do gênero masculino e 28% são do gênero feminino. O relatório do Comitê ainda fornece dados sobre os venezuelanos no Brasil, o número de reassentamentos e dispõe a agenda de ações do sistema de refúgio.

Desses dados percebemos que o contingente de refugiados no Brasil ainda é pequeno quando se compara às estatísticas internacionais. Sem embargo, os acontecimentos da última década têm colocado o país no mapa do fluxo migratório e isso se confirma com a inflexão no aumento do número de solicitações no ano de 2018. Algumas unidades federativas brasileiras abrigam maiores grupos de pessoas, mas todas elas são desafiadas a estabelecerem soluções duráveis à questão do refúgio, principalmente o reassentamento e a integração local.

Munidos dessas informações estatísticas, voltemos à observação do relatório lançado pelo ACNUR e pela CSVM acerca do perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil. O estudo foi feito entre junho de 2018 e fevereiro de 2019 e se baseou em 487 entrevistas em 14 cidades brasileiras de 08 unidades federativas (Amazonas, Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Distrito Federal, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo). Todos os entrevistados são maiores de 18 anos, tendo 88,26% deles entre 18 e 49 anos. 11,73% têm mais de 50 anos e 4,32% têm mais de 60 anos, sendo que alguns são aposentados. 71,03% dos entrevistados são migrantes sírios, congoleses, colombianos e angolanos. Do total, 83,16% chegaram ao Brasil depois do ano de 2010 (ACNUR, 2019, p. 03).

É interessante perceber que o relatório faz a discriminação de gênero considerando a população LGBTQI+[103]. 237 entrevistados eram do gênero masculino cis e apenas 02 se declararam homens trans. 112 entrevistadas eram do gênero feminino cis, 02 pessoas responderam “outro” e 134 pessoas não

103 As opções para a pergunta “Qual é o seu gênero?” foram: masculino, feminino, homem transgênero, mulher transgênero e outro. Neste caso, era preciso especificar.

informaram o gênero. O relatório revela que o sentimento de não informar o gênero pode ser pensado quando se compara à taxa de resposta a outras questões, como a auto-declaração de raça ou cor. Dos 487 entrevistados, 213 são pessoas negras (46%); 186 brancas (40%); 59 pardas (12,76%); 3 indígenas e 2 asiáticos[104]. Neste caso, somente 24 pessoas não informaram sua raça.

Quanto ao Estado civil, 227 são casados ou estão em uma união consensual, 239 são solteiros e 13 são viúvos ou divorciados. Do total, 95% (448) declararam professar alguma religião: 173 são islâmicos, 123 evangélicos, 80 católicos, 19 protestantes tradicionais e 07 hinduístas. A análise do relatório descreve que esse dado confirma a origem de vários dos entrevistados (Síria e República Democrática do Congo) e nota um número expressivo de migrantes evangélicos em relação aos protestantes. O documento também não despreza o número importante de 35 indivíduos que declararam não ter religião (ACNUR, 2019, *idem*).

Alguns dados são extremamente importantes, seja para repensarmos as ideias pré-concebidas sobre a população refugiada no Brasil, seja para fundamentar melhor a formulação de políticas de proteção. Um pensamento frequente em relação às populações refugiadas (e estrangeiras, no geral) é a de que não possuem qualificação ou capital escolar. O ACNUR (2019) apresenta dados que questionam essa concepção. Pelo relatório, os refugiados possuem capital linguístico e escolar elevados, acima da média brasileira e muito acima se for considerada a população negra e parda. Apenas 2,7% dos refugiados informantes não haviam completado o Ensino Fundamental e 0,6% se declararam analfabetos, contra 41% da população brasileira que se encontra nessas faixas. 34,4% dos informantes possuem Ensino Superior, tendo 15 deles cursado alguma pós-graduação, contra 15,7% da população brasileira que possua o mesmo nível de ensino. O documento ainda aduz que os dados educacionais do Brasil se referem a pessoas maiores de 25 anos; considerando a amostra de entrevistados com idade entre 18 e 25 anos, supõe-se que a população refugiada entrevistada seja ainda um pouco mais qualificada que a brasileira nata (ACNUR, 2019, p. 05). O número de refugiados com ensino superior é um dado que está intimamente ligado aos obstáculos para a revalidação de diplomas. Apenas 14 refugiados

104 Também é relevante notar que o estudo é preocupado em separar raças indígenas e asiáticas, distanciando-se do padrão de categorizá-las como “amarelas”.

conseguiram a revalidação dos documentos (em todos os níveis de ensino) contra 133 que não conseguiram.

Outra estatística relevante é o número de falantes do português: a maioria dos entrevistados declarou falar o idioma. Porém, 235 pessoas disseram ter cursado ou estarem cursando um curso de português, contra 203 que não fizeram nenhum curso (ACNUR, 2019, p. 05). Tal dado mostra tanto a necessidade de acesso a um curso de português, quanto a sua baixa oferta. A não aprendizagem do idioma e, por conseguinte, a dificuldade de comunicação e escrita são barreiras que dificultam a integração dos refugiados. Com capital escolar elevado, os cursos de português são um importante passo para facilitar a inserção dos refugiados no mercado de trabalho.

Outros fatores que atestam as condições de vida dos refugiados no Brasil são habitação e gastos domésticos. Segundo o ACNUR (2019, p. 06), 21,6% dos entrevistados residem em domicílios coletivos ou residências compartilhadas. Na prática, a pesquisa de campo mostra que eles alugam quartos em hotéis, pensões ou cortiços, muitos em regiões precarizadas das cidades onde residem. Apenas 6,8% dos entrevistados têm moradia própria, o que indica, nas análises dos pesquisadores, que há um início de patrimonialização e integração socioeconômica de alguns. A grande maioria dos informantes (76,1%) revelou morar com outras pessoas na mesma habitação, sendo a média de 04 pessoas por residência.

A pesquisa ainda traz dados necessários para o entendimento da integração econômica dos refugiados no Brasil. Primeiro, os pesquisadores analisaram a renda domiciliar mensal[105] dos entrevistados. De 395 informantes, 79,5% (314) têm renda inferior a R$3000,00 mensais, sendo que destes, 95 possuem renda inferior a R$1000,00. 20,5% dos informantes possuem renda domiciliar acima de R$3000,00 e menos de 4% possuem renda acima de R$5000,00. Após a obtenção desses dados, os pesquisadores avaliaram quanto dessa renda era destinada a educação, saúde e lazer. 468 pessoas responderam perguntas nesse sentido: 67% (314) declararam que o valor não é suficiente para

105 Aqui se entende a renda de todos os que vivem numa mesma residência. O relatório não faz referência à renda individual. Os pesquisadores informam que este é um dado difícil de se obter, uma vez que os entrevistados ou não querem declarar a renda, ou não sabem um valor estimado pessoal e dos membros que contribuem.

cobrir despesas correntes e 38,8% do total informante revelaram ter que trabalhar mais para complementar a renda. 22% dos entrevistados reduziram seus gastos com alimentação e 16,8% é o número de entrevistados que tiveram que solicitar empréstimos ou fazer compras no crédito.

Um dado que reflete um fator positivo no que se entende por integração local é o número de refugiados inseridos no mercado de trabalho. 57,5% (280) dos entrevistados pela pesquisa estão trabalhando. Entretanto, este dado ainda não consegue superar as estatísticas de desemprego. 19,5% dos entrevistados estão procurando trabalho, um índice mais elevado que a média nacional, e 5,7% estão desocupados (desempregados e não estão procurando emprego). 42 pessoas dentre os desocupados justificaram que estão estudando. Por outro lado, 5,3% declararam estarem ocupados com “afazeres domésticos” e 0,6% são aposentados. A soma dos refugiados fora do mercado de trabalho representa 25,2% da amostra de pesquisa do ACNUR (ACNUR, 2018, p 08). Considerando os dados anteriores sobre renda domiciliar, essa alta taxa de desemprego aumenta o índice de vulnerabilidade dessas populações e as faz mais dependentes de políticas públicas de assistência e proteção.

Uma pequena parcela dos refugiados trabalhadores é empregadora: 4,1% afirmaram possuírem empresas que empregam uma ou mais pessoas, normalmente comércios, mas alguns deles desempenham atividades autônomas. 17,9% declararam trabalhar “por conta própria” e 22% dos trabalhadores estão inseridos em empresas. Os pesquisadores analisam que tais dados demonstram que o empreendedorismo é uma realidade que surgiu da necessidade no Brasil, indicando que a integração socioeconômica dos refugiados no país ainda é um processo em curso (ACNUR, 2019, p. 08). Ademais, entendemos que as discussões sobre as atividades autônomas também acompanham reflexões sobre proteção aos direitos do trabalho. Nesse sentido, a taxa de informalidade laboral dos refugiados pode se retratar em precarização da condição de vida dos migrantes, como também dos seus direitos à previdência, fundo de garantia e a recorrerem à justiça trabalhista. Sobre a inserção no mercado de trabalho, os pesquisadores comentam:

> O uso das habilidades profissionais no mercado de trabalho (formal ou informal) é bastante revelador do fenômeno de desclassificação

> socioeconômica (de queda em seu status socioeconômico) a que são submetidos os refugiados e imigrantes em geral. Esse fenômeno, bastante corrente em relação às migrações sul-norte, revela-se também aqui no caso das migrações sul-sul, corroborando situações similares verificadas alhures. Em termos específicos, os refugiados entrevistados não têm conseguido se valer de suas competências profissionais (ACNUR, 2019, p. 09).

Há dados da pesquisa que revelam que 79,3% dos refugiados informantes desejam empreender, mas 78,2% dizem que a falta de recursos financeiros os impede de lograrem. A falta de apoio técnico, o preconceito em relação à condição de estrangeiro e a dificuldade com o idioma também apareceram como fatores impeditivos para o exercício dessa modalidade de trabalho. O “mercado de trabalho” foi apontado como o maior obstáculo para conseguir emprego por 46,1% dos entrevistados. A falta de domínio do idioma, ser estrangeiro, falta de recursos para encontrar trabalho, falta de documentos, preconceito racial, deficiência na formação escolar e não ter com quem deixar os filhos são outros elementos que aparecem nas entrevistas e completam a lista dos desafios que os refugiados enfrentam para seu acesso ao emprego e renda.

Esses desafios não são os únicos. Mais deles também surgem quando se trata do acesso a direitos e uso dos serviços públicos. Assim como os pesquisadores do relatório do ACNUR, concordamos que a não uniformidade entre os serviços e sua qualidade variável pelo país não permite generalizações, mas o documento nos motiva a fazer algumas reflexões sobre acesso a direitos e a dependência dos refugiados em relação a alguns deles.

Isso posto, temos, conforme o ACNUR (2019, p. 12) que 33% dos entrevistados não estão integrados juridicamente pois desconhecem qualquer dever ou direito ligado à sua condição. Apenas 1/3 revelou conhecer seus direitos totalmente. Para uma população extremamente vulnerável, o conhecimento em relação aos seus direitos e deveres é salutar para que possam se integrar e lutar por garantias. Com relação à documentação, 99% dos refugiados entrevistados possuem CPF, 92%, o Registro Nacional do Estrangeiro (RNE)[106] e 84% possuem carteira de trabalho. Esses documentos garantem aos refugiados o mesmo tratamento que os brasileiros e dão a eles a possibilidade de procurem emprego,

106 Como vimos, desde 2018 a Polícia Federal vem implementando o Registro Nacional Migratório em substituição ao RNE.

estabelecerem residência, adquirirem ou alugarem bens, terem contas bancárias, abrirem processos de licença para dirigir, dentre outros direitos.

Temos que 91% dos entrevistados (444) disseram que utilizam mais os serviços de saúde; os educacionais ficam em segundo lugar, utilizados por 201 refugiados. Apenas 19% da amostra utiliza de serviços de assistência social e 14,6% algum tipo de previdência, como seguro-saúde e seguro-maternidade. 34% dos refugiados entrevistados pela pesquisa contribuem com a previdência. Ainda que tais estatísticas não consigam traduzir a dependência dos refugiados aos serviços públicos, fica claro que a garantia de acesso à saúde e educação deve ser efetivada diante de uma demanda tão vulnerabilizada (ACNUR, 2019, p. 12).

Com relação aos direitos políticos e cidadania, 96,3% dos refugiados da pesquisa têm interesse em obter nacionalidade brasileira. É um número bastante expressivo e que corrobora a ideia de um Brasil receptivo e acolhedor aos migrantes forçados. Eles também desejam participar da vida política em nosso país: 80,6% demonstram seu desejo de votar e 60% foram favoráveis ao desejo de serem votados para cargos políticos (ACNUR, 2019, p. 14). A possibilidade de associação é um fator relevante para que as pautas dos refugiados avancem na agenda pública; assim como outros grupos minoritários, a capacidade de se associarem também entre eles é importante para isso. Entretanto, apenas 56 dos refugiados entrevistados disseram participar de alguma associação de migrantes e/ou de refugiados (ACNUR, 2019, *idem*).

Para concluirmos nossas análises nacionais, o documento do ACNUR (2019, p. 13-5) indica que os dados colhidos revelam baixo grau de integração e associação, muito embora reconheçam perspectivas futuras positivas em relação à permanência desses refugiados no Brasil. Considerando os níveis de integração local que no capítulo anterior ressaltamos em termos teóricos, na prática, os refugiados no Brasil limitam-se a processos integrativos de trabalho ou em redes próximas e confiáveis a eles. Os pesquisadores fazem menção ao fenômeno do "recolhimento voluntário", um processo de isolamento do refugiado que se manifesta devido à sua condição de migrante involuntário; os refugiados são indivíduos desenraizados, desterrados, muitas vezes temerosos de exercer qualquer vínculo com o novo local. 23,4% dos refugiados entrevistados dizem permanecer circunscritos às suas comunidades. Outro fator que contribui para a

reclusão é o preconceito (racismo e xenofobia). 41% dos entrevistados disseram ter sofrido algum tipo de discriminação pelo fato de serem estrangeiros ou por sua cor.

O trabalho, a escola, o lazer e os programas de integração comunitários criam, nesses casos, espaços educacionais e afetivos para que as comunidades local e refugiada possam se integrar naturalmente, combatendo cenários de preconceito. Números positivos aparecem, contudo, diante de situações que podem parecer tão solitárias: 91% dos entrevistados pela pesquisa revelaram ter amigos brasileiros e 76,6% disseram que fazem atividades junto a brasileiros. As relações afetivas também se expressam no número de matrimônios: 25 refugiados entrevistados estão casados com um brasileiro ou brasileira. Os refugiados entrevistados ainda expressam uma esperança final: 84% deles confiam em um futuro positivo no Brasil.

2.2 MIGRAÇÕES FORÇADAS EM GOIÁS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Goiás é, em sua concepção, um Estado que tem sua história marcada pelas relações migratórias. Levando em conta as vicissitudes do que foi o processo de colonização e o desenvolvimento econômico em terras goianas, o que se pode dizer sobre as relações históricas desde este período é que o panorama das migrações nos marcou. Da exploração de metais preciosos à Marcha para o Oeste; da construção das cidades de Anápolis, Goiás e Goiânia à imigração estimulada pelo avanço da indústria (QUEIROZ & SANTOS, 2015); e ademais, da sua formatação como um local de destino dos migrantes forçados à construção de uma política de migrações, Goiás é palco de diferentes fluxos migratórios. Até o presente momento, as migrações internas e internacionais continuam a transformar o tecido social de nossas cidades.

No que diz respeito às migrações internacionais em geral, o Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB) (2018), entidade vinculada à Secretaria de Gestão e Planejamento (SEGPLAN) do governo de Goiás, publicou um relatório em julho de 2018 demonstrando que, no período de 2013 a 2015, os estrangeiros residentes no Estado representaram em média

0,7% da população (p. 18)[107]. Este é o dado mais recente publicado por uma instituição pública goiana e no relatório não há especificação de nacionalidades.

Uma forma de se construir um breve panorama estatístico para se conhecer as nacionalidades presentes em Goiás é buscando dados relacionados à formalização dos migrantes no mercado de trabalho, com base na RAIS, no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Com isso em vista, o Observatório de Migrações Internacionais (OBMigra) do Ministério da Justiça, lança em seu último relatório (cf. CAVALCANTI et. al., 2019), que de 2011 a 2017 foram concedidas em Goiás 1014 autorizações de trabalho a estrangeiros (p. 24) e mais 74 só no primeiro semestre de 2018 (p. 41). Do contingente de admissões no Estado, o relatório mostra dados de paraguaios (05), venezuelanos (27) e senegaleses (08). Segundo o relatório anterior, lançado em 2016 com dados de 2015, 747 haitianos, 40 senegaleses, 23 argentinos, 32 paraguaios e 19 bolivianos foram admitidos formalmente no nosso mercado de trabalho (CAVALCANTI et. al, 2016).

O relatório mais recente feito pelo IMB que relata especificamente as nacionalidades estrangeiras residentes no Estado é o “Panorama da Migração em Goiás”, publicado em 2014 com dados de 2012 extraídos das mesmas bases de dados de trabalho acima mencionadas. Nele brevemente se descreve que dos 856 trabalhadores formais estrangeiros em Goiás no ano de 2012, 380 são latino-americanos (IMB, 2014). Tais dados servem para nos mostrar que não há atualização frequente das informações quantitativas sobre o número de estrangeiros no Estado por parte de uma das instituições responsáveis pelo monitoramento (o IMB)[108]; as publicações estão ou obsoletas (como a última de 2014), ou não são específicas (como a lançada em 2018).

Se por um lado a dificuldade de atualização de dados gerais sobre migrações internacionais já representa um desafio para a agenda pública goiana, por outro, uma grande lacuna se observa na publicação de dados que se refiram especificamente aos migrantes forçados. Uma pesquisa completa como a

---

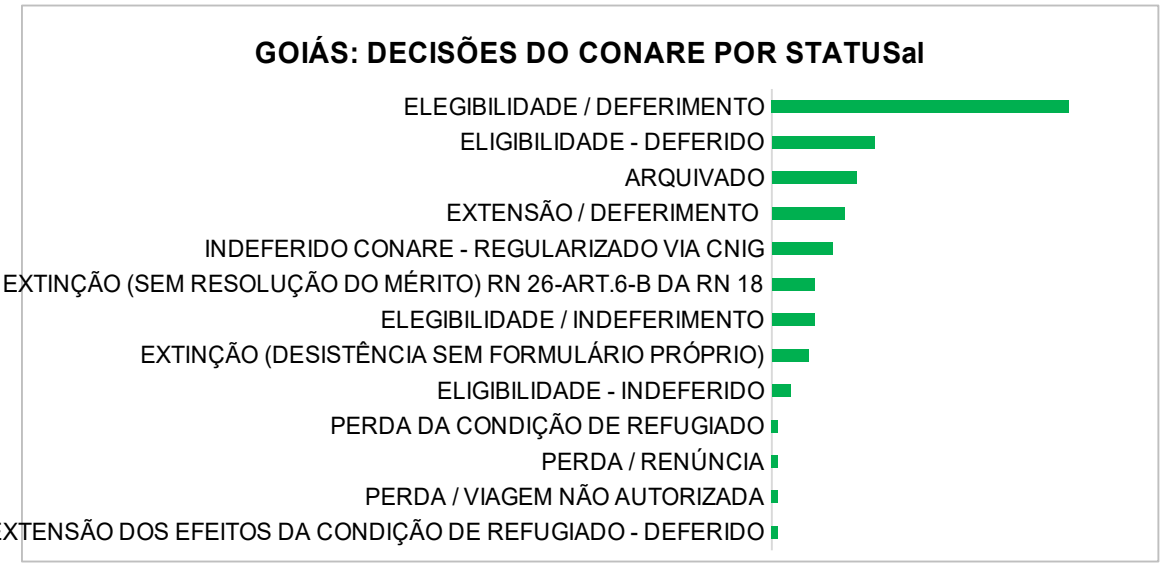
107' A pesquisa foi feita com base em dados do IBGE (na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD).

108 Como visto, a responsabilidade de coleta de dados de estrangeiros recai primeiramente à Polícia Federal. Entretanto, o Instituto Mauro Borges é a instituição goiana reconhecida para realizar estudos demográficos, sendo de sua competência a sistematização e a disseminação de informações socioeconômicas no e do Estado de Goiás.

realizada pelo ACNUR em parceria com a CSVM sobre o perfil socioeconômico dos refugiados não se realizou em nosso Estado. Além disso, as instituições públicas em Goiás não possuem ferramentas para discriminar os refugiados e solicitantes de refúgio dentre o contingente de estrangeiros no Estado. Justifica-se, então, cada vez mais a necessidade da construção de políticas de proteção a estes indivíduos invisibilizados perante o Estado até mesmo pela consideração de suas categorias legais.

Dito isso, na tentativa de preencher as lacunas quantitativas que encontramos na literatura regional sobre refúgio e migrações forçadas, nos debruçamos sobre a base de dados do CONARE, de 1997 a 2019, no intuito de entender o que há disponibilizado acerca das solicitações de refúgio no Estado e também das decisões feitas por essa Comissão. Esta base informa onde foi protocolado o pedido de refúgio, no caso de solicitantes, e onde foi realizado o registro, no caso dos refugiados registrados. Contudo, o CONARE não possui informação sobre onde residem os refugiados; nesse sentido, ainda que os dados expressem as solicitações realizadas em Goiás, os números podem não corresponder ao local de moradia atual de tais pessoas, uma vez que elas têm direito de transitar livremente no território brasileiro. Feitas essas considerações, trataremos de algumas estatísticas importantes.

Figura 9 – Decisões do CONARE às solicitações de refúgio em por categoria – Goiás



Fonte: Elaborado pela autora com base em CONARE (2019; 2019a)

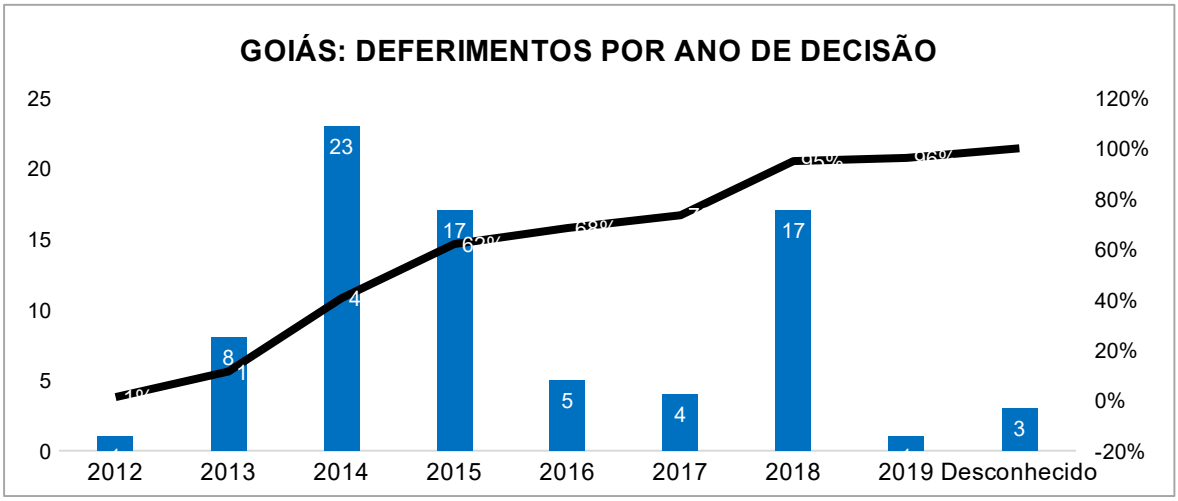
Das decisões emitidas pelo CONARE às solicitações protocoladas em Goiás, de acordo com a Figura 09, 66 emitem o deferimento do status de refugiado; destes, 49 notificados pelo órgão (em processo de deferimento) e 17 finalizados. Também foram deferidos 13 pedidos de extensão dos efeitos da condição de refúgio a um membro familiar, como descrito nos termos do art. 2º da Lei nº 9.474/97. Dessa maneira, 79 seria o total de refugiados que iniciaram ou vincularam seu processo de regularização ao nosso Estado. Das solicitações decididas, 10 foram indeferidas pelo CONARE e encaminhadas ao CNIG, sendo 03 do Haiti, 02 do Paquistão, 02 de Guiné-Bissau, 02 de Bangladesh e 01 do Senegal (CONARE, 2019). Além disso, do total, 10 processos foram indeferidos, 07 extintos sem resolução do mérito[109], 06 extintos por desistência sem formulário próprio[110], 01 perdido por viagem não autorizada pelo CONARE e 01 perdido por renúncia. Do total, 14 pedidos foram arquivados.

A base de dados fornecida pelo CONARE revela que, das decisões de deferimento de status de refúgio, 10% representam mulheres registradas, 38% homens registrados e 52% não possuem o gênero cadastrado (desconhecido). A Figura 10 nos mostra que os anos com maior número de decisões de deferimentos de solicitação de status, respectivamente, foram 2014 (23), 2015 (17) e 2018 (17). 03 decisões não possuem o ano registrado (desconhecido). Este desconhecimento dos dados interfere na compreensão da realidade como um todo e pode ser um indicador da dificuldade de obtenção de dados sobre refúgio. O processo de coleta de informações tem seus desafios.

109 Por alguma das razões presentes no art. 6º, 6º-A ou 6º-B da Resolução Normativa nº 18/Conare ou no art. 6º da Resolução Normativa nº 23/Conare.

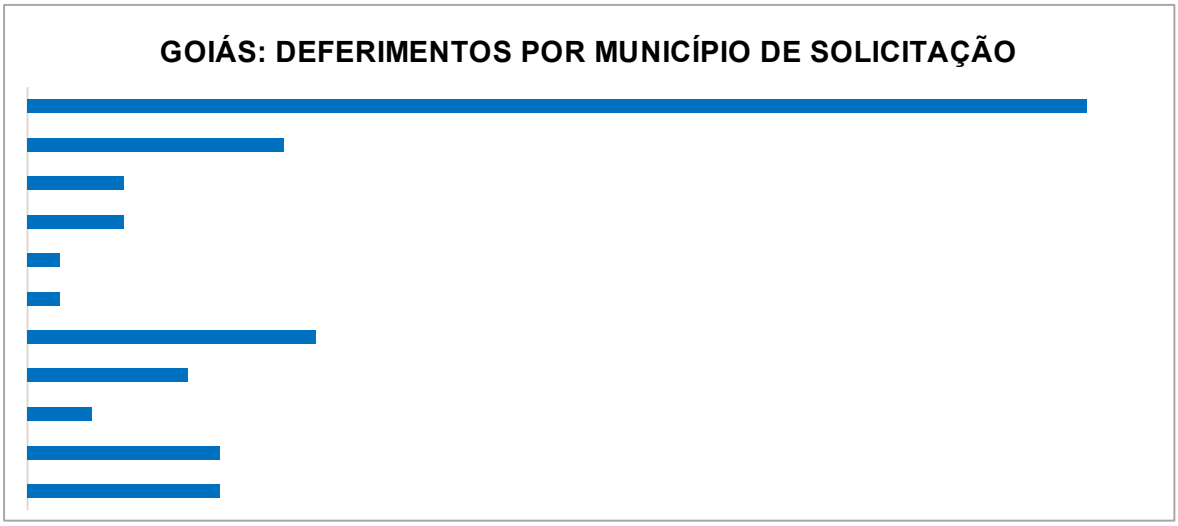
110 Extinção do processo, sem resolução do mérito, quando o solicitante desiste por algum meio diferente do formulário próprio para desistência.

Figura 10 – Deferimentos decididos pelo CONARE por ano de decisão – Goiás



Fonte: Elaborado pela autora com base em CONARE (2019; 2019a)

Figura 11 – Deferimentos decididos pelo CONARE por cidade de solicitação e por nacionalidade – Goiás



Fonte: Elaborado pela autora com base em CONARE (2019; 2019a)

Três municípios goianos aparecem na base de dados de decisões sobre as solicitações do reconhecimento do status de refúgio, como mostra a Figura 11. Em Goiás, Goiânia é o município com maior número de deferimentos de refugiados sírios (33), seguida por Anápolis (06). Na capital também encontramos deferimentos para libaneses (08), sudaneses (03), paquistaneses (03), afegãos (01) e nigerianos (01). Em Mineiros, os deferimentos de status abrangem os paquistaneses (09), sudaneses (05) e iraquianos (02). Em Anápolis também foram deferidos 06 processos para paquistaneses.

Figura 12 – Solicitantes com refúgio ativo no Brasil até março de 2018 – por município e nacionalidade – Goiás

Fonte: Elaborado pela autora com base em CONARE (2019).

O CONARE também disponibiliza alguns números de solicitantes com refúgio ativo no Brasil até março de 2018[111], como na Figura 12, encontramos refugiados afegãos com solicitações de Abadia de Goiás (01); colombianos de Aparecida de Goiânia (09), Luziânia (03), Anápolis (03), Santo Antônio do Descoberto (01), Valparaíso de Goiás (01), Goiânia (01) e Goianira (01); iraquianos de Mineiros (02) e Goiânia (02); libaneses de Goiânia (08); palestinos de Palmeiras de Goiás (01); paquistaneses de Jataí (07), Buriti Alegre (04) e Mineiros (01); sírios de Goiânia (17), Caldas Novas (05), Anápolis (05), Valparaíso de Goiás (03), Uruaçu (01) e Formosa; sudaneses de Rio Verde (01) e Goiânia (01) e, por fim, haitianos de Anápolis (01). Reforçamos que os números não representam as nacionalidades residentes no Estado, uma vez que o trânsito dentro do território nacional é livre, mas sim as nacionalidades dos refugiados reconhecidos e as cidades em que protocolaram suas solicitações.

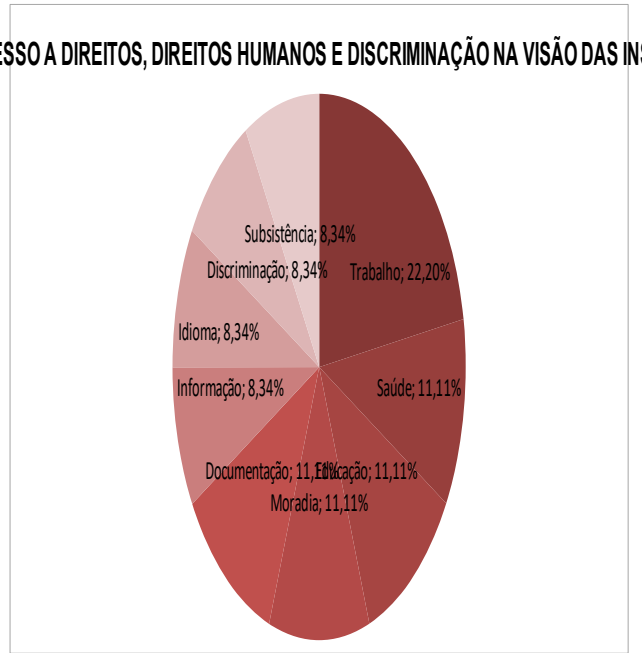
O detalhamento sobre o número de refugiados e solicitantes de refúgio em Goiás não é o único desafio na compreensão das realidades dos migrantes. Os obstáculos envolvem coletar informações sobre em que município ou bairro residem; quais suas condições de moradia; se trabalham ou possuem renda; quais são suas condições laborais; se possuem acesso à saúde, educação ou outros direitos; se sofrem violações aos Direitos Humanos, dentre outros aspectos que reflitam sua possibilidade de integração local.

A fim de divulgar maiores dados sobre essas condições, em 2015 o Ministério da Justiça publicou uma pesquisa qualitativa sobre subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas para migrantes, refugiados e apátridas no Brasil, realizada junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), conforme o Anexo B. No âmbito do Estado de Goiás, a pesquisa fez entrevistas com 05 instituições goianas envolvidas com o tema das migrações e refúgio e discrimina no documento o Projeto Resgate Brasil; a Rede Um Grito Pela Vida; a Pastoral do Migrante; a Defensoria Pública

111 Segundo o CONARE (2019), “os dados de março de 2018 indicam que 5.314 refugiados possuem registro ativo no Brasil, o que significa que há 5.314 refugiados vivendo no Brasil sob essa condição. Historicamente, contudo, o Brasil já reconheceu mais de 10 mil refugiados (...). Como a vida é dinâmica e muitas situações ocorrem após o reconhecimento da condição de refugiado, é possível dizer que diversos deles se naturalizaram brasileiros, outros deixaram de ser refugiados e optaram pela residência nos termos da Lei de Migração (Lei nº 13.445/17), retornaram ao país de origem, tiveram a cessação da condição de refugiado, faleceram, entre outras situações. Assim, atualmente, existem cerca de 5 mil refugiados com registro ativo no Brasil”.

da União/Goiás; o Ministério Público Federal – Procuradoria da República de Goiás; a Polícia Federal em Goiás e a Secretaria de Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial, muito embora não aponte quais delas acordaram ou se recusaram a participar. A pesquisa não entrevistou migrantes.

Figura 13– Obstáculos de acesso a direitos, Direitos Humanos e Discriminação na visão de instituições públicas – Goiás



Fonte: Elaborado pela autora com base em Ministério da Justiça (2015).

No referido documento (Anexo B), perguntados sobre o obstáculo de acesso a direitos, Direitos Humanos e discriminação, os entrevistados de instituições públicas goianas identificam que das principais dificuldades, 22,2% são "Trabalho"; 11,11% "Saúde"; 11,11% "Educação"; 11,11% "Moradia"; 11,11% "Documentação"; 8,34% "Informação"; 8,34% "Idioma", 8,34% "Discriminação" e 8,34% "Subsistência", conforme compilamos na Figura 13. 100% identificaram que essas dificuldades estão relacionadas ao status migratório das pessoas atendidas e 50% disseram que "Documentação" é a dificuldade mais grave em relação à população em geral. 66,67% dos entrevistados representantes da sociedade civil dizem que o principal obstáculo é "Discriminação" e 33,33% "Violência". Assim como as instituições públicas, 100% dos entrevistados reconhecem que as dificuldades estão relacionadas ao status legal dos migrantes.

Por fim, a pesquisa ainda pergunta aos entrevistados de entidades públicas se existem diretrizes para o atendimento ao imigrante advindas dos órgãos diretivos da instituição e dos órgãos reguladores de migração no Brasil. 66,7% responderam que sim (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 87).

Algumas determinações sobre as condições de vida dos refugiados e solicitantes de refúgio em Goiás podem ser demonstradas pelas visões dos próprios migrantes em relação às suas histórias pessoais. A pesquisa titulada "Entre a proteção e a subalternização?: olhares de/com refugiados em Goiânia", da qual fazemos parte, coordenada pelo Prof. Dr. João Henrique Ribeiro Roriz e vinculada à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS/UFG), desde o ano de 2018 busca coletar e privilegiar as narrativas dos refugiados a fim de analisar o instituto do refúgio à luz dos seus lugares de fala, assim como de suas experiências. Durante o desenvolvimento da exploração de campo, pudemos entrevistar sírios, haitianos, paquistaneses e senegaleses que vivem em Goiânia e Aparecida de Goiânia e entender a partir de suas perspectivas individuais como interpretam suas categorias legais e sociais. Além dos posicionamentos que versam sobre o instituto do refúgio, também foram coletadas informações acerca de suas condições de trabalho, seu acesso à educação e algumas denúncias de casos de discriminação. Para proteger a segurança e o sigilo daqueles que nos confiaram as entrevistas, algumas delas não foram aqui publicadas na íntegra, tampouco os nomes foram divulgados.

Do montante de 13 entrevistas realizadas por nosso grupo de pesquisa no segundo semestre de 2018 e no primeiro semestre de 2019, percebemos que o olhar dos refugiados e solicitantes de refúgio sobre sua vida em solo brasileiro, em geral, é positivo quando o comparam ao contexto de violação e instabilidade política e econômica de onde saíram em seus países. Quando solicitados para que nos dissessem suas visões sobre a vida no Brasil, alguns responderam:

> "**Eu "pode" dizer: aqui é melhor. Não tem comparação.** (...) **Aqui Brasil tem violência? Sim, mas lá também tem, entendeu? Não é igual. Aqui tem serviço, eu tô trabalhando**, coisa assim, eu fico aonde eu tenho serviço; **eu vou trabalhar, tô satisfeito**. Adorar a Deus" (DE, Haitiano. Grifo nosso)[112]

112 DE. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, Ivan Corbelino Neto, Eveline Marchese Alves Martins e Nathália Fernandes Pimentel. 10 de novembro de 2018 [Para preservar a segurança da pessoa entrevistada, a entrevista não está transcrita nessa dissertação].

> "*Actually here the situation in Brazil is very good, ok?* ***There is great people here, they are very kind, very friendly,*** *no one I haven't even think or feel that they looked to me as a refugee, or that is going to be something is going to stop me from more or studies that people look at me as a refugee?* ***They help us in the universities, ok? Because of the refugee. I mean, about a, they give us about a 70% free in the study (...)*** *there were a lot of economics problems in Brazil, make the situation in Brazil getting worse,* ***but I think with the time Brazil is going to get better.*** *It's going to get better. Yes, because actually here Brazil is a very big country, ok, and have everything it need to become strong, to become a strong country, to become a.. to build a strong industry, a strong economy, so, yes, I think the situation here is getting better.* ***So, they gave this information, the situation in Brazil was better than the last 10 years, but it's still better than the conflicts in Syria****. But, actually, you have to know that in Syria is getting better now, thanks God*" (MI, Síria. Grifo nosso)[113]

> "Sim, o que eu tô vivendo aqui mesmo, **hoje em dia aqui no Brasil, pra mim, e também aqui em Goiânia, eu posso dizer que a gente se sente bem né**. Porque mesmo assim, depende dos seus relações né, depende do ambiente que você tá vivendo, você pode ter uma ideia, entendeu? Que você fortalecer você mesmo, **por exemplo, pra mim, o que eu acho que é bom pra mim, porque eu venho trabalhando né e aí eu quero estudar** e eu tô fazendo um jeito pra mim estudar né, e também, graças a deus" (SM, Haitiano. Grifo nosso)[114]

A oportunidade de trabalho e estudo são categorias que aparecem nas falas se associando à ideia de bem estar no Brasil, de acordo com nossas análises. O acesso à educação e emprego são necessidades importantes para a proteção da dignidade dos refugiados e, por consequência, para sua integração. Se a integração local aborda um espectro que envolve legalização, possibilidade de residência, de vínculos empregatícios e de interrelações sociais e culturais (CRISP, 2004), sabemos que o acesso a emprego e a educação é um pilar para que ela se desenvolva.

Olhando para o escopo geral de entrevistas, apesar de o sentimento em relação à vida no Brasil ter sido positivo, identificamos nas falas algumas dificuldades que se associam à integração local, assim como as categorizadas pelo relatório do Ministério da Justiça (2015). No que se trata das relações laborais, o preconceito, a comparação com o trabalho dos nacionais e a

113 MI. Entrevista concedida a Isadora Reichenbach Florão e Eveline Marchese Alves Martins. [Para preservar a segurança da pessoa entrevistada, a entrevista não está transcrita nessa dissertação].
114 SM. Entrevista concedida a João Henrique Ribeiro Roriz, Eveline Marchese Alves Martins, Ivan Corbelino Neto e Nathália Fernandes Pimentel. 25 de outubro de 2018. [Para preservar a segurança da pessoa entrevistada, a entrevista não está transcrita nessa dissertação].

dificuldade de aprendizagem do idioma foram categorias recorrentes dentre os haitianos. Destacamos três:

> "Tem um brasileiro que faz um... não sei como fala... lá youtube eu assisti. Ele fala... **Ela fala que haitiano vem aqui... e por isso que vem... trapalhar eles**. Por que? Haitiano vem aqui trabaia e qualquer dinerinho, ele trabaia. Ehh... qual que é o valor do trabalho também ele faz. Haitiano faz. **Mas... ehh.... eles acham que haitiano vem aqui pega o trabaio que ele tava fazendo**... fico... brasileiro fico sem trabaio... haitiano que agora... haitiano que tá trabalhando" (TH, Haitano. Grifo nosso)[115]

> "**Só contrata brasileiro. Mesmo brasileiro fazendo mesmas coisas tá contratando. Porque ele é de país.** Eu, por mim, "a" minha pensamento, porque ele é de país, ele é de país. **Eu levar currículo, a pessoa (?) é bom, é trabalhador, é haitiano e não contratar. Eu levar currículo pro brasileiro também, levar lá, conversar, ele contratar**" (DE, Haitiano. Grifo nosso)[116]

> "Também tem haitianos pela... **por causa da língua eles não conseguem trabalhar aqui no Brasil**, eles acham tão ruim, difícil, que o português mesmo é muito difícil pra aprender, aí por isso mesmo, eles (?), entendeu? Tem pessoas que acham que é bom, mas tem pessoas que acham que não é" (SM, Haitiano. Grifo nosso)[117]

A Convenção de 1951 formula nos seus art. 17, 18 e 19 que os Estados devem conceder tratamento o mais favorável possível aos refugiados em relação ao exercício de uma atividade profissional assalariada, autônoma ou liberal, assim como oferecem aos não nacionais em seus territórios. Tendo isso em vista, o banco de dados da pesquisa revela que as condições de trabalho dos migrantes são insatisfatórias: eles denunciam, muitas vezes, relações de trabalho não formalizadas (sem carteira assinada) e, principalmente, baixos salários e jornadas extensas e exaustivas:

> "Lá onde que eu trabalho, *[ganha]* mil cem e pouco (1.100). **É pra mim pagar aluguel, comprar comida, quase não fica nada. Fica quais nada. É meio difícil assim.**" (MA, Haitiano. Grifo nosso)[118]
> "Na verdade, no Tatico, até agora, eu gosto muito deles, lá é minha casa. O único problema que eu tinha,não era problema com as pessoas, não é problema de dono doTatico, ele gosta muito de mim (...) Qual o problema que eu tem, **que eu queria mais sair, sair, depois pesado, tem muitos**

115 TH. Entrevista concedida a Eveline Marchese Alves Martins e João Henrique Ribeiro Roriz. 08 de dezembro de 2018. [Para preservar a segurança da pessoa entrevistada, a entrevista não está transcrita nessa dissertação].
116 DE. *Op cit.*
117 SM. *Op cit*.
118 MA. Entrevista concedida a Eveline Marchese Martins Alves. 05 de maio de 2019. [Para preservar a segurança da pessoa entrevistada, a entrevista não está transcrita nessa dissertação].

> **trabalhos que o ser humano não pode trabalhar com isso. Até eu tinha problema aqui.**
>
> *R: Carregando Peso?*
>
> BA: Agora melhorou um pouco; o PROCON entrou lá, eu acho. Cara, lá eu fazia uma pilha de arroz aqui, tipo, lá , aqui, 16, às vezes 20 até o telhado, eu subia, sabão, qualquer coisa. Às vezes, essa camiseta, eu lava ela 2 vezes por dia, porque suado, por que não sabe, eu meus colegas não sabem disso. **Por que meu religião não permite isso, porque dinheiro eu combinei com você, assim, você vai me pagar então eu tenho que cumprir isso.** Porque eu escolhi pegar seu dinheiro, então é isso, **não é dinheiro ilegal nem sujo, por isso eu fazia isso. Muito pesado, muito. Eu não vou trabalhar mais na minha vida aqui no Brasil, nunca**" (BA, Senegalês. Grifo nosso)[119]
>
> "Abre protocolo com nós lá e aí andando... até fazer dois anos e pouco consegui RG e certidão. Mas sem problema, trabalhar de boa. Desde eu entrou aqui no Brasil, 2013, é.... março 2013 chegou aqui no Brasil, eu tô na empresa, eu tô trabalhando. **Coleta de lixo é pesado demais.** É à noite. Cai a hora (?) eu passou de dia, faz um, dois semanas, eu passar de dia. Mas faz cinco anos eu trabalhar só à noite, correr atrás de caminhão de coleta de lixo é pesado. (...) **Quando eu "chegou", eu trabalhar menos dinheiro. Eu recebia muito pouco por hora mas faz mais coisa que faz em uma hora**. (...) Cada ano "a" governo aumenta o salário, aumentou o salário e passou a receber mais.
>
> *E: O governo brasileiro, que cê tá falando?*
>
> DE: É, o governo brasileiro. Cada ano eu via salário mesmo aumentando tudo, ele tirou. Assim, esposa aumentar mais a casa, tudo aumenta, **mas ele aumentou salário também, mesmo aumentando muito pouco, mas não foi um que sofreu, nós que "sofreu" nesse caso. Aí nós "começar" a andar assim mesmo"** (DE, Haitiano. Grifo nosso)[120]

Os entrevistados trabalhadores (formais ou informais) revelaram que a forma como tiveram acesso ao trabalho foi por indicação de outro migrante próximo (conhecido, amigo ou familiar) ou por ajuda de algum cidadão goianiense. Este dado nos importa, pois, diferentemente de outros Estados, Goiás não possui ainda algum programa de apoio para recolocação de refugiados e migrantes no mercado de trabalho, como estabelecido em São Paulo[121], ou de instrução sobre acesso ao emprego, legislação e direitos trabalhistas, importantes para o estabelecimento da integração[122].

---

119 BA. Entrevista concedida a João Henrique Ribeiro Roriz e Wembley Fonseca Gonçalves Castro. 20 de junho de 2018. [Para preservar a segurança da pessoa entrevistada, a entrevista não está transcrita nessa dissertação].

120 DE. *Op cit.*

121 O Programa de Apoio a Recolocação de Refugiados (PARR), em São Paulo, é uma iniciativa do ACNUR em parceria com a Cáritas Arquidiocesa de São Paulo.

122 Mais sobre a condição laboral dos migrantes no Brasil, de forma geral, pode ser lido em Annoni (Org.) (2018).

Além do trabalho, também é garantido na Convenção de 1951 o direito de acesso à educação: o art. 22 estabelece que os Estados devem conceder tratamento igualmente favorável em relação ao acesso à educação além do primário, assim como oferece aos não nacionais, em especial no reconhecimento de certificados, diplomas e outros documentos, remissão de taxas e concessão de bolsas. Algumas iniciativas pontuais já foram estabelecidas em Goiás no que se refere ao acesso à educação superior pública e gratuita: a Universidade Estadual de Goiás (UEG) e o Instituto Federal Goiano (IFG) possuem editais de processos seletivos para refugiados e portadores de visto humanitário[123]. Essas medidas são eficazes em facilitar o acesso, mas pouco se sabe ainda sobre a integração dos migrantes dentro das universidades.

LO, haitiano, um de nossos entrevistados pelo grupo de pesquisa da FCS/ UFG, é aluno da Faculdade de Educação Física da UEG e revela, sob seu ponto de vista, a importância da universidade:

> "*E: O que te mantém na faculdade? O que te motiva?*
>
> LO: De verdade, **a universidade é um espaço para as pessoas pensar diferente**, quando eu tinha uns problemas pra resolver. **Eu fiquei na faculdade pra eu aprender mais, pra ajudar as pessoas que tinha muito haitiano que não sabe a língua portuguesa ainda**. Se Deus me dar a oportunidade pra eu ajudar eles também" (LO, Haitiano. Grifo nosso)[124]

Assim como LO, iteramos o papel social das universidades: a inclusão dos refugiados e solicitantes de refúgio em seu raio de alcance promove a qualificação profissional, oportuniza pesquisas sobre a temática e instiga a integração por meio do aprendizado da cultura local. A esse respeito, desde 2003 o ACNUR implementa a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), um acordo em cooperação com o CONARE e com centros universitários brasileiros que têm

123 Conferir mais informações com o Núcleo de Seleção da UEG (Disponível em: <http://www.nucleodeselecao.ueg.br/>) e em IFG (2018). 13 estudantes refugiados foram classificados nos editais dos vestibulares de 2017 e 2018 da UEG, nos cursos de Administração, Farmácia, Medicina, Economia, Letras, Pedagogia, Sistemas de Informação, Ciências Contábeis e Fisioterapia (UEG-PSE, 2017; 2019). No processo seletivo do IFG, 05 foram os candidatos aprovados para os cursos de Engenharia Civil, Engenharia de Transportes, Engenharia Mecânica, Sistemas de Informação e Turismo.

124 LO. Entrevista concedida a Eveline Marchese Alves Martins e Ivan Corbelino Neto. 25 de outubro de 2018. [Para preservar a segurança da pessoa entrevistada, a entrevista não está transcrita nessa dissertação].

desenvolvido ações para fomentar o acesso e permanência ao ensino, a revalidação de diplomas e o ensino da língua portuguesa, dentre outras iniciativas que se vinculem à discussão do tema do refúgio ou à proteção e assistência destes, nos níveis de ensino, pesquisa e extensão[125]. Das 21 instituições de ensino superior que são Cátedras no Brasil, nenhuma é goiana e apenas 01 se encontra no Centro-Oeste[126].

O regime internacional de refúgio estabelece o direito de acesso à educação além do primário, como disposto pela Convenção de 1951, vinculada à ordem brasileira pelo art. 5º da Lei 9474/97. As regulamentações acerca da educação primária são discricionárias de acordo com cada unidade federativa e, no nível estadual, Goiás não possui tais especificações. No nível municipal, entretanto, há a Resolução CME nº 120 de 07 de dezembro de 2016 do Município de Goiânia que estabelece Princípios e Normas para a Organização e a Autorização de Funcionamento das instituições de Educação Infantil, no âmbito do Sistema Municipal de Educação de Goiânia, além de outras providências. Seu art. 8º fundamenta que “as crianças em situação de itinerância deverão ter garantido o direito à matrícula em instituição de educação pública, gratuita, com qualidade social e que garanta a liberdade de consciência e de crença, nos termos da Resolução CNE/CEB nº 3, de maio de 2012” (GOIÂNIA, 2016). Num parágrafo único da resolução fica especificado que as crianças refugiadas são consideradas, para tais efeitos, como pessoas itinerantes. Desse modo, segundo a disposta resolução, a elas deve ser garantido o direito de matrícula nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs).

Certos desafios são encontrados neste processo de inclusão na educação: há burocracia para efetuar as matrículas; muitos servidores públicos não estão preparados para identificar a documentação dos refugiados; há, também, o desconhecimento de sua condição e de sua legalidade; e o idioma é uma barreira que prejudica a comunicação e a aprendizagem, nestes casos. Esses desafios se repetem por todo o território goiano. Quanto à aprendizagem do idioma, os entrevistados pelo grupo de pesquisa salientaram a dificuldade da

125 “A importância desta iniciativa foi reconhecida pela Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, assinada em 2004 por 20 países da região e que recomenda a investigação interdisciplinar da promoção e da formação do direito internacional dos refugiados” (CSVM, 2018, p. 03).
126 A Universidade de Brasília (UnB).

língua e a necessidade de aulas de português voltadas para eles. Sobre este aspecto, um grupo de voluntários da Faculdade de Letras do Instituto Federal Goiano, em parceria com o Grupo Interreligioso (INTERREL) têm empreendido, de forma voluntária, aulas de português para haitianos nos municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia, com maior expressão no bairro Jardim Guanabara II, no município de Aparecida (informação verbal)[127]. Cerca de 70 alunos haitianos foram beneficiados com o ensino do português no ano de 2018 (ARQUIDIOCESE, 2019).

O caráter voluntário da assistência é um ponto que nos importa frisar em relação às discussões sobre políticas públicas de proteção dos refugiados. Sem uma estratégia implementada pelo Estado de Goiás, a responsabilidade de assistência emergencial acaba por ser transferida à sociedade civil, às instituições do terceiro setor e às instituições religiosas. Talvez a instituição que há mais tempo atue nessa assistência de imigrantes e refugiados em Goiás seja o Serviço Pastoral do Migrante (SPM): há 19 anos atua na Arquidiocese de Goiânia e possui um posto de atendimento na Rodoviária Central. De acordo com a Arquidiocese (2019), a Pastoral oferece atendimento e acolhimento aos migrantes em situação de risco; encaminha-os para casas de acolhida e albergues; fornece a estes doações de alimentos e roupas e busca auxílio médico quando necessário[128]. Entrevistados para esta pesquisa, a Pastoral descreveu:

> "O serviço da Pastoral, como tal, **é um trabalho muito grande com os estrangeiros, os imigrantes, os refugiados, estrangeiros que moram em Goiânia**. Agora não vou dizer que a Pastoral do Migrante está em todos os lugares onde eles estão, mas na, **na medida do possível, a Pastoral do Migrante está junto: aos estrangeiros haitianos, aos africanos e aos venezuelanos que agora também estão chegando aqui no Estado**, especialmente em Goiânia, assim muito individualmente, muito pessoalmente. Então nosso serviço é junto a esses grupos e nos grupos dos haitianos e... africanos uma assistência mais próxima, principalmente na questão dos primeiras necessidades, quando chegam, alimentação, a saúde, e... moradia, assistência, assistência humanitária" (DP, Representante da Pastoral, Entrevista VI (E6). Grifo nosso)[129].

127 DP. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar. 08 de maio de 2019 [Entrevista VI (E6)].
128 Compõem a Pastoral do Migrante as congregações São Carlos Borromeu (Scalabrinianas), a Congregação das Irmãs da Caridade de Montreal e as Irmãs Vicentinas (ARQUIDIOCESE, 2019).
129 DP. *Op cit.*

Apesar de não auxiliar na regularização migratória, a Pastoral trabalha com a orientação dos migrantes sobre seu processo de legalização, encaminhando-os à Polícia Federal. Segundo a representante da Pastoral, mais de 400 estrangeiros já foram atendidos pela instituição de alguma maneira, mas o número de refugiados e solicitantes de refúgio que fazem parte deste escopo é incerto (informação verbal)[130]. Estima-se que estejam em Goiás mais de 03 mil haitianos, mil venezuelanos e 60 famílias de sírios, dentre outras nacionalidades (LONGO, 2019).

Outras denominações religiosas se juntaram ao trabalho de assistência da Pastoral do Migrante e no final do ano de 2015 foi criado o Grupo Inter-Religioso de Apoio aos Imigrantes em Goiás (INTERREL) com a finalidade de apoiar, incentivar, programar, planejar e implantar ações em prol dos imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio residentes na região metropolitana de Goiânia (informação verbal)[131]. O Grupo é formado por voluntários de várias denominações, entre eles, católicos, metodistas, ortodoxos, presbiterianos e batistas (ARQUIDIOCESE, 2017). Uma de suas maiores ações de assistência foi a realização de uma Jornada da Saúde para os imigrantes e refugiados dos setores Expansul, em Aparecida de Goiânia e Jardim Guanabara, em Goiânia, em novembro de 2017; locais de residência da comunidade de refugiados haitianos nos municípios. A Jornada ofereceu atendimentos médicos e odontológicos gratuitos, e orientações e prevenções de saúde aos migrantes, dada as dificuldades de atendimento que esses têm enfrentado na rede pública de saúde do Estado (ARQUIDIOCESE, 2017).

A Igreja Católica Apostólica Ortodoxa Antioquina São Nicolau, localizada em Goiânia, é dirigida pelo pároco libanês Javier Miguel Magul, conhecido como Rafael Magul, e também é uma instituição representada no Grupo Inter-Religioso. Pela proximidade da cultura árabe, sob o alcance da Igreja está o atendimento aos refugiados sírios residentes na capital (informação verbal)[132]. A eles são dirigidas aulas de português em parceria com a Partners Campus Goiânia (UFG), com alunos voluntários também vinculados ao nosso grupo de pesquisa sobre

130 DP. *Op cit.*
131 DP. *Op cit.*
132 MAGUL, Michel Afif. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar. 21 de março de 2019. [Entrevista IV (E4)].

refúgio da FCS/UFG. É mérito da Igreja Ortodoxa o trabalho de negociação com a Prefeitura do município de Aparecida de Goiânia para a construção do Centro Educacional Infantil São Juliano no setor Expansul, com obra em andamento; a expectativa é de que o atendimento da unidade escolar infantil possa beneficiar em torno de 120 crianças, principalmente as crianças da comunidade haitiana que ali vivem, em situação precária de acesso à educação (informação verbal)[133]. A proposta do Centro Educacional é também oferecer cursos profissionalizantes, de idiomas e computação, serviços gratuitos advocatícios, médicos e odontológicos, aos finais de semana.

Solicitada para que nos contasse sobre outros desafios da assistência aos imigrantes e refugiados em Goiás, a representante da Pastoral do Migrante detalha o desafio, principalmente, de abrigo emergencial aos migrantes que chegam sozinhos e desamparados. Também descreve a relação de comunicação que a comunidade de migrantes acaba por formar quando está num novo destino:

> "**É uma dificuldade que a Pastoral percebe, sente a questão do acolhimento.** Goiânia por ser uma cidade tão grande, uma cidade central e uma cidade que a gente poderia dizer, de passagem, corredor norte e sul, leste, oeste, aqui passam as pessoas... e a dificuldade é de uma casa que possa acolher o migrante (...) **Porque o estrangeiro que chega ele já se comunica com outros concidadãos que já está aqui, então a rede social, é, da comunicação entre eles realmente é uma relação muito próxima, eles realmente se comunicam, se buscam, se ajudam, se acolhem**, põe aí no quartinho, põe aí na, na, na residência deles e eles dão um jeito. **Aqui na Pastoral do Migrante na rodoviária, o estrangeiro vem realmente procurar a Pastoral quando ele não tem ninguém na cidade.** (...) Ou alguns então vem buscar a orientação da Pastoral do Migrante aqui na rodoviária para permanecer em Goiânia. São esses que talvez não tem ninguém. **Eu já acolhi várias pessoas estrangeiras, venezuelanos, africanos, ele, e pude dar uma possibilidade de um, né, de uma ajuda no começo da vida deles aqui. Significa que esses não têm nenhuma relação com o estrangeiro que já está aqui**" (DP, Representante da Pastoral, Entrevista VI (E6). Grifo nosso)[134].

Os migrantes forçados encontram obstáculos para obter apoio e suporte no país de acolhida, o que intensifica problemas de integração local (DHARI et. al, 1997). Assim como demonstrou o relatório do ACNUR (2019) sobre o perfil dos refugiados no Brasil, os desafios para a concretização de uma integração ainda depende de redes de suporte como organizações não governamentais e

133 DP. *Op cit.*
134 DP. *Op cit.*

instituições da sociedade civil. O trabalho da Pastoral do Migrante em Goiás, nesse sentido, é primordial para, no mínimo, buscar formas de assistência iniciais.

O relatório publicado pelo Ministério da Justiça no ano de 2015 elenca outros dois atores além da Pastoral do Migrante que, direta ou indiretamente, trabalhavam (e trabalham) com a assistência a migrantes no Estado: o Projeto Resgate Brasil; a Rede Um Grito Pela Vida. Os dois primeiros compõem uma rede de combate ao tráfico que tinha, até o ano de 2015, voltado esforços para pensar medidas de prevenção e combate a crimes de trabalho escravo e tráfico de pessoas que atingem imigrantes em Goiás e, dentro dessas iniciativas, promover o estudo sobre políticas públicas específicas para esta categoria. Uma dessas iniciativas foi a COMIGRAR, uma Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio encabeçada pelo Ministério da Justiça em 2014, com o objetivo de discutir a pauta do refúgio e o aporte para elaboração de políticas nacionais de migrações e que teve uma etapa realizada em Goiás no mês de março de 2014.

O COMIGRAR foi salutar para impulsionar a discussão sobre migrações dentro de instituições públicas no Estado, o que fez com que seus representantes vinculados ao Centro de Referência da Igualdade (CREI) da então Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres e Promoção da Igualdade Racial (SEMIRA) discutissem a necessidade de criação de um Comitê de elaboração de políticas públicas para os migrantes que chegavam ao Estado, conforme a ata de reunião do dia 30 de setembro de 2014 (SGC GOIÁS, 2014). Participaram dessa reunião um representante de cada uma das instituições: Ministério Público de Goiás (MP/GO); Pastoral do Migrante (SPM); Superintendência Estadual Goiás da Agência Brasileira de Inteligência (SEGO/ABIN); Gabinete de Assuntos Internacionais; Secretaria da Educação do Estado de Goiás (SEDUCE); Organização das Voluntárias de Goiás (OVG); Polícia Rodoviária Federal (PRF); Chefia de Gabinete da Secretaria de Segurança Pública (SSP/GO); Ministério Público do Trabalho (MPT/GO); Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO), Superintendência de Políticas de Atenção Integral à Saúde - Gerência Especial de Saúde da Mulher, Criança e do Adolescente (SPAIS/GSMCA); e três representantes do Comitê Executivo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CEETP/GO), que sediou a reunião. A discussão abordou além da necessidade de criação de um Comitê, se este seria integrado ao CEETP/GO ou não; a

relevância de criação de uma espécie de Casa do Migrante, como a existente em Foz do Iguaçu (PR); e a extrema importância do referido comitê para as políticas públicas.

2.2.1 CIPEMIGRA: COMITÊ INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRAÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS

Quase dois anos depois do debate sobre a construção de um comitê para migrações no âmbito do Comitê Executivo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e diante do aumento do fluxo migratório de refugiados haitianos para o Estado de Goiás, no ano de 2016, o então governador Marconi Perillo (PSDB-GO) apoiou a criação de um comitê com objetivo de formular uma política pública que os atendesse (informação verbal)[135]. A demanda de formulação partiu do Sr. Isanulfo de Abreu Cordeiro, então Secretário do Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais da gestão do ano de 2016, que entendia a agenda como importante (informação verbal)[136]. O repasse da solicitação feita ao governador foi feito à então Secretária da Secretaria da Mulher, Desenvolvimento Social, da Igualdade Racial, dos Direitos Humanos e do Trabalho, a Srª Lêda Borges (informação verbal)[137]. Com o aval do poder executivo estadual e com a articulação da Secretária mencionada, instituiu-se, então, o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para Migração do Estado de Goiás (CIPEMIGRA) com a assinatura do Decreto nº 8.691 de 12 de julho de 2016, que firma o CIPEMIGRA como um órgão intragovernamental responsável, dentre outras atribuições, pela elaboração de um Plano Técnico de Políticas Públicas para Imigrantes, Refugiados e Apátridas no Estado (GOIÁS, 2016), assim como descreve seu Art. 1º:

> Fica instituído, no âmbito da Secretaria de Estado da Mulher, do Desenvolvimento Social, da Igualdade Racial, dos Direitos Humanos e do Trabalho[138], o Comitê Intersetorial de Política Estadual para Migração no Estado de Goiás, órgão de deliberação coletiva, com a finalidade de

135 COSTA, Alexandre de C. Ramos. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, 19 fev. 2019. [Entrevista II (E2)]; MENDES, Clauber Antônio dos Reis Mendes. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, 19 fev. 2019. [Entrevista I (E1)]; TROMBIN, Massimo. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, 19 fev. 2019. [Entrevista V (E5)].
136 MAGUL, Michel Afif. Op cit.
137 MAGUL, Michel Afif. Op. cit.

> elaborar proposta de política estadual para a população de refugiados, imigrantes e apátridas, definindo objetivos, diretrizes e princípios, com vista ao atendimento de suas necessidades específicas (Art. 1º Decreto Estadual Nº 8.691 de 12/07/16).

De acordo com o referido decreto (GOIÁS, 2016), o CIPEMIGRA seria um Comitê composto por 01 (um) representante dos respectivos órgãos públicos, com seu devido suplente, indicados pelo respectivo titular, como a seguir:

> I – Secretarias de Estado:
>
> a) da Mulher, do Desenvolvimento Social, da Igualdade Racial, dos Direitos Humanos e do Trabalho, que o coordenará;
> b) de Educação, Cultura e Esporte;
> c) de Segurança Pública e Administração Penitenciária;
> d) da Saúde;
> e) de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos;
> f) de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação;
> g) do Governo;
> h) de Gestão e Planejamento;
>
> II – Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais;
> III – Procuradoria-Geral do Estado;
> IV – Conselho Estadual de Direitos Humanos;
> V – Defensoria Pública do Estado de Goiás.
> (Art. 2º Decreto Estadual Nº 8.691 de 12/07/16)

E das respectivas instituições, também representadas por 01 (um) titular e um suplente:

> I – Ministério Público do Estado de Goiás – MP/GO
> II – Ministério Público Federal – MPU;
> III – Defensoria Pública da União;
> IV – Polícia Rodoviária Federal –PRF;
> V – Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás;
> VI – Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil/ Seção Goiás – OAB/GO;
> VII – Universidade Federal de Goiás – UFG;
> VIII – Universidade Estadual de Goiás – UEG;
> IX – Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC/GO;
> X – Centro Universitário – UniEvangélica;
> XI – Arquidiocese de Goiânia – Pastoral do Migrante;
> XII – Federação das Indústrias do Estado de Goiás – FIEG;
> XIII – Federação do Comércio – FECOMERCIO;

---

138 A Secretaria de Estado da Mulher, do Desenvolvimento Social, da Igualdade Racial, dos Direitos Humanos e do Trabalho passa a se denominar Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (ou Secretaria Cidadã) de acordo com a Lei Estadual nº 20.417, de 06 de fevereiro de 2019 (GOIÁS, 2019).

> XIV – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Goiás – FAEG;
> XV - Polícia Civil do Estado de Goiás - PCC/GO;
> XVI - Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos-IMB/SEGPLAN;
> XVII - Sociedade Beneficente Ortodoxa Antioquina do Estado de Goiás;
> XVIII - Instituto Global da Paz (Global Peace Foundation – GPF).
> (Art. 2º Decreto Estadual Nº 8.691 de 12/07/16)

Como demonstrado, 30 atores estariam representados no CIPEMIGRA via decreto; entretanto, conforme nossas investigações no conjunto de atas de reuniões do Comitê[139] disponibilizado para o andamento desta pesquisa, desde sua fundação, outros convidados também participavam das discussões, representando órgãos e instituições tais como a Central de Abastecimento de Goiás S/A (CEASA), a Superintendência Regional do Trabalho do Estado de Goiás; a Igreja Metodista de Haitianos em Goiânia e Aparecida de Goiânia; e a Coordenação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

A despeito da assinatura do decreto ter sido feita em julho de 2016, o CIPEMIGRA levou quase 01 ano para iniciar suas reuniões ordinárias. A primeira se realizou em maio de 2017 e as demais se estenderam, geralmente a cada mês, até dezembro de 2018. No tempo de finalização desta pesquisa, não houve reunião reagendada. As reuniões ordinárias do Comitê possuíam o intuito de articular, dentre outros assuntos, a formulação de uma política pública estadual para migrantes, refugiados e apátridas no Estado de Goiás (informação verbal)[140], com registro das discussões sendo realizado em atas. As atas que tivemos acesso compreendem ao período de maio a novembro de 2017 e dos meses de fevereiro, junho, agosto, setembro e outubro de 2018, totalizando 14 documentos analisados para este trabalho; os mais relevantes complementam o capítulo subsequente. As atas referentes aos meses e ano não citados não estavam disponíveis no arquivo documental impresso do CIPEMIGRA. Durante o período de finalização desta pesquisa, todo o acervo foi transferido para a Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás.

---

139 O conjunto de atas das reuniões do CIPEMIGRA, de 2017 a 2018, hoje estão disponíveis para consulta, mediante autorização, com a Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Durante o desenvolvimento deste trabalho, as atas estavam em poder do próprio CIPEMIGRA e nossa consulta ao arquivo foi autorizada por escrito pela presidência do Comitê à época.

140 COSTA, Alexandre de C. Ramos. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, 19 fev. 2019. [Entrevista II (E2)]. SANTOS, Armando Melo. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar. 21 de fevereiro de 2019. [Entrevista III (E3)].

Acerca da construção de políticas para imigrantes, refugiados e apátridas no Estado de Goiás, formalmente registrado no Art 3º do decreto mencionado, compete ao CIPEMIGRA funções de apontar objetivos; delinear princípios e diretrizes; e redigir uma proposta de política pública estadual, considerando audiências e consultas públicas realizadas pelo colegiado do Comitê (GOIÁS, 2016). Além destas atribuições, segundo o mesmo Art. 3º, também são responsabilidades do CIPEMIGRA: articular convênios com instituições governamentais e da sociedade civil; “articular a formulação permanente de agentes públicos e da sociedade civil sobre a realidade migratória e os mecanismos de proteção”; receber denúncias de violações de direitos e encaminhá-las às autoridades competentes; estimular estudos e pesquisas sobre mobilidade humana; e apoiar a realização de fóruns, debates e seminários sobre o tema.

O Art. 3º do Decreto que institui o CIPEMIGRA também está descrito no Art. 3º do Regimento Interno do Comitê (CIPEMIGRA, 2017), o qual, assim como as atas de reuniões, tivemos acesso para consulta mediante autorização[141]. O regimento altera a atribuição de “articular a formulação permanente de agentes públicos e da sociedade civil” disposto no decreto (GOIÁS, 2016) para “articular a formação permanente de agentes públicos e da sociedade civil” (CIPEMIGRA, 2017, p. 01). Também inclui a responsabilidade do Comitê em "instituir comissões temáticas compostas por membros do comitê, com a finalidade de promover a discussão e a articulação de temas relevantes para a proteção dos direitos dos refugiados, migrantes e apátridas no Estado de Goiás" (*Idem*).

Dentre as atribuições do CIPEMIGRA, a formação de comissões temáticas importa para nossas discussões por serem o espaço político em que o desenho da política pública, no âmbito do Comitê, se formou. O regimento do comitê estabelece no Art. 22º que tais comissões temáticas:

> serão formadas com representantes do poder público e/ou da sociedade civil e terão caráter permanente ou temporário como instâncias de natureza técnica, criadas por decisão do Plenário para tratar de assuntos específicos, com a finalidade de propor ações, realizar estudos, elaborar propostas e analisar consultas (CIPEMIGRA, 2017, p. 05)

141 O regimento interno do CIPEMIGRA e as atas de reunião do Comitê estão disponíveis para consulta, mediante autorização, com a Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás.

As comissões temáticas do CIPEMIGRA, como mostra o regimento, são formadas por 01 coordenador, 01 relator e tantos membros e convidados quanto forem necessários para as discussões dos temas (CIPEMIGRA, 2017, p. 06). De acordo com as atas de reuniões do Comitê, estabeleceram-se três comissões temáticas, sendo duas no ano de 2017 e uma no ano de 2018. São elas: a Comissão para Elaboração do Regimento Interno e a Comissão de Estudo e Apresentação do Plano Técnico para Elaboração da Política Estadual para Migração, formadas em maio de 2017 (CIPEMIGRA, 2017a) e a Comissão de Elaboração do Plano Técnico de Políticas Públicas para Migrantes em Goiás, formada em agosto de 2018 (CIPEMIGRA, 2018), essa doravante denominada apenas como “Comissão”.

Tomando por base as referidas atas, entendemos que o CIPEMIGRA e suas comissões temáticas exerciam um papel fundamental na promoção da pauta de proteção dos direitos dos migrantes em Goiás. Nas reuniões documentadas, o espaço de discussão incluía a fala de diferentes representantes das instituições mencionadas, bem como, em algumas reuniões pontuais, das denúncias de violações e vulnerabilidades vivenciadas pelos migrantes[142], especialmente os haitianos e os venezuelanos, estes especificamente mencionados nos documentos. Nesse quesito, as denúncias e informações trazidas pelos representantes da Igreja Metodista dos Haitianos em Goiânia e Aparecida de Goiânia e pela Pastoral do Migrante foram, segundo nossas análises, primordiais para, a priori, tornarem públicas as necessidades urgentes dos migrantes no Estado às instituições e órgãos que do Comitê participavam e, ademais, justificar a importância da construção de uma política pública de atenção específica, enfoques que daremos no capítulo subsequente.

142 Cf as atas: CIPEMIGRA, 2017b; 2017c; 2017d; 2018; 2018b; 2018d.

CAPÍTULO III
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE MIGRAÇÕES NO ESTADO DE GOIÁS: DEBATES SOBRE SUA INFLUÊNCIA NA INTEGRAÇÃO LOCAL DOS REFUGIADOS

Estruturados os aportes teórico-conceituais necessários para a compreensão do problema de pesquisa e delineado o panorama dos principais atores envolvidos na discussão sobre a temática do refúgio no Brasil e no Estado de Goiás, nos dedicamos, portanto, a analisar o processo de formulação da Minuta do Plano Técnico de Políticas Públicas de Migrações (ou em suma, “Plano Técnico”) no contexto do CIPEMIGRA.

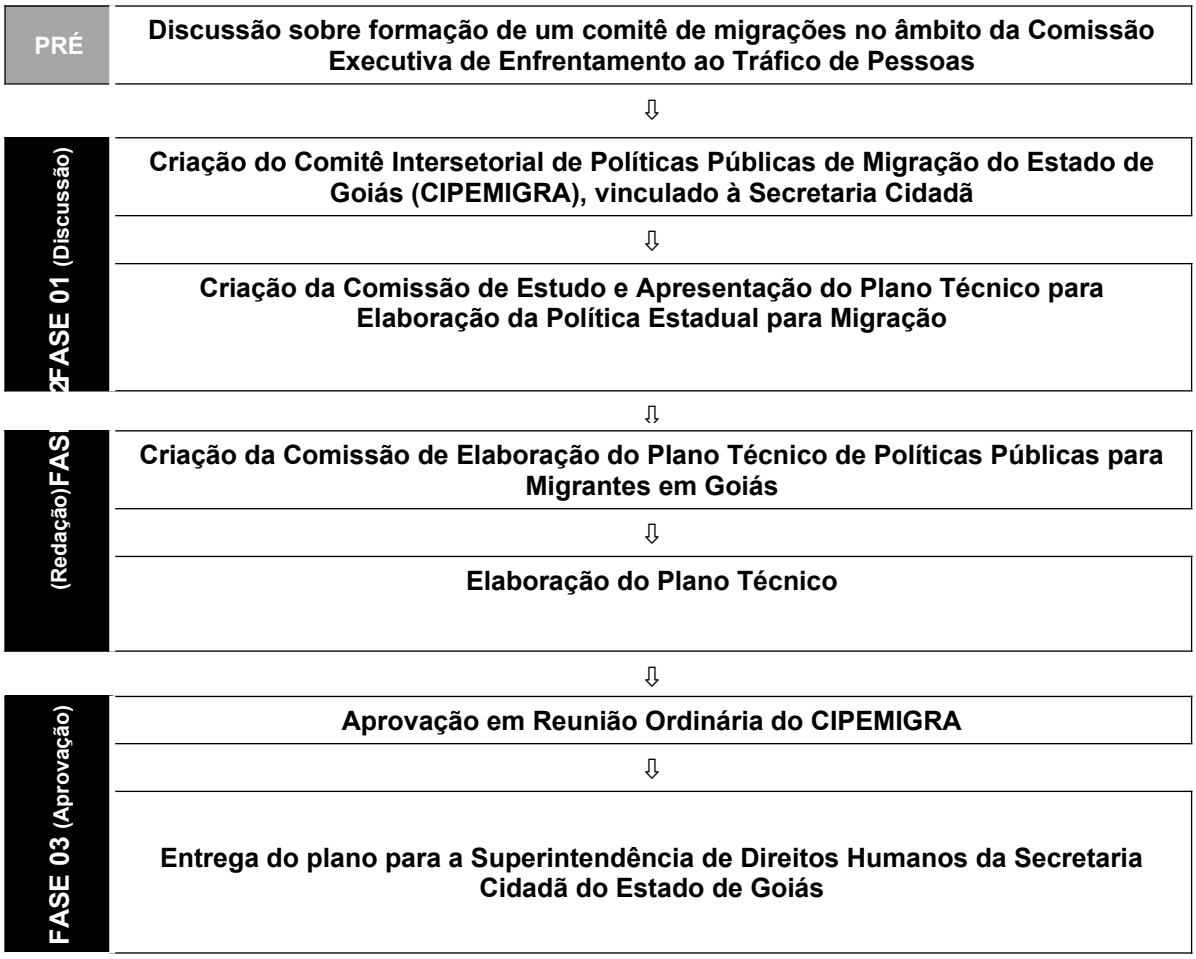
A fim de compreender de que maneira a formulação de políticas públicas em Goiás influencia a integração local dos refugiados, partimos da hipótese de que o processo de formulação de uma política pública para migrações no Estado desenhou-se sem a colaboração dos seus implementadores. À luz de nosso alicerce teórico aqui estruturado, percebemos que a colaboração entre atores e a participação de implementadores no processo de formulação é essencial para incluir as necessidades dos migrantes nas estratégias pensadas, como também antecipar problemas e aperfeiçoar um possível processo de implementação da política (ANSELL E SORENSEN, 2017). Conforme detalhamos, falhas no desenho de uma política pública podem resultar na não efetividade do processo de implementação (CAIRNEY, 2012), o que influencia os processos de integração local dos refugiados.

Na tentativa de investigar a hipótese lançada ao problema de pesquisa aqui levantado, temos que a análise do processo de formulação de uma política pública para refugiados deve ser aprofundada com as informações subjetivas dos seus formuladores, buscando uma compreensão que supere os registros documentados. Assim, para a coleta de dados, apoiamo-nos também, como introduzido, na realização de entrevistas semi-estruturadas com membros do CIPEMIGRA, na observação participante das reuniões do Comitê, na análise das 14 atas de reuniões que compreendem o período de trabalho de maio de 2017 a dezembro de 2018; e da análise da Minuta do Plano Técnico de Políticas Públicas para Migrações.

3.1 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA

O processo de formulação de um Plano Técnico de Política Pública de Migrações do Estado de Goiás teve início com a instituição do CIPEMIGRA como Comitê Intersetorial responsável, vinculado à Secretaria Cidadã do Estado de Goiás no ano de 2016. De seu início e até a formatação final da Minuta do Plano Técnico, para melhor compreensão do processo de formulação, o dividimos em três fases principais, conforme a figura 14:

Figura 14 – Resumo do processo de formulação de políticas públicas para migração no Estado de Goiás



Fonte: Elaborado pela autora.

A primeira fase (Fase 01) compreende ao período de reuniões mensais em que os membros discutiram temas relacionados a migrações, migrações forçadas, além das necessidades dos migrantes, de forma geral. No que

chamamos de segunda fase (Fase 02) houve a criação de uma comissão técnica de elaboração de uma minuta do que se titulou “Plano Técnico de Políticas Públicas”. A última fase (Fase 03), identificamos como o período de finalização da minuta e de aprovação do texto no âmbito do Comitê.

3.1.1 FASE INICIAL – DISCUSSÃO

Dez meses após a assinatura do decreto de criação do CIPEMIGRA como um Comitê responsável pela formulação de uma política de migrações do Estado de Goiás, em 03 de maio de 2017 ocorreu a primeira reunião ordinária do Comitê, presidido pela Srª Onaide Santillo, Superintendente de Direitos Humanos da então chamada Secretaria da Mulher, do Desenvolvimento Social, da Igualdade Racial, dos Direitos Humanos e do Trabalho (hoje, Secretaria Cidadã do Estado de Goiás). Compreendemos como fase inicial do processo de formulação o período que conta as reuniões a partir desta data e até junho de 2018.

Logo no ensejo da primeira reunião ordinária é proposto o estabelecimento de duas comissões internas de trabalho: uma para a elaboração do regimento interno do Comitê e uma segunda para estudo e apresentação de um plano de políticas públicas. A “Comissão de Estudo e Apresentação do Plano Técnico para Elaboração da Política Estadual para Migração” era constituída, em sua formação, pelas respectivas instituições representantes, conforme descrito em ata do Comitê: 01 representante do Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais do Estado de Goiás; 01 representante da Universidade Estadual de Goiás (UEG); 01 representante da Universidade Federal de Goiás (UFG) e 01 representante da Secretaria da Saúde do Estado (CIPEMIGRA, 2017).

Dos 04 membros designados para compor a Comissão de Estudos e Apresentação, apenas 01 continuou a participar das reuniões do CIPEMIGRA posteriormente[143]. Na reunião de 31 de maio de 2017 foi relatado que a referida Comissão não havia encontrado nenhum modelo de Plano Técnico existente para balizar a construção de uma minuta própria do Comitê (CIPEMIGRA, 2017e). A não participação dos membros designados e a não realização de qualquer

143 O Sr. Isanulfo Cordeiro, chefe do Gabinete de Assuntos Internacionais do Estado.

trabalho técnico fez com que em junho do mesmo ano uma nova Comissão de Estudos e Apresentação fosse formada. Nessa data, passou a ser composta por: 01 representante do Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais e 01 representante da Universidade Estadual de Goiás, ambos pessoas diferentes da estrutura anterior; 01 representante da SEDUCE; 01 docente da Pontifícia Universidade Católica de Goiás e 01 representante da organização não-governamental Instituto Global da Paz (*Global Peace Foundation Brazil* - GPF).

Nas atas de reunião posteriores, a Comissão de Estudo e Apresentação não é mais referenciada. Nesse sentido, mais uma vez, o seu trabalho, de acordo com nossas análises, parecia ou inefetivo ou inexistente. Dessa maneira, novos atores aparecem no debate do que seria um tipo de material base para a elaboração de uma minuta de políticas públicas, todos diferentes daqueles que foram designados na segunda composição em reunião ordinária. O Sr. Silvano Macedo, gestor da Superintendência Executiva de Direitos Humanos apresentou um esboço de minuta em julho de 2017 e o Comitê passou a discutir aquela proposta e outras questões relacionadas ao tema das migrações.

Pensando outros aspectos dessa fase inicial, a eleição de uma nova presidência e de dois secretários foi fundamental para melhorar a organização do Comitê e de suas atividades após a saída da Srª Onaide Santillo (Superintendência de Direitos Humanos). A iniciativa dos novos atores possibilitou uma maior conversa do Comitê com outros órgãos e instituições, tais como a Central de Abastecimento de Goiás (CEASA), o Instituto Mauro Borges e o ACNUR.

A aproximação com o ACNUR ocorreu mediante contato do CIPEMIGRA com o escritório da agência em Brasília (DF) a fim de apresentar o projeto do Comitê e solicitar maiores informações acerca das políticas de proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio. Em reuniões presencial e virtual, o ACNUR buscou apoiar a proposta do CIPEMIGRA e lhe repassou uma cartilha com um compilado de políticas públicas desenvolvidas em outros Estados brasileiros para servir como material de apoio para a construção do projeto de política pública em Goiás. Esse estreitamento com a agência foi prejudicado no ano de 2019 devido

ao fechamento da pasta de Assuntos Internacionais na gestão do governador Ronaldo Caiado (PSDB-GO) (informação verbal)[144].

Outra articulação formada nesse período relaciona-se ao Plano de Interiorização dos venezuelanos alocados em Roraima. Em reunião realizada com o Secretário de Articulação Política do governo do Estado de Goiás, o ex-deputado Carlos Alberto Leréia[145], foi solicitado ao Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais um levantamento dos municípios goianos que pudessem ter interesse ou potencial para participar do programa e receber os migrantes (CIPEMIGRA, 2018). O Gabinete fez o levantamento de municípios de acordo com sua capacidade de gerar empregos para pessoas com outras culturas e idiomas, mas, assim como a aproximação com o ACNUR, a dissolução da pasta de assuntos internacionais do governo Caiado fez com que essa iniciativa não tivesse andamento no ano de 2019.

Dentre os debates construídos nesse período inicial, consideramos dois pontos-chave para a evolução de qualquer trabalho referente à formulação de políticas públicas para migrações, desde então, na análise das atas: i) a apresentação das demandas emergenciais dos imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio feitas por intermédio da Pastoral do Migrante e da Igreja Metodista de Haitianos de Goiânia e Aparecida de Goiânia e ii) a sugestão da inclusão do Instituto Mauro Borges e de universidades na obtenção de dados sobre os migrantes para que se desenvolvesse a minuta.

Sobre as demandas dos migrantes, em junho de 2017, o líder dos haitianos da Igreja Metodista do setor Expansul, em Aparecida de Goiânia, aproveita o espaço de reunião para denunciar que os haitianos estariam submetidos a condições laborais análogas ao trabalho escravo. Em relação a isso, faz referência especial aos haitianos moradores do setor Expansul que são trabalhadores do CEASA. Na ata também se descreve que o líder haitiano esclarece sobre a chegada de cada vez mais solicitantes na região metropolitana de Goiânia (CIPEMIGRA, 2017b). Essa colocação é referendada pela

144 Cf. COSTA, Alexandre de C. Ramos. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, 19 fev. 2019. [Entrevista II (E2)].

145 Participaram a presidente do Comitê, Srª Fabíola Martins; o novo secretário do Gabinete de Assuntos Internacionais, Sr. Armando Melo e seu assessor, Sr. Alexandre Castro; o 2º secretário do CIPEMIGRA, Sr. Michel Magul e a representante da Superintendência Executiva de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã, Srª Eliane Oliveira.

representante da Pastoral do Migrante, que reitera que as condições de recebimento dos migrantes em Goiás é precária, enfatizando a necessidade da criação de um centro de acolhida. No mês seguinte, ela volta a reforçar as demandas sobre trabalho: explica a necessidade urgente de conscientizar os haitianos sobre seus direitos trabalhistas, pois eles têm receio de se manisfestarem e perderem seus empregos (CIPEMIGRA, 2017c).

O então chefe de gabinete do CEASA e um advogado da instituição foram convidados a participar da reunião ordinária do mês de agosto de 2017 e, ao ouvirem a denúncia reforçada pela Pastoral, explicam, segundo o documento, que havia 40 haitianos trabalhadores com carteira assinada no CEASA e sugerem que seja feita uma reunião na instituição com os haitianos, além de uma reunião educatica com os donos dos depósitos (CIPEMIGRA, 2017c). Foi devido a isso que se realizou uma visita *in loco* ao CEASA com a presença da nova presidente eleita do Comitê, Srª Fabíola Martins (Secretaria de Governo); o segundo secretário, Sr. Michel Magul (Igreja Católica Ortodoxa); a representante da Pastoral do Migrante e o líder haitiano da Igreja Metodista do setor Expansul. Em ata da reunião de setembro de 2017 diz-se que as condições laborais precárias se aplicavam a todos os empregados (movimentadores de carga), sem distinção de nacionalidade. Registra-se também na ata a oferta do chefe de gabinete do CEASA sobre a possibilidade de cadastrar a Igreja Metodista dos haitianos no Programa Banco de Alimentos da instituição (CIPEMIGRA, 2017f), condição que, até a finalização de nossa pesquisa, não se realizou[146]. Quanto às denúncias trabalhistas, o então chefe de gabinete do CEASA argumentou que se faz “apenas a gestão dos espaços, não atua no dia a dia das empresas ali instaladas” (CIPEMIGRA, 2017d, p. 02). Compreende-se, no entanto, que apesar das iniciativas descritas nas atas, os trabalhadores haitianos continuam a denunciar jornadas exaustivas de trabalho e que, com a mudança de chefia de gabinete[147], a aproximação do CIPEMIGRA com o CEASA foi prejudicada. Sugeriu-se e votou-

146 O Programa Banco de Alimentos é vinculado ao Programa Fome Zero e é responsável pela captação de alimentos e pela distribuição para entidades que estejam cadastradas na rede de proteção dos municípios. O CEASA já fez doações de forma esporádica aos haitianos (CEASA, 2019); no entanto, a importância do cadastro da Associação de Haitianos no Programa é salutar para que mais famílias possam ter acesso aos alimentos.

147 Em 2018 a chefia mudou e em 2019 o CEASA ainda está sem nomeação feita pelo governador Ronaldo Caiado (PSDB-GO).

se unanimamente que o CEASA fosse incluído como membro do Comitê (CIPEMIGRA, 2017d), mas nenhuma medida de formalização foi tomada.

Outras duas demandas sociais foram colocadas em pauta nessa fase do processo de formulação: o custo de tradução juramentada de documentos pessoais e histórico escolar, exigido na inscrição de alunos refugiados e solicitantes de refúgio nas universidades para frequentar os cursos, exposto pelo líder da Igreja Metodista dos Haitianos do setor Expansul; e a dificuldade de atendimento dos migrantes no Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente das mulheres (CIPEMIGRA, 2017d; informação verbal[148]). Só em relação a essa segunda demanda há alguma descrição maior nas atas: fazem referência à Jornada da Saúde realizada pelo Grupo Interreligioso (INTERREL), que, como previamente discutimos, foi um evento que realizou uma série de atendimentos médicos e odontológicos gratuitamente nos bairros Expansul, em Aparecida de Goiânia e Jardim Guanabara, em Goiânia, no intento de oferecer uma alternativa de atenção de saúde às comunidades haitianas.

Com relação ao que consideramos como segundo ponto-chave desse período inicial, discutiu-se a necessidade de integração do CIPEMIGRA com o Instituto Mauro Borges para a coleta e atualização de dados sobre os migrantes em Goiás. A primeira menção a essa necessidade ocorreu em julho de 2017, mas só em fevereiro de 2018 alguma medida foi realizada nesse sentido[149]. A intenção do CIPEMIGRA com a parceria era criar, junto ao Instituto Mauro Borges, um banco de informações sobre migração e se indicou que uma boa fonte de dados seriam as fichas de cadastro coletadas pelo Grupo Interreligioso durante a Jornada da Saúde realizada em novembro de 2017. Em paralelo, o Comitê discutiu o material lançado pelo IMB em 2014 (com dados de 2012) e o usou como referência. Assim, em fevereiro de 2018, o Sr. Alexandre Castro, representante do Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais do Estado passou a trabalhar numa tabulação de dados a partir das fichas de cadastro coletadas no evento.

148 SANTOS, Armando Melo. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar. 21 de fevereiro de 2019. [Entrevista III (E3)].

149 Registra-se em ata a possibilidade de envio de ofício ao Instituto Mauro Borges para que atualize os dados.

A fim de entender melhor essa problemática da produção de dados sobre refúgio em Goiás, entrevistamos o Sr. Alexandre Castro (Entrevistado II) sobre seu trabalho com a análise das fichas de cadastro. Quando perguntado sobre a existência de algum tipo de metodologia de coleta de dados sobre refúgio e migrações em Goiás, a resposta foi enfática e negativa[150]. Ao comentar em entrevista sobre o método utilizado para a tabulação dos dados, revela a complicação em acreditar na veracidade das informações uma vez que, em sua perspectiva, "não houve nenhuma ação mais incisiva para que os haitianos preenchessem toda a ficha ou preenchessem de maneira compreensível". Ainda sobre a tabulação complementa que "a maioria das informações ou estavam incompletas ou eram muito diferentes"[151], o que ele diz impossibilitar o cruzamento dos dados. Dessa forma, de acordo com o próprio entrevistado, não seria confiável a utilização das informações por ele analisadas. Segundo as atas do Comitê, o CIPEMIGRA utilizou a planilha como estimativa para as discussões, mesmo que estivessem cientes da possibilidade de os dados não retrarem a realidade.

O esboço de uma minuta escrita pelo Sr. Silvano Macedo continuou a ser discutido pelo Comitê, muito embora as atas não descrevam quais assuntos ou aspectos do texto foram abordados durante as reuniões até o final desse período. A mudança frequente de representantes das instituições participantes do Comitê, a falta de metodologia para o debate técnico do texto[152] fez com que, segundo nossos critérios, a discussão sobre os conceitos de migrações e a redação da minuta tivessem que ser retomadas frequentemente nas reuniões ordinárias, estendendo o prazo de trabalho e o tornando, no aspecto de formulação de política pública, ineficiente.

Em junho de 2018 é retomada a discussão do Plano Técnico de Políticas públicas, com sugestões de ações para promover ações e coordenar iniciativas de atenção, promoção e defesa dos refugiados. A esse respeito, é sugerida a inclusão no documento feito pelo Sr. Silvano Macedo a disponibilização de um serviço de atendimento específico no Serviço Integrado de Atendimento ao

150 COSTA, Alexandre de C. Ramos. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, 19 fev. 2019. [Entrevista II (E2)].
151 COSTA, Alexandre de C. Ramos. *Op. cit.*
152 Não havia reuniões específicas da Comissão de Estudos e Apresentação, ainda que esta existisse registrada em ata.

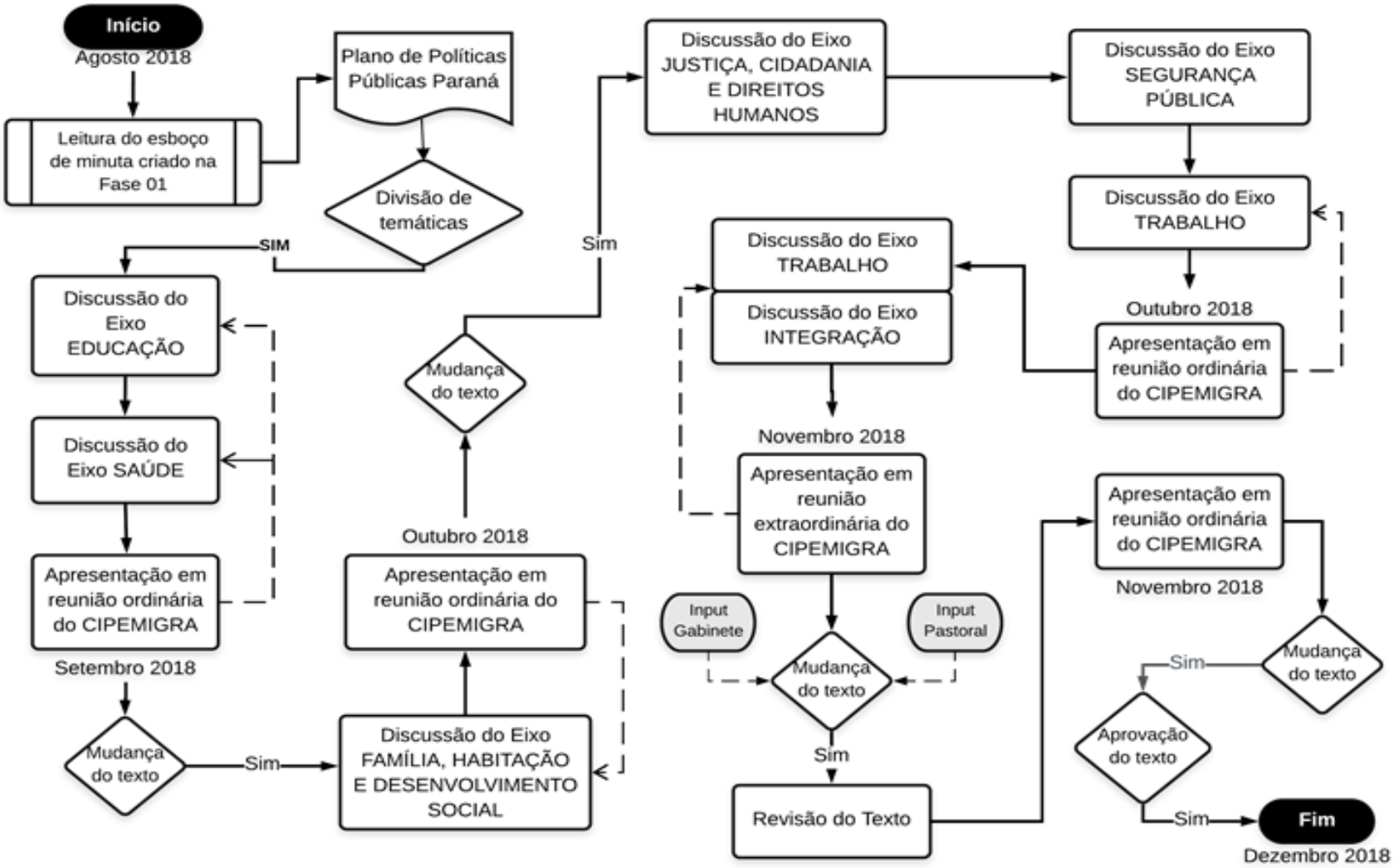
Cidadão do Estado de Goiás (VAPT-VUPT), e também via telefone, para prestar informações aos imigrantes, refugiados e apátridas. No mês seguinte uma nova comissão para elaboração da minuta do Plano Técnico foi formada, o que caracterizamos como o início de uma nova fase de formulação.

3.1.2 FASE DE DESENVOLVIMENTO – REDAÇÃO

Em reunião no dia 01 de agosto de 2018 institui-se uma Comissão Temática para a elaboração de uma Minuta do Plano Técnico de Políticas Públicas para Imigrantes, Refugiados e Apátridas do Estado de Goiás (ou "Comissão de Elaboração"), composta por 05 membros do CIPEMIGRA, 01 convidado da Universidade Federal de Goiás (UFG) e 01 participante pesquisador, a responsável por este trabalho, também da mesma Universidade. Parte das investigações para a compreensão do nosso problema de pesquisa envolveu o nosso acompanhamento das reuniões ordinárias do CIPEMIGRA entre os meses de agosto de 2018 e dezembro de 2018, o que incluiu nossa participação também nas reuniões ordinárias da Comissão de Elaboração do Plano Técnico no mesmo período[153]. As reuniões se deram, em geral, quinzenalmente, na sede da Igreja Ortodoxa, com a presença frequente de 04 dos 07 participantes na Comissão. É importante ressaltar que as reuniões ordinárias do CIPEMIGRA desde o estabelecimento da Comissão passaram a girar em torno do trabalho apresentado por essa mensalmente, buscando discutir o que foi redigido. Esquematizamos essa relação de formulação na figura 15.

153 Apresentamos nesse tópico um compilado de nossas notas de pesquisa feitas durante a participação das reuniões da Comissão e do Comitê.

Figura 15 – Processo de redação da Minuta do Plano Técnico de Políticas Públicas de Migrações do Estado de Goiás



Fonte: Elaborado pela autora.

Dentre os 05 membros do CIPEMIGRA que formaram a nova Comissão de redação de minuta de política pública destacam-se: 01 representante da Sociedade Beneficente Ortodoxa Antioquina do Estado de Goiás (Igreja Católica Ortodoxa São Nicolau), Sr. Michel Magul; 01 representante da Federação do Comércio do Estado de Goiás (FECOMÉRCIO), Sr. Clauber Mendes; 01 representante do Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais do Estado de Goiás, Sr. Alexandre Castro e 02 representantes do Instituto Global da Paz (*Global Peace Foundation Brazil*), Srs Massimo Trombin e Romel Munhoz. Dentre os participantes da Universidade Federal de Goiás, além da pesquisadora responsável, também 01 docente da Faculdade de Enfermagem. A coordenação e relatoria da Comissão foram eleitas em reunião no dia 10 de agosto de 2018 e foram, respectivamente, compostas por 01 membro do Instituto Global da Paz e 01 membro da Igreja Católica Ortodoxa São Nicolau (CIPEMIGRA, 2018; 2018d).

Logo após a formação da Comissão de Elaboração do Plano Técnico, seus membros se reuniram na Igreja Católica Ortodoxa no dia 10 de agosto de 2018 para discutir o texto elaborado pelo Sr. Silvano Macedo e elegeram como coordenador da Comissão o Sr. Massimo Trombin (GPF) e como relator, o Sr. Michel Magul (Igreja Católica Ortodoxa). Foi decidido entre os presentes utilizar como base o Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de. Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná/2014 - 2016, que divide a política pública em seis eixos de temáticos, sendo estes: Educação; Saúde; Segurança Pública; Trabalho; Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e Família e Inclusão Social. Como sugestão do Sr. Alexandre Castro, indicou-se também um estudo mais aprofundado da estrutura dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) da República Portuguesa; estes que reúnem vários serviços de atendimento ao que o imigrante necessita no tempo que estiver em Portugal. O CNAI foi, portanto, um modelo de consulta eventual durante as reuniões da Comissão que tiveram o objetivo de pensar um modelo próprio de atendimento, encaminhamento e apoio aos imigrantes no Estado de Goiás.

Após discussão com base no Plano de Políticas paranaense, ficou decidido que os eixos temáticos da política pública a ser redigida para o Estado de Goiás seriam:

i. **Eixo Educação;**
ii. **Eixo Saúde;**
iii. **Eixo Família, Habitação e Desenvolvimento Social;**
iv. **Eixo Justiça, Cidadania e Direitos Humanos;**
v. **Eixo Segurança Pública;**
vi. **Eixo Trabalho;**
vii. **Eixo Integração.**

Seguindo essa estrutura, a Comissão passou a se reunir em encontros regulares, semanais ou quinzenais, refletindo sobre um eixo temático por encontro, até que todos os eixos temáticos fossem discutidos. O Plano de Políticas Públicas do Paraná estabelece categorias no desenho de cada eixo, conformação que foi seguida pelo CIPEMIGRA na redação de seus sete temas: para cada ação elencada, são estabelecidos i) metas; ii) indicadores de sucesso; iii) parcerias de implementação; iv) prazos e v) o orçamento para empenho. As ações foram formatadas em uma planilha para cada eixo e depois integradas em um documento único.

Divididas as áreas temáticas, a Comissão se dedicou a cada eixo de maneira específica. Os temas Saúde e Educação foram discutidos no mês de agosto de 2018 e contaram com a participação dos Srs Michel Magul, Massimo Trombin, Clauber Mendes e Romel Munhoz, e da Srª Karlla Antonieta, convidada, docente da Faculdade de Enfermagem da UFG. Munidos do Plano de Políticas do Paraná, poucas alterações foram feitas no material base. Destacamos algumas medidas principais, incluídas no texto, no que tange à influência na integração dos refugiados e solicitantes de refúgio: a capacitação dos agentes públicos; o ensino de língua portuguesa; manter as políticas de pleno acesso à educação; fomentar o acesso e atendimento de saúde na atenção básica e estimular a inclusão de migrantes no mercado de trabalho como agentes de saúde.

Algumas dessas medidas foram alteradas após a apresentação dos trabalhos da comissão em reunião ordinária do CIPEMIGRA em setembro. Assim como ilustra a figura 15, nas reuniões ordinárias a Comissão era responsável por repassar as propostas desenhadas até o momento, no intuito de que os outros membros e convidados do Comitê pudessem discuti-las. Novos *inputs* eram

dados e partes do texto eram alteradas de acordo com o resultado das discussões entre todos.

Os eixos Família, Habitação e Desenvolvimento Social; Justiça e Direitos Humanos; e Segurança Pública foram debatidos nos meses de setembro e outubro pelos Srs Michel Magul, Massimo Trombin, Clauber Mendes e Romel Munhoz. Em uma das reuniões participaram também o Sr. Alexandre Castro e a Srª Fabíola Martins. Assim como os eixos anteriores, os resultados foram apresentados em reuniões ordinárias do CIPEMIGRA.

Para o primeiro eixo, algumas ações do plano paranaense foram mantidas: ampliação de serviços de acolhimento e incentivo à inclusão em programas socio-assistenciais dos brasileiros. Outras foram acrescidas: um acordo entre órgãos para regularização de migrantes; mudança nos formulários de cadastro para incluir os refugiados e levantamento de dados sobre acesso dos migrantes aos serviços socio-assistenciais do Estado. Para o segundo, o Plano do Paraná não foi modificado, a ele se mudou apenas a redação do texto das ações. São elas: melhorar o acesso dos migrantes, refugiados e apátridas às defensorias públicas estaduais e melhorar os canais de atendimento; sensibilizar os servidores da justiça sobre os direitos dos migrantes e formular ações específicas para o tratamento daqueles que estiverem nas penitenciárias. Para o terceiro eixo discutido nesses meses, a dinâmica foi quase a mesma: acrescentou-se medidas para aumento do conhecimento de dados sobre refúgio, migração e apatridia; das informações disponíveis ao público sobre as migrações, visando combater a xenofobia; de ampliar o conhecimento dos migrantes acerca dos seus direitos e, também, de sensibilizar os servidores de segurança pública sobre os direitos dos migrantes. Em reuniões ordinárias, os textos foram aprovados.

O Eixo Trabalho, também discutido em outubro de 2018, foi o que mais demandou dos formuladores no sentido de adequarem suas ideias às necessidades dos migrantes e à capacidade do Estado de implementação de tais medidas. As medidas formuladas em reunião da Comissão foram levadas no dia 31 de outubro de 2018 à reunião ordinária do CIPEMIGRA. A ata da reunião destaca o tom do debate que se instaurou: houve discordância entre os formuladores e a representação do empresariado. Pela primeira vez no histórico de encontros do CIPEMIGRA, representantes das maiores associações

produtivas do Estado estiveram presentes, juntos (Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás – FAEG; FECOMÉRCIO e Federação das Indústrias do Estado de Goiás – FIEG). As propostas formuladas pela Comissão foram questionadas pelo representante da FAEG, que, “no que tange à proposição do incentivo fiscal para empregadores que contratarem migrantes, refugiados e apátridas (...) discordou da proposição e falou as várias dificuldades que a legislação impõe sobre o empresário e produtor brasileiro” (CIPEMIGRA, 2018c, p. 01). A posição do coordenador da Comissão de formulação, Sr. Massimo Trombin, em relação ao debate foi a de que o Plano Técnico de Políticas Públicas é “um documento de início de abertura de diálogo de possibilidades e não imposições” (CIPEMIGRA, *idem*). Para dirimir a disputa de interesses, o 2º Secretário do CIPEMIGRA, Sr. Armando Melo sugeriu, junto à Presidente Srª Fabíola Martins, que os representantes da FAEG, FIEG e FECOMÉRCIO se reunissem com a Comissão de elaboração do Plano antes de outra reunião ordinária do Comitê, no intuito de rever e apresentar proposições sobre o eixo do Trabalho. Apesar do acato e do interesse dos representantes das instituições no âmbito da reunião ordinária, essa reunião extra não aconteceu.

Contudo, isso não impediu que os formuladores fizessem uma revisão do texto. A medida de incentivos fiscais foi removida, assim como outras ações que pudessem, na visão dos formuladores, trazer barreiras de aprovação por parte do Estado[154]. As propostas revisadas foram colocadas em pauta em uma reunião extraordinária do CIPEMIGRA, junto com as medidas do Eixo Integração. O Eixo Integração, em especial, aborda a criação de um Centro de Apoio aos Migrantes, Refugiados e Apátridas de Goiás, com sede inicial no VAPT-VUPT, em formato de rede de postos de atendimento especializados para encaminhamentos e orientações sobre direitos, serviços, programas, projetos socio-assistenciais e requerências sobre regularização dos migrantes e refugiados.

O Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais e a Pastoral do Migrante foram dois atores estratégicos para a modificação do texto formulado nesse período. Seus *inputs* adequaram pontos na minuta como melhor clareza do texto; melhorias nos indicadores; prazo e orçamento de acordo com a gestão do

154 O Sr. Armando Melo fala melhor sobre esse assunto em sua entrevista. SANTOS, Armando Melo. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar. 21 de fevereiro de 2019. [Entrevista III (E3)].

novo governo estadual; retirada de valores de percentagem que pudessem limitar algumas medidas em educação, saúde e emprego; e especificação de local de atendimento do Centro de Apoio aos Migrantes, Refugiados e Apátridas também para a Rodoviária Central de Goiânia.

3.1.3 FASE DE APROVAÇÃO INTERNA

As contribuições do Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais e da Pastoral do Migrante foram fundamentais para a redação final do texto da minuta do Plano Técnico. As mudanças, debatidas na última reunião ordinária do CIPEMIGRA do mês de novembro de 2018, e o texto finalizado foram aprovados pelos presentes de forma unânime. Após a votação, ficou a cargo da Srª Fabíola Martins, presidente do Comitê, a responsabilidade de protocolar o Plano redigido e levá-lo para a equipe de transição do novo governador eleito, Ronaldo Caiado (PSDB-GO). Com isso, após a finalização da redação da minuta, as atividades do Comitê foram paralisadas (informação verbal)[155].

No ano de 2019, a Srª Fabíola Martins deixou o cargo de presidência do CIPEMIGRA e finalizou seu trabalho apresentando o documento à Secretaria Cidadã, entregando à Superitendência Executiva de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás toda a documentação do Comitê e, também, a minuta finalizada, para que a instituição desse seguimento ao trabalho institucional de tentar levar a Minuta para votação em assembleia.

3.1.4 PERCEPÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO

Para aprofundarmos nossas reflexões, incluimos aqui os resultados da investigação qualitativa de campo. Na configuração metodológica proposta para a coleta qualitativa de dados, idealizamos a princípio a realização de 10 entrevistas semi-estruturadas com os atores envolvidos no processo de formulação da política mencionada, a fim de registrar outras informações não documentadas nas atas do Comitê e compreender as visões dos participantes acerca do processo de formulação e da relação entre o desenho da política e a integração local dos

155 COSTA, Alexandre de C. Ramos. *Op. cit.*

refugiados. Após sucessivas tentativas, foram realizadas um total de 06 entrevistas semi-estruturadas, gravadas em áudio, seguindo o roteiro descrito no Apêndice A, com pessoas de ambos os sexos e todos maiores de 18 anos de idade. O recrutamento para as entrevistas foi feito por conveniência, buscando atender aos critérios: 1) nível de participação durante o processo de redação do texto da Minuta do Plano Técnico; 2) participação em comitês, secretarias ou outras instituições relevantes que discutam o tema do refúgio ou das migrações; e 3) tempo de assistência direta a migrantes, refugiados ou apátridas. Dentre as 06 entrevistas realizadas (ficha de entrevistados no Apêndice B), 04 são de membros do CIPEMIGRA envolvidos diretamente com a redação do texto da Minuta do Plano Técnico e 02 são de membros do CIPEMIGRA considerados atores-chave na mudança da política pública durante o processo, sendo 01 deles da Pastoral do Migrante e 01 do Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais.

Ressaltamos que entre agosto de 2018 e dezembro de 2018, especificamente, passamos a acompanhar tanto as reuniões do CIPEMIGRA, mensalmente, quanto da Comissão de formulação, sempre que se realizavam, como convidados. Além da justificativa principal que envolve a relevância de um estudo sobre refúgio em Goiás, a decisão de acompanhamento do Comitê partiu de nossa primeira participação em reunião no dia 01 de agosto de 2018, momento em que observamos um ambiente fortuito para investigações acadêmicas dentro do escopo interdisciplinar dos Direitos Humanos.

A elaboração do roteiro de entrevistas e a experiência em campo seguiram as premissas levantadas por Gusterson (2008) e Balsiger e Lambelet (2014) sobre métodos etnográficos participantes. Estando o campo aberto para nosso envolvimento e entendendo que deste acompanhamento mais próximo resultaram novas compreensões sobre o processo de formulação, incluímos nos tópicos subsequentes os olhares dos formuladores sobre o processo, resultados coletados nas entrevistas e adicionamos também notas de pesquisas (diários de campo) de algumas das reuniões de formulação[156], as que consideramos essenciais tanto para o entendimento das relações entre a pesquisadora responsável e o campo de pesquisa, quanto para a compreensão de alguns

156 Mantivemos o caráter informal das falas e notas para preservar a originalidade dos dados.

momentos chave na mudança da redação do texto ou das discussões sobre ações, implementação de medidas e integração dos refugiados.

3.1.4.1 OLHARES DOS FORMULADORES SOBRE O PROCESSO

Utilizamos a técnica da análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin (2011) para analisar os dados qualitativos resultantes das entrevistas semi-estruturadas. Adotamos essa técnica, pois, nas palavras de Bardin (2011), ela "oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade" (p. 15). Possibilita, segundo a autora, uma "desocultação", uma busca pelo "potencial de inédito" retido nas mensagens transmitidas. A premissa básica de sua técnica é organizar os dados em categorias e subcategorias para tentar encontrar possíveis relações entre eles. Segundo Bardin (2011), "classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada um deles tem em comum com outros. O que vai permitir o seu agrupamento é a parte comum existente entre eles" (p. 148).

Para buscar essas relações e podermos realizar quaisquer inferências, estruturamos nossa análise considerando três categorias principais para investigação de nossa hipótese: *as percepções do processo de formulação*; *as percepções sobre formulação e implementação*; e *as percepções sobre a integração dos refugiados*. Considerando o volume de dados qualitativos obtidos, para facilitar a compreensão da relação entre as respostas e as categorias indicadas, compilamos a análise em três quadros comparativos, um para cada categoria principal, como se vê nas tabelas 1, 2 e 3.

Tabela 1 – Tabela de categorização da análise de conteúdo das entrevistas aos formuladores (Categoria: Processo)

Categoria principal:		**Percepção sobre o processo de formulação**
Entrevistadx	Subcategorias	Respostas
E1 (A) Formulador	Técnicas e metodologias Atores no processo	*A: "Foram em reuniões mensais, sistemáticas, é, uma vez por mês, onde era apresentado alguns, previamente uma pauta e a gente discutia sobre ela durante esse encontro. E ficavam sempre, muitas das vezes, não é sempre não, alguns trabalhos pra algumas pessoas desenvolverem durante o mês e apresentarem, pra que na reunião seguinte a gente continuasse a produzir."*

		A "(...) como foi muito é, é muito tempo e, e as pessoas representando as entidades e mudavam sempre o representante então, eu não... eu lembro da doutora Karla, da saúde"
E2 (B) Formulador	Técnicas e metodologias Atores no processo Eficiência do processo	*B: "Quando o comitê técnico começou a se reunir, que aí sim eram pessoas mais capacitadas, que tinham mais, que tinham um background melhor sobre o assunto, que tinha um estudo melhor sobre o assunto, uma vivência maior, começou a funcionar e diga-se de passagem eu acho que deveria ter sido feito isso desde o princípio e não chamar um monte de gente que não tinha menor idéia para conversar."* *B: "Quando entrei em fevereiro eu percebi muita gente perdida, muita gente perdida e muita gente que não, não tinha o menor contato, a menor vivência, ou a menor pesquisa, não tinham feito nem uma pesquisa prévia sobre nem o que é a diferença de um refugiado prum imigrante (...) e é por isso que eu fui convidado para participar do CIPEMIGRA, porque logo na primeira reunião eu perguntei o que que eles já tinham feito e quais instituições eles já tinham entrado em contato pra procurar apoio, e a resposta foi nula. Eles não tinham entrado em uma instituição importante, nacionalmente importante, eles já tinham entrado em algumas, algumas organizações em Goiás, mas nenhuma nacionalmente importante que podiam ajudar eles (...) ONGs nacionais, com, com alcance nacional, é, organizações com alcance nacional, até instituições com alcance nacional em Brasília eles não tinham procurado, é, então quando cheguei em fevereiro, o trabalho tava, ele era um fórum de discussões, eu não vi, quando eu cheguei eu não vi nenhuma perspectiva de cumprimento de prazo, ou da vontade de fechar uma coisa mais desenvolvida até o final do ano. Eu vi um pessoal discutindo o que eles achavam que era um imigrante, o que eles achavam que era um refugiado ou as idéias deles em geral sobre o mundo."* *B: "Era bem disperso, era bem, era bem ineficiente."*
E3 (C) Gabinete	Técnicas e metodologias Atores no Processo Eficiência do processo	*C: "Bom, o processo definido foi a realização de uma série de reuniões, hã, as reuniões ordinárias seriam realizadas uma vez por mês com a participação de todos os membros, hã, foram definidos também alguns grupos de trabalho à parte para trabalhar especificamente a questão do regimento de funcionamento do comitê e um outro para trabalhar já na, no projeto de, de plano de políticas públicas voltadas aos imigrantes, apátridas, refugiados que o Estado de Goiás recebia."*
E4 (D) Formulador	Técnicas e metodologias Eficiência do processo	*D: "Bom, o processo de formulação, bom Rafa, eu acho que cê acompanhou a parte mais intensa e mais importante do processo, mas o processo tinha começado com outras, é, ações. É, como eu falei previamente, o processo de formulação, de construção começou primeiramente no conhecimento das pessoas de quem trabalhava nessa causa e como trabalhavam e, o que que podia ser feito pelo poder público com isso. É, poder público de fato se viu e em uma situação que não estava preparada, pra, é, para se demandar sobre isso, não tinha conhecimento sobre a causa, não tinha*

		especialista, é... que soubesse o que que era em si então foi diferente fases, foi uma construção contínua até chegar o momento da decisão política de fato, do próprio comitê de fazer um plano, é, concreto através das reuniões que nós mesmo participamos, e fizemos e apresentamos pra um colegiado que de fato, é, podemos dizer que nós fomos determinantes pra, é... fazer essas coisas saírem do que é a idéia e começar a se fazer. *Porque, no começo teve um debate muito intenso em que pra poder fazer política pública se precisaria conhecer melhor a causa, ir a fundo, fazer estudos, é... mas ao mesmo tempo, se esquecia em alguns momentos que se não fosse tomarem medidas, é, urgentes, nós iríamos acabar sem ter uma proposta concreta do que que nós realmente precisamos de política pública. Então eu acredito que muito tempo no debate, é, esteve presente o conhecimento da causa, é, números, dados, estatísticas e muitas vezes isso não tava no, no patamar da política pública, porque a gente realmente queria solucionar aquele problema humano."* *D: "O texto eu acho que foi é, foi um dos textos mais bem trabalhados que eu tive oportunidade de fazer parte, é, de dialogar e construir. É... teve um tempo devido, não foi atropelado, é, foi um processo de construção muito bem feito, democrático, participativo, é, oportunizando também, hã, segmentos que não faziam parte da discussão, fazerem, então pra mim o processo, na minha concepção de uma política pública e como se faz, é, até exemplar."*
E5 (E) Formulador	Atores no processo Eficiência do processo	*E: "É, foi um trabalho interessante, é, claramente eu acho que não foi suficiente, porque? Porque não teneva representante da secretaria da cidadania, e mesmo quando a presidente chamou a participação de tuto o membro do comitê, não teve respostas da equipe de trabalho, até que na última reunione, né, membro do comitê, pff, você estava lá, estava presente, você vê como é que era a situação... não teneva um conhecimento, um acompanho do processo, do desenvolvimento do contenuto dos documentos, não acompanham... não têm interesse. (...) Eu falei algunas vezes com eles vez sobre esta problemática. Falei "vamos gente, focalizar, porque a janela é corta, não vamos de conseguir de fechar esto trabalhos"... Já depois da quarta reunione eu comecei a falar já sobre esse problema, porque a dinâmica tuta a gente lá e "la la ri la lá" (cantarola) (risada), sabe, é o resultato aqui hoje e o projeto é uma "question mark" muito grandes. A minha preocupação é que foi um trabalho fundamentalmente de dois anos no lixo, no fim do dia, porque se isso não vá vir a ser um documento, uma lei, da, desse ponto de vistas, né, foi uma perta de tempo."*
E6 (F) Pastoral	Atores no processo	*F: "É... o processo da, das reuniões desse CEPEMIGRA, foi um, um caminhar muito interessante, porque ali estavam representantes de instituições que se preocupam, que trabalham e ao menos têm essa, esse interesse em fazer alguma coisa de bem, de público social, para essa classe da migração, do imigrante, do estrangeiro, da necessidade do pobre de baixa renda. Então foi um trabalho muito bom, no tempo que eu participei e vamos construindo junto, é, toda*

		essa parte que depois foi entregue, o plano, é, o plano estratégico, o... outras, outras coisas que nós fizemos né, nesse comitê. Foi muito interessante, acho que valeu o nosso esforço, nossa caminhada, e que foi entregue antes de determinar o tempo político do, do governador que passou, entregue esse documento, que era para exigir uma política pública realmente para essa questão da migração no Estado" ***[Sobre as instituições convidadas]*** *F: "Olha, talvez a falta foi por não vir todas as vezes, mas que tinham muitas instituições que representavam essa, essa vontade, é, de acertar e de ajudar na realização desse documento, tinha sim, estavam presentes, estavam presentes, porque eram muitas a nível de governo, a nível do Estado e a nível do município. Igrejas, instituições, movimentos, estavam, universidades..."*
Sobre a "colaboração" durante o processo como um todo		
Entrevistadx	Subcategorias	Respostas
E1 (A) Formulador	Participação *versus* Colaboração	*A: "As pessoas souberam ouvir e souberam colocar seus entendimentos, né, então teve uma contribuição e sempre um procurando auxiliar o outro, então teve..."*
E2 (B) Formulador	Participação *versus* Colaboração	*B: "Se for pegar a minha ideia do que é colaborativo, de todo mundo querer colaborar independente do resultado (risadas), então foi colaborativo, foi.* ***R: Então o fato de ser colaborativo pra você não necessariamente está ligado à eficiência?*** *B: Não, nenhuma. Pega um projeto de universidade (risadas), com várias pessoas juntas, o grupo que, que vai apresentar alguma coisa... não necessariamente todos vão participar, mas com certeza todos vão colaborar"*
E3 (C) Gabinete	Participação *versus* Colaboração Atores no processo	*C: "Hã... o formato eu acredito que tem ficado prejudicado pela falta de participação à medida que o tempo foi passando, é..., apenas alguns membros do comitê gestor passaram a participar regularmente das reuniões e em alguns momentos foi abandonada inclusive, pela, pela secretaria que deveria ser a secretaria gestora, a principal interessada, que era no caso a Secretaria Cidadã. A gente teve algumas lacunas de participação dessa secretaria. Então, por conta disso e até por, por um certo desinteresse de diversas áreas acabou que o processo foi bastante moroso durante os dois primeiros anos e no ano de 2018 passou-se a fazer mais rápido essa, essa proposta final e, por fim chegamos ao final de 2018 com uma proposta concreta de, de plano, de, que poderia virar um projeto de lei, de políticas, de definição de políticas públicas voltadas a esse público."*
E4 (D) Formulador	Participação *versus* Colaboração	*D: "Desde a minha perspectiva eu acho que todo mundo que foi acionado de alguma forma deu o seu melhor, desde a sociedade civil, ao poder público, aos poderes municipais. Acredito que sim, teve uma colaboração, é, vimos prefeituras que não dialogavam entre elas, dialogarem junto ao Estado, se esqueceu de ideologias partidárias, é, tivemos, é, muitas, muitos dados fornecidos por prefeituras que não coadunavam ideologicamente com o Estado, sendo objetivo, pragmático, objetivo com que é de verdade é necessário nisso, que é o mais necessitado. Então acredito que sim, na sua grande*

		maioria foi colaborativo, foi cooperativo e teve boa disposição."
E5 (E) Formulador	Colaboração	*"Eu acho que, membros da equipe de trabalho, quase totos eles, né, eram muito sérios, muito concentrados, uma equipe muito pequena, muito menor, né, mas, cada um na sua capacitate e uma contribuição foi muito positiva e construtiva."*
E6 (F) Pastoral	Colaboração	*E: "Foi sim, foi colaborativo sim. (...) me senti contemplada e ouvida sim. É... toda, toda vez que a gente intervinha, toda vez que a gente colocava uma necessidade, algum apelo, da base do povo do migrante e do refugiado, era contemplada sim, nossos relatórios, apareciam, né."*

Da categoria "Percepções sobre o processo de formulação" ramificam-se subcategorias que abarcam as opiniões de cada entrevistado e entrevistada sobre: os *atores no processo* (quem são e como se relacionavam com a formulação); *técnicas e metodologias porventura empregadas* (e, inclusive, a falta delas); a *eficiência do processo* de formulação durante as fases (antes e depois da formação da Comissão de Elaboração); e o entendimento sobre se o processo teria sido *participativo ou colaborativo*.

Tabela 2 – Tabela de categorização da análise de conteúdo das entrevistas aos formuladores (Categoria: Formulação e Implementação)

Categoria principal:		**Percepção sobre formulação e implementação**
Entrevistadx	Subcategorias	Respostas
E1 (A) Formulador	Participação dos implementadores na formulação Possibilidade de implementação	*A: "Olha, seria maravilhoso, realmente, porque como eu disse há pouco, é assim, se você não conhece a história, se você pegar um entendimento que foi construído, demora um pouco. Se você não participou e não tem conhecimento vai demorar mais um pouco ainda porque é... o que está escrito, eu acredito ficou bem escrito, mas se não há uma ligação de construção, de participação, muitas vezes ocorre que aquela pessoa que recebe ele não dá importância devida, então seria importante que tivesse alguém participando, que vai implementar... muito importante."* *A: "Realmente a implementação, tanto do projeto quanto a parte física que é a instalação do centro Ami-GO, que é o (risadas), eu não recordo bem a, o, a sigla, mas é o centro de atendimento, de acolhimento né... (...) com urgência, agora o governo está sem dinheiro, não tá nem pensando que existe, é, esse, esse projeto aí... e eu falei, "gente, vamos colocar isso pra ele antes dele assumir." (...) É um desafio que eu postulei na última reunião, pedi para que acontecesse, para que me entregasse o projeto... (...) mas eu não posso tomar a frente porque não me cabe. (...) Mas seria importantíssimo ou é importante ainda que o entregue com urgência... Porque se deixar para entregar no final do governo dele, aí não vai adiantar nada."*

E2 (B) Formulador	Participação dos implementadores na formulação	***[Sobre as instituições convidadas]*** *B: "Sim, sim, sim, e elas foram, as instituições, aqui em Goiás quem trabalha com, com essa proximidade, com os refugiados é a Igreja Ortodoxa, a Pastoral do Imigrante e a Global Peace. A pastoral do imigrante foi convidada também participar, só que ela não teve interesse provavelmente por falta de pessoal, não, não por falta de interesse, mas por falta de pessoal, eles foram convidados.* ***R: Eles são os implementadores da política pública?*** *B: Necessariamente não, é, até porque a política que foi feita ela abrange vários órgãos, o negócio é que, se nós tivéssemos feito assim, foi o que foi feito inicialmente, que foi o CIPEMIGRA, e não andou, não foi pra frente... Então é realmente pegar uma coisa mais técnica e depois convidar as pessoas de certas áreas conforme vai avançando os temas, chama as pessoas envolvidas no tema e essas pessoas ajudam na formação deste ponto, deste ou daquele e não uma discussão geral..."*
E3 (C) Gabinete	Participação dos implementadores na formulação Possibilidade de Implementação Vontade política	*C: "Eu acredito que é fundamental porque você não pode pensar em formular uma política pública, hã, para terceiros executarem e esses que serão os verdadeiros executores não participarem da própria formulação, eles são fundamentais para apontar qual é a capacidade do Estado e qual a melhor estratégia que o Estado pode adotar na hora de definir essa política pública, porque não adianta nada você define uma, uma política pública que vai dotar de uma série de direitos, num determinado público e, hã, você observar que quem vai ter que cumprir essa política pública não tem a menor capacidade de atender... você está criando na verdade um problema e está fazendo, está correndo o risco de fazer uma política pública que não vai passar de uma obra de ficção."* *C: "Eu espero que ele seja implementado porque é um projeto de políticas públicas que são completamente factíveis, estão dentro da realidade do Estado, estão dentro do que o Estado pode, é, e deve executar; eles também estão em consonância com a lei de imigração que foi aprovada recentemente no Brasil, então creio que é possível sim que ela seja implementada e logo. Agora, a vontade, depende da vontade política do governo atual de implementá-lo, eu sei que, hã, o projeto de lei já foi apresentado, ou melhor, os resultados do CIPEMIGRA, né, esse, essa proposição de políticas públicas já foi apresentada na íntegra ao atual secretário de cidadania do Estado, então já foi apresentado ao, ao governo atual e só depende dele, é executá-la, levá-la adiante, transformá-la, e transformá-la em lei e cumprida. Só que eu espero muito que seja implementado, né (risadas). Com mudanças ou não, é óbvio que foi um conjunto de políticas foram construídas no governo anterior, com o pensamento que o governo anterior tinha, que é diferente do pensamento do governo atual, então acredito que sim, uma, uma reanálise daquilo que foi produzido, se ela tivesse duração mais, mais curta, né, ou seja, não demorasse até o final do governo pra acontecer eu acho que seria saudável, até pra alinhar essa política ao que o novo governo propõe, mas é importante tomar essa iniciativa."*
E4 (D) Formulado	Participação dos implementadore	*D: "Claro, claro, ela deveria participar e nós tínhamos pessoas importantes participando, é, que iriam ajudar muito nesse*

r	s na formulação Possibilidade de implementação Vontade política Reconhecimento do migrante	*processo, lamentavelmente não se deu prosseguimento necessário por causa das, das mudanças de gestão, mas...* ***R: Que mudanças?*** *D: Mudanças de gestão de governo de Estado. Porque, por exemplo, nós tínhamos um importante, um secretário de Estado executivo, como o Armando sendo parte do processo desde o começo até o fim, então tinha pessoas que estavam na ponta trabalhando... acho que não teve omissão nenhuma do poder público, é, no que tange à Superintendência de Direitos Humanos, a Onaide também participou do processo continuamente... agora nas mudanças que teve, aí sim ficou prejudicado."* *D: "O desafio, acho que isso não muda, o desafio continua sendo o mesmo que nós tivemos sempre. Um, é o desafio da sensibilização dos agentes políticos, é, nós temos que ter uma decisão política de implementar a política de migração, nós tivemos uma baita de uma vitória o passado que foi o estatuto do estrangeiro, aonde, é, deixamos de tratar o migrante como um problema de segurança e passou a ser uma questão de direitos humanos, e uma questão de receptividade ao migrante... então, nós saímos do conceito de segurança e passamos pra uma questão de direitos, o que faz uma baita de uma diferença, porque enquanto nós vemos o migrante como um problema social e não como uma solução, nós estamos errando no caminho. Então, nós consertamos esse caminho e foi uma grande vitória que hoje não se fala tanto dela, mas que faz uma diferença pra todo migrante em si. É, esse um ponto que tem que ser destacado, tem que ser colocado. É... então, prioridade, decisão política."*
E5 (E) Formulador	Participação dos implementadores na formulação Vontade política	*E: Óbvio.* ***R: Por quê?*** *E: Se você não participa, como você vai entender a metodologia? A motivação? A gestão? A visão? É impossible. Sem a persona que vá a ser o gestore... vamos lá, o gestore desta proposta é um técnico, que tiem um, sabe, conhecimentos profundo do assunto, pode ser que não precisa participare, precisa essencialmente o produto finale, ele vai analisar, mudar, ma no tiem essa essa persona, eu acho. (...) Um fatore que faltou no nosso trabalho, era presente, a secretaria da cidadania era presente na fase inicial... mas quando mudou o cargo da representante, da Onaide, ninguém entrou, e participou representando a secretaria nesto processo. E faltou muito a presenças da entidade que, na origene, era a entidade gestora da proposta, um absurdo. Esto já é um testemunho claro, um comprovante que não tiem esto interesse, que não tiem essa vontade. Quini, é complicato... eu acho que precisa, etc, né, mas é complicato porque não tiem este interesse político. Você acha que esse assunto da imigração porta voto? Não porta voto, entende? Porque o político, ele pensa come ganhar voto, e voto vem com popularitate, com, um sabe, proposta populare e não proposta controversa, proposta que não tiem nenhum interesse público. É obviamente que passar esse tipo de coisa precisa de apoio político, precisa de uma articulação política."*
E6 (F) Pastoral	Participação dos implementadore	*F: "Sim, é muito importante porque quem trabalha diretamente com a pessoa, especialmente com essa classe, é, dos*

	s na formulação	*imigrantes, pobres, excluídos, muitas vezes, é muito importante participar, porque dá visibilidade, dá visibilidade e se torna também sensível, se torna real, concreto, escrito, documentado e entregado a quem compete, né. Realizado. E nós aí, colocamos. Sim, é muito importante a presença de quem está na base. Quem está na base vê, é, tem o real, concreto, talvez a teoria não é tanta, mas tem a experiência da prática, do dia a dia, da necessidade, da conversa, de um encontro, da manifestação, da necessidade da gente."*

Das discussões sobre formulação e implementação apareceram as seguintes subcategorias, de forma geral: a *participação dos implementadores na formulação*; a *possibilidade de implementação* da política formulada e a *vontade política* (ou articulação) para que isso se realize.

Tabela 3 – Tabela de categorização da análise de conteúdo das entrevistas aos formuladores (Categoria: Integração dos Refugiados)

Categoria principal:		**Percepção sobre integração dos refugiados**
Entrevistadx	Subcategorias	Respostas
E1 (A) Formulador	Reconhecimento do refugiado Acolhida Acesso a informação	*A: "É a consciência de que existe esse, essa persona e que ela precisa ser vista com naturalidade e com a importância devida de cada ser."* *A: "Olha, tem que realmente existir uma, uma entidade para fazer essa, essa acolhida primeiro e essa, essa entidade promover encontros, palestras, orientações, não é? Pra que realmente sejam mais transparentes, mais acessível possível e também um site ou um aplicativo pra facilitar isso. O papel do Estado é exatamente é, proteger o cidadão e proporcionar o desenvolvimento do cidadão e do Estado, não é, portanto ele tem de cuidar disso."*
E2 (B) Formulador	Integração jurídica Integração mercado de trabalho	*B: "Eu acho que tem três pontos e todos eles, é, é justamente o que você falou, a integração. Eu acho que deve ter a integração dentro da sociedade, e isso mesmo por contato e troca de culturas; é... a integração jurídica, ter direitos e ter dever e, e a integração do trabalho, porque... eu sou comunista (risadas) e eu acho que o trabalho não é um direito, ele é um dever (risadas) /.../* ***R: O trabalho é um dever?*** *B: Ele é um dever, é um pilar importantíssimo para a integração, importantíssimo, porque é, é nesse pilar do trabalho em que o refugiado ele vai ser membro da sociedade, ele vai se encontrar com outras pessoas, ele vai se encontrar com nacionais, é, ele vai ter direitos garantidos também e eu acho que ele vai se integrar melhor. Eu estou falando do refugiado já adultos, tá, não o refugiado que chegou aqui na, na condição de criança, tá? Então, sim, eu acho eu acho que primeiro vem o aspecto jurídico, a integração jurídica, e depois o aspecto do trabalho, a integração do trabalho e com esses dois automaticamente ele já ganha a integração social."*

E3 (C) Gabinete	Integração com os nacionais Integração e implementação Integração no mercado de trabalho Acesso a informação	*C: "Nós observamos que os refugiados, a gente observou muito para a situação do, dos Haitianos, é que eles acabaram, vários deles já conseguiram se integrar o mercado de trabalho, mas tem alguns grupos que se recusam a sair, formam pequenas, como é que a gente fala?... Eles ficam restritos a um determinado bairro, uma determinada rua, uma determinada região e ele só convive entre si, ou seja eles não se integram à comunidade, então era muito importante que houvesse políticas também no sentido de integrar esses grupos de migrantes com a sociedade que coexiste ao redor deles, isso, isso seria muito bom para evitar casos de violência e casos de preconceito... Hã, o que nós buscamos enquanto estivemos no Gabinete de Assuntos Internacionais foi, hã utilizar os, as secretarias que o Estado dispõe, ou seja, a secretaria de educação, a secretaria da saúde, a secretaria de segurança pública, e deixá-los avisados da situação e dos locais onde, onde esses migrantes ficam, é... pra que esses órgãos se esforçassem para integrá-los ou para evitar problemas, violências para atender às necessidades que eles teriam também..."*
E4 (D) Formulador	Reconhecimento do refugiado Conscientização	*D: "Olha, é, eu vou sempre defender uma coisa, Rafa, a pauta sempre vai ser o ser humano, o que deve pautar o refugiado, independentemente de qualquer política pública, é ele como um ser humano. Ele tem liberdade? Ele tem qualidade? Ele tem acesso à justiça? Ele tem acesso ao trabalho? Ele pode viver aqui dignamente com, com os seus pares? (...) Nós precisamos incluir, é, a pessoa, o ser humano, o cidadão que aqui vive, é, num contexto de, de se sentir bem recebido, sentir que essa terra agora passa a ser dele, que o Brasil não é só nosso diretamente, que a partir do momento que ele escolheu vim aqui, é, em realidade eu vou te falar uma frase, Rafa, eu quero registrar ela, que ser refugiado nem sempre é uma escolha, mas ser solidário à causa é uma escolha. Então vamos ser solidários a eles, vamos ter, é, é, esse conceito de, de entender que eles precisam mais de nós que nós deles, num, e ao mesmo tempo que agrega valor... Ele agrega muito valor à sociedade, cultural, é, educacional, é, é, questão de visões diferentes... É, nós temos que tratar o refugiado como a solução pra nós e não como um problema."* *D: "Outra prioridade, é, nela aí vai a inclusão social deles de fato, então, conscientização, informação, é, dialogar diretamente com a sociedade pra eles compreenderem a dimensão e importância do migrante dentro da sociedade, e, e que eles não vêm aqui pra competir um espaço com o brasileiro, mas sim a agregar e a acrescentar e a trazer com eles o valor e o conceito do que eles são para o Brasil, o que eles podem aportar pro Brasil."*
E5 (E) Formulador	Integração e implementação	*E: "Eu acho que o indivíduo que vá a solicitar o estato de refugiato em Goiás vai a, a sofrer muito, mas é extremamente complexo per ele de integrarse nessa vida, nesse sistema, sinceramente. Você tiem este comprovante desta articulação com a comunidate lá dos haitiano em Aparecida de, de Goiânia... extremamente complexo, não é complexo, é extremamente complexo. Esso é una categoria de individuo vulnerable, e eu acho que o estato de refugiatos não têm una política pública definida do governo, de gestão de governo per*

		articular esse tipo de assunto de hoje no estato de Goiás. ***R: Mas e essa tentativa de criação de política pública?*** *E: Eu, eu, em minha opinione eu que, que é muito bom, foi, foi uma iniciativa séria, né, pelo menos de ação inicial, né, com decreto. Mas do o decreto a voltar a ser um fato, uma ação, o passo é muito longo.* ***R: No caso aí você tá falando especificamente de implementação, certo?*** *E: É, de execução."*
E6 (F) Pastoral	Integração no mercado de trabalho Barreira linguística Condições precárias de vida	*F: "Agora, a questão do, do imigrante ou do refugiado que está aqui, é como todos nós sofremos, né, a questão do emprego, então não existe emprego para todo mundo nem para o brasileiro né, para todo mundo, então também para o estrangeiro, mas não seria o grande problema, seria o grande problema, mas é uma dificuldade, por que, então eles não têm, né, como trabalhar, iniciar sua vida no outro lugar, tem muita dessa dificuldade, de encontrar um emprego e outro, outra dificuldade que a gente sente é a questão do idioma. No início, quando ele estão. Mas é o problema do desemprego e da fome, da habitação... é uma dificuldade."*

Por fim, dentro da categoria "Percepção sobre a integração dos refugiados", observamos subcategorias como: *integração no mercado de trabalho*; *reconhecimento do refugiado; acesso à informação; integração jurídica; integração com os nacionais; barreira linguística; condições precárias de vida* e a relação entre *integração e a implementação* de políticas públicas.

3.1.4.2 NOTAS DE PESQUISA COMPILADAS: DIÁRIOS DE CAMPO DE REUNIÕES DE FORMULAÇÃO

Tal panorama de impressões também deve ser analisado levando em conta as limitações e os desafios que encontramos ao realizar a observação participante tanto nas reuniões da Comissão de Elaboração quanto nos encontros ordinários do Comitê. Envolvem nossa relação com o campo, nossas percepções sobre o processo de pesquisa e a possibilidade de interferência em um contexto que nos exigiu muito mais participação do que antecipávamos:

2ª Reunião da Comissão – Eixo Educação:

"Essa é a segunda reunião da comissão que irá escrever a Política Pública sobre migrações. Estão presentes Massimo Trombin, Michel Magul, Clauber Mendes, Romel Munhoz, a Profª Karlla, da Enfermagem da UFG e um amigo do Michel, aluno de direito da PUC Goiás. Como me apresentei como pesquisadora na reunião anterior, os presentes pedem que eu tome nota das

discussões e acompanhe o Plano de Políticas do Paraná, lendo a eles o documento. Acatei a solicitação com medo de que sem isso, a discussão não ocorresse ou fosse prejudicada. ***Notei falta de metodologia de trabalho na reunião passada; a maioria parece meio confusa sobre como se formula uma política pública.*** *Passo a ler o que está disposto no Plano do Paraná e, a cada ponto, algum membro vai expondo sua opinião. A Profª Karlla acha importante as medidas de estimular e desenvolver treinamentos de línguas para os agentes públicos, mas sugere que sejam apenas dos "centros referência". Os outros membros perguntam a ela o que isso significaria e ela explica que seria interessante que o Plano se referisse aos "órgãos de referência", aqueles que o governo estipula como importantes para os migrantes, como algum hospital, uma escola de referência ou alguma secretaria específica.* ***De maneira geral, eles parecem concordar com o que está disposto sobre educação no Plano do Paraná e quase nada modificam***. ***Ficam em dúvida principalmente quando se trata de diferenciar ações de metas.*** *Também não sabem a que orçamento essas medidas se aplicariam, então decidem colocar um que abranja o período de 2019 a 2022. Todos parecem motivados. O Sr Clauber faz algumas colocações que são discutidas pelos colegas e, ao final, acata a decisão da maioria. A reunião termina e eu salvo todas as alterações do Plano no computador, fico de enviar o arquivo para todos. Pensando em facilitar o trabalho, compartilho o documento via Google Docs, para que todos possam ter acesso. No final da reunião, agendam o próximo encontro para o dia 29 de agosto. Prof. Karlla pede que o próximo encontro seja sobre Saúde, para ela poder participar. Nos outros não poderá."*

3ª Reunião da Comissão – Eixo Saúde:

"Essa é a terceira reunião da comissão que irá escrever a Política Pública sobre migrações. Estão reunidos no saguão da Igreja Ortodoxa Massimo Trombin, Clauber Mendes, Romel Munhoz e a Profª Karlla, da Enfermagem. A Profª Karlla justifica sua saída da Comissão nas reuniões seguintes em virtude de sua gravidez. No entanto, mesmo que brevemente, ***devido à sua formação, ela é a que mais parece ter a contribuir com o assunto, então todos dão ouvidos a ela.*** *Mais uma vez, me pedem que tome notas e leia o Plano do Paraná para seguirem as discussões. Questiono internamente se isso seria o melhor a fazer diante de minha posição como pesquisadora, se não estaria interferindo no campo de pesquisa. Como tenho experiência com estudos de refúgio, os membros parecem confiar em mim para tirar dúvidas ou simplesmente para discutir algum ponto da proposta. Acredito que isso se repetirá por todas as próximas reuniões, então decido que tentarei* ***manter objetividade na observação do processo,*** *mas, em virtude da importância do momento de construção de uma política para os refugiados,* ***me abster de participar dele quando sei que posso contribuir (e sou convidada a fazer isso), me parece equivocado****. Prossigo a leitura do Plano do Paraná. A Profª Karlla expõe que gosta das propostas dali e diz que, depois que todos discutirem essas medidas, gostaria de acrescentar outras. Tento restringir minha participação à leitura do texto e escrever as modificações de acordo com o que debatem, mas exponho minha visão quando me perguntam alguma coisa, especialmente sobre os refugiados.* ***Aqui não parecem saber muito especificamente sobre os direitos deles***

conforme as leis internacionais, então acabo contribuindo quando me perguntam se na lei brasileira o refugiado teria direito a acesso ao SUS*. Fazem poucas modificações do texto do Paraná e, então, a Profª Karlla expõe sua ideia de acréscimo à proposta: a de estimular que os migrantes sejam contratados como agentes de saúde, pois, além de inclui-los pelo trabalho, o idioma facilitaria o atendimento de muitos. Para o cargo não seria necessário ter diploma de ensino superior. Depois de uma breve discussão sobre como esse plano poderia ser colocado em prática, ele passa a ser incluído no texto. Redijo na planilha e pergunto se alguém quer acrescentar algo mais. Não havendo mais nada a tratar, os membros marcam a próxima reunião para a semana seguinte à reunião ordinária do CIPEMIGRA."*

4ª Reunião – Apresentação do trabalho da Comissão ao CIPEMIGRA

"Hoje é a primeira reunião ordinária do CIPEMIGRA após o início do trabalho da Comissão. Estamos na sede da SUPEX de Direitos Humanos, na Praça Cívica. Aqui estão Armando Melo, Alexandre Costa, Clauber Reis, Romel Munhoz, Massimo Trombin e sua filha, Erika Trombin, a representante da SUPEX, Eliane Oliveira e Leonardo Costa, que depois da reunião descobri ser um representante da Secretaria da Saúde. Tem experiência com atendimento a moradores de rua. Armando inicia a reunião explicando sobre a ausência da presidente Fabíola e dá andamento a pauta. Fala sobre o repasse de verba para o plano de interiorização dos venezuelanos, que é algo ainda a ser avaliado pelo Gabinete de Assuntos Internacionais. Depois disso, dá a palavra ao Massimo para que ele apresente o que foi trabalhado pela Comissão de elaboração do plano de políticas públicas. Massimo explica que ***a metodologia adotada foi a de seguir o Plano de Políticas do Paraná como base e dividir os temas em sete eixos principais (saúde, educação, justiça, trabalho, segurança, família e integração).*** *Fala que trabalhamos os temas de saúde e educação e reafirma a contribuição importante da Profª Karlla nesses dois aspectos. Pede então para que eu leia a todos o documento (planilha) do que foi discutido.* ***Aceito que minha condição de observação também inclui a participação*** *e leio a todos as ações e metas descritas na planilha. Todos têm muitas dúvidas, interrompem e fazem perguntas (necessárias) pois não conseguem acompanhar o texto lido em voz alta. Alguém sugere que o documento seja compartilhado com todo o mailing do CIPEMIGRA, para que possam ler antes das reuniões. Acerca das propostas, pedem que no eixo de educação seja incluído políticas de combate à xenofobia. Na questão da saúde, Massimo fala da ideia de estimular a contratação de imigrantes e refugiados como agentes de saúde.* ***Os membros comentam da dificuldade de acesso ao SUS principalmente porque os migrantes não têm documentos****. O sr Leonardo diz que sabe da existência de algumas medidas de atendimento para moradores de rua (não documentados) e diz que procurará saber mais para ajudar o Comitê. Quando discutido sobre a construção de um Centro de Referência (um local de orientações e encaminhamentos para os migrantes),* ***Armando fala que medidas que possam ser vistas como onerosas para o Estado podem complicar sua aprovação. O Sr Clauber apresenta uma discordância, diz que o Plano deve conter todas as medidas de proteção possíveis, porque são importantes e depois, em assembleia,***

o governo fará os cortes que achar necessários. *Outros membros discordam por acharem que nesse novo governo essas seriam medidas que fariam com que o plano não fosse nem visualizado. Após essas discussões, Massimo diz que as próximas reuniões da Comissão serão sobre justiça e inclusão social. Ao final da reunião, a Srª Elaine vem falar comigo para pedir que envie a ela o documento para ler."*

5ª Reunião – Eixo Família, Habitação e Direitos Humanos

"Hoje estamos reunidos na sala de reuniões do Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais, para que o Alexandre possa participar. Estão reunidos Fabíola, Massimo, Alexandre, a filha do Massimo, Érika, e eu. Abro meu computador e leio a parte sobre família e direitos humanos do Plano do Paraná. Começa sobre serviços de acolhimento. ***Fabíola relembra que o Estado não tem capacidade para criar uma casa de acolhimento... que a [representante da Pastoral] sempre fala sobre essa necessidade, mas que seria uma medida que com certeza invibilializaria a minuta.*** *Pergunto se nem se utilizassem os prédios vazios no Centro isso seria possível. Ela diz que não, que é difícil e muito burocrático... Massimo argumenta que esse é um ponto importante da proposta do Paraná e poderíamos incluir no Plano de Goiás, trocando a palavra para "ampliação" dos serviços existentes. Sobre isso, Fabíola ainda diz que seria importante, ao menos realizar um levantamento dos dados sobre acolhimento, direcionar essas pessoas para as vagas, se existirem. Enfatiza também a necessidade de incluí-los nos programas socio-assistenciais do Estado e promete verificar com o SUAS se há algo que eles possam ajudar, alguma ideia. A meta do Plano do Paraná de promover o cadastro no CadÚnico foi mantida, depois dessas discussões. Alexandre opina sobre a ação do Paraná de propor um acordo entre os órgãos do Estado e diz que tem que incluir no texto a Polícia Federal. Sobre a reunião familiar, Fabíola diz que mesmo sendo uma atribuição da Polícia, tem que ter uma ligação do Estado. Alexandre comenta que o ideal para o encaminhamento dos migrantes no Centro de Referência seria ter um pequeno escritório da PF.* ***Também diz que seria importante ter alguma forma de levantar dados, porque os municípios não possuem essa estrutura.*** *Indica como meta a assinatura de um termo de cooperação e* ***que os municípios reportem ao Estado pelo menos semestralmente dados sobre refugiados nas cidades****. Hoje Fabíola acompanhou a leitura no computador e foi criteriosa com a resposta de todas as colunas (parceria, prazo e orçamento), que nas reuniões anteriores não tinham sido preenchidas direito paras as ações dos outros eixos."*

8ª Reunião – Eixo Trabalho

"Hoje estivemos reunidos no saguão da Igreja Ortodoxa e aqui estiveram presentes, além de mim, Massimo, Romel, Clauber, Michel e a filha do Massimo, Erika. Ela não participa, apenas acompanha. Hoje o tema pareceu ser o mais importante de todo o trabalho até aqui. Já havia 04 propostas no Plano do Paraná e mais algumas que fui adicionando na planilha conforme o pedido dos colegas nas reuniões anteriores, sempre que alguma discussão tangenciava esse tema. ***Comecei lendo a primeira ação, mas disse que não entendi a proposta que estava escrita,***

pois ela não dizia como faria a incorporação do programa de intermediação de mão de obra e seguro desemprego. Todos (eu inclusa) ficaram confusos sobre essa forma de cadastramento. Mesmo assim, além dessa, todas as ações originais do Paraná são mantidas, por serem bem específicas dos programas. Depois disso, ***Clauber disse que seria importante estimular a capacitação, porque os empresários estão buscando mão de obra qualificada. Acrescenta a possibilidade de concessão de bolsas nos cursos de capacitação das entidades parceiras*** *(SESC, SENAI etc.). Depois de uma intensa discussão sobre como o Estado não conseguiria arcar com bolsas integrais, chegam ao consenso de que pode ser uma bolsa de pelo menos 50% para esses cursos, e que os migrantes passem por um processo seletivo para ter certeza de que as bolsas serão bem utilizadas.* ***Também discutem a possibilidade de dar incentivos fiscais para o empresário que contratar refugiados e migrantes, aos mesmos moldes de contratação de quem é PNE.*** *Massimo argumenta que acha difícil essa proposta passar, mas acha que é melhor que esteja no plano e seja colocada pra discussão do Comitê do que nem levar alguma proposta adiante. A esse ponto do processo de formulação estou tendo que interagir bem mais, uma vez que leio as ações e tenho que explicá-las para que entendam, já que apenas o Romel tem levado o texto num computador para acompanhar."*

9ª Reunião – Apresentação do trabalho à Reunião Ordinária do CIPEMIGRA

"Hoje se reuniram na sede do SUAS, na SUPEX de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã muito mais representantes do que nas reuniões anteriores. Uma parte das pessoas eu nunca vi presentes anteriormente. Pergunto para a Fabíola quem são e ela também não os conhece. Quando pede que todos se apresentem é que ficamos sabendo de onde alguns vem. ***Havia uma senhora representando a FIEG e um senhor, a FAEG. A Fabíola começou a reunião agradecida pela presença desses representantes e ressaltou a importância da participação destes no Comitê****. Eles pareciam interessados quando estiveram lá, mas no momento da saída escutei a representante da FIEG dizer (legitimamente) que* ***está difícil acompanhar tantas reuniões em comitês diferentes, sobre temas diferentes.*** *Ainda assim, mesmo saindo com esse sentimento, ela buscou participar da reunião e ainda pediu que o arquivo da minuta fosse compartilhado por email para que lesse. Durante a reunião, novamente, o Massimo fez as considerações iniciais sobre as reuniões da Comissão nas três reuniões passadas, que foram sobre justiça, segurança e trabalho. Fabíola e Armando, politicamente, dizem que como os maiores representantes das federações (FAEG, FIEG e FECOMERCIO) estavam reunidos pela primeira vez no CIPEMIGRA, seria interessante discutir apenas a pauta do trabalho. Todos consentiram. Como eu era a pessoa que passou a formatar a minuta em planilha durante as reuniões, Massimo me pede para ler as ações que formulamos na reunião anterior. Aqui destaco que pela primeira vez desde que comecei a acompanhar houve uma discussão mais contundente e divergente sobre as propostas.* ***O representante da FAEG foi enfático ao dizer que a proposta de incentivo fiscal poderia causar um problema grande com a opinião pública, além de ser mais uma obrigação a cumprir para o empresário brasileiro. Depois acrescenta***

que o empresário brasileiro já sofre com muitas tributações e burocracias e que o Plano deveria ser redigido pensando em tentar incluir as pessoas através da qualificação. *Massimo responde dizendo que o plano não é para fazer imposições ao governo, mas propostas para ele analisar. Se não for viável, cortarão.* ***Fabíola ainda diz que o tempo do Comitê era curto, que precisavam entregar no máximo até o final dessa gestão de 2018, para validar o trabalho, e que aquela era a hora de proporem sugestões de mudanças, ações e não discussões gerais sobre as pautas.*** *A forma acalorada do representante da FAEG falar fez com que, em minha visão, os outros sentissem certo desconforto, principalmente os que já estavam envolvidos com o projeto. A sensação que pego no ar é que essas novas opiniões no meio do processo – vindas de pessoas novatas que nunca foram ao Comitê antes, não discutiram a proposta desde o início, nem sabiam muito bem sobre o que o tema de fato se tratava – atravancaram a discussão, pois não houve nem contexto, nem seguimento. Esse "clima" de desconforto logo foi apaziguado no final quando Fabíola e Armando sugeriram que uma reunião extraordinária fosse feita com todos esses representantes para discutir novamente a pauta do trabalho. Todos consentiram e pediram o documento para ler. Entendi que todos se sentiram ouvidos, que o espaço era democrático, mas senti ali que a redação da minuta se estenderia por muito mais tempo do que o planejado."*

12ª Reunião – Apresentação do trabalho à reunião ordinária do CIPEMIGRA

"Hoje foi o último encontro do CIPEMIGRA do ano e estávamos reunidos novamente na sala de reuniões do SUAS, na sede da SUPEX de Direitos Humanos. Hoje seria a última oportunidade de discussão da minuta do Plano Técnico e de aprovação para ***encaminhar a proposta para a Secretaria Cidadã. Como estamos em período de transição entre governos, a ideia é que a proposta do Comitê seja levada à equipe do governador Caiado****. Assim como nas reuniões anteriores, Fabíola abriu agradecendo a presença de todos e disse que nessa reunião todos teriam que ajudar bastante pois era a última oportunidade de entregar a proposta. Massimo enfatizou que o começo do documento ainda está muito longo e que isso não foi revisado nas reuniões da Comissão. Ainda estava como o modelo proposto pelo Sr. Silvano. Dessa vez estávamos munidos de um projetor, o que ajudou muito na atenção de todos durante a correção enquanto a Fabíola lia o texto.* ***Havia membros novos, o que fez com que a leitura demorasse mais, pois muitos não entendiam as propostas.*** *Muitos erros ortográficos dessa parte histórica foram corrigidos, partes retiradas por serem consideradas prolixas... ao fim, uma professora da UEG se disponibilizou ainda a dar uma última revisão. Sobre as propostas,* ***Massimo enfatizou que o documento enviado pelo Armando (Gabinete) na última reunião tinha sido muito eficaz para repensar algumas propostas e que a comissão tinha decidido retirar todo o texto que fazia menção à concessão de bolsas e a incentivos fiscais de trabalho.*** *Sobre o Centro de Referência, discutiram se deveria se chamar mesmo Centro AMI-GO, acreditam que este nome fique difícil para traduzir para os migrantes, pois só fica bem em português. A representante da Pastoral concordou com isso e disse que Centro de Apoio é o nome mais fácil*

de usar, e que tem que ter sede na rodoviária. ***Muitos queriam dar mais opiniões, mas o Massimo argumentou que a proposta precisava ser fechada, pois era a última reunião.*** *Fabíola ao encerrar a reunião me agradeceu pela ajuda e disse que meu nome deve ir no documento junto com a Comissão pois também trabalhei pela minuta. Pede que eu repasse a ela todas as alterações que ficaram no Google Docs para que ela una num documento e possa encaminhar a minuta para o chefe da Secretaria Cidadã. Acredito que hoje as pessoas envolvidas estavam motivadas a mudar o texto. No fim das contas, saio com a sensação de que um bom produto final foi escrito, levando em conta as condições do Comitê".*

3.1.4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A FORMULAÇÃO

Munidos dos dados qualitativos categorizados anteriormente e das notas de pesquisa escritas sobre as reuniões do Comitê, podemos tecer algumas considerações acerca do processo de formulação de uma política pública de migrações no Estado de Goiás e refletir sobre o reconhecimento dos refugiados nesse contexto e, também, sobre sua integração.

A utilização do Plano de Políticas Públicas do Paraná como base – o que criou uma espécie de *metodologia* de trabalho – fez com que os formuladores dirigissem seus esforços para a criação de medidas, indicadores e ações mais concretas do que quando se compara às reuniões ordinárias do Comitê, que se limitavam, até antes do trabalho desta Comissão de elaboração, a discussões mais amplas sobre o tema das migrações e a ouvir as demandas dos presentes. Um dos entrevistados cunhou o Comitê nessa fase como "fórum de discussões"[157]: a *falta de técnica* ou de aprofundamento do debate foi apontada como algo que influenciou a *baixa eficiência* da primeira fase de formulação da política.

Com a falta de representação da Secretaria Cidadã depois de um certo tempo, foi preciso que o Comitê se reorganizasse para poder continuar o debate, elegendo nova presidência e secretarias. No entanto, como vimos nas entrevistas, apesar dos esforços em manter uma regularidade nas reuniões e um seguimento de pauta como controla o regimento, os membros participantes sentiam que a

157 COSTA, Alexandre de C. Ramos. *Op. cit.*

falta de participação de outras instituições atrapalhou o processo de formulação[158].

Em nossas análises, a composição da Comissão Temática de elaboração do Plano revela, de imediato, a ausência de quaisquer atores públicos envolvidos diretamente com a implementação de políticas (atores "da ponta"). Das instituições e órgãos públicos que, via decretos[159], compõem o CIPEMIGRA, 24 não estão representadas na Comissão Temática de Elaboração do Plano. Destacamos, dentre os ausentes na formulação direta, a Secretaria Cidadã; a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE); a Secretaria de Estado da Saúde; a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Administração Penitenciária (SSAP/GO); a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação; a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos; a Secretaria de Governo; o Conselho Estadual de Direitos Humanos; a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, dentre outros atores que, conforme analisamos, são acionados frequentemente no corpo do Plano como possíveis implementadores das ações propostas.

Sabe-se, de acordo com as atas, que algumas dessas instituições, muito embora estivessem ausentes da Comissão de Elaboração do Plano, possuíam representantes durante reuniões ordinárias do CIPEMIGRA[160]. Entretanto, conforme a lista de presença dos mesmos documentos, principalmente na primeira fase da formulação, uma mesma instituição muita vezes era representada por indivíduos diferentes, o que, em nossas perspectivas, tornava o debate ineficiente uma vez que os participantes não estavam a par das discussões prévias, dos conceitos de migrações ou, até mesmo, da proposta principal do Comitê. Essa informação se comprova quando os membros formuladores da Comissão revelam nas entrevistas que o processo foi prejudicado pelas lacunas de participação da Secretaria Cidadã, gestora do

158 COSTA, Alexandre de C. Ramos. *Op. cit.;* SANTOS, Armando Melo. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar. 21 de fevereiro de 2019. [Entrevista III (E3)]; TROMBIN, Massimo. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, 19 fev. 2019. [Entrevista V (E5)].
159 Decreto nº 8.691, de 12/07/16 e Decreto nº 9.086, de 14/11/17.
160 Por exemplo, a SEDUCE, a Secretaria de Governo e a Secretaria da Saúde.

Comitê (informação verbal[161]), que chegou a ser inexistente na segunda e terceira fases de formulação; pela não participação dos mesmos representantes nas reuniões[162]; pelo não conhecimento dos membros acerca da diferença do conceito de refúgio e pela qualidade do debate na fase inicial, que se mantinha muito amplo[163].

Nesse sentido, o esforço da Comissão de Elaboração foi o de superar essas lacunas de participação, suas limitações técnicas (e temporais[164]) e gerar um resultado textual que pudesse abarcar medidas de integração e inclusão factíveis para a implementação do Estado[165]. Daí a razão de se basearem num plano de políticas já existente e adaptá-lo à realidade do Estado de Goiás: o processo de formulação já estava extenso e havia o consenso de que o novo prazo de entrega da minuta deveria ser anterior ao final da gestão do (vice) governador José Eliton (PSDB-GO). Os membros do CIPEMIGRA temiam a dissolução ou alteração da Secretaria Cidadã no governo Caiado (PSDB-GO) e, por consequência, do Comitê. Dessa forma, a pressão por cumprimento de um prazo fez com que adotassem a *metodologia* mais próxima do que eram capazes de executar, considerando os limites técnicos e os atores envolvidos diretamente com a redação do texto.

De nossas participações em ambos os campos de pesquisa e da análise das entrevistas apreendemos que os interesses dos atores assíduos pareciam estar alinhados com o desejo de entregar, até o final do ano de 2018, uma política pública inclusiva, que pudesse promover a integração dos migrantes, refugiados e apátridas. Nas entrevistas pudemos perceber que os formuladores *se preocupavam com a integração dos refugiados,* especialmente em pensar medidas de *inclusão no mercado de trabalho* e acesso à educação e saúde. Essas medidas, baseadas primordialmente no plano do Paraná[166], foram

161 SANTOS, Armando Melo. Op cit; TROMBIN, Massimo. Op cit.
162 COSTA, Alexandre de C. Ramos. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, 19 fev. 2019. [Entrevista II (E2)].
163 COSTA, Alexandre de C. Ramos. *Op cit*.
164 O Decreto nº 8.691 de 12 de julho de 2016, que instituiu o CIPEMIGRA, estipulava o prazo de 90 dias para criação de uma minuta de plano técnico de política pública, o que colocaria a data limite de entrega para outubro de 2016. O início da formulação, contudo, só se deu no ano seguinte (maio de 2017) e se estendeu até dezembro de 2018.
165 SANTOS, Armando Melo. *Op cit*.
166 Consideramos o Plano de Políticas Públicas do Paraná (2014-2016) um projeto inclusivo, mas com redação ampla em muitos casos. Várias de suas ações, metas e indicadores são amplos, como “promover o pleno acesso à educação” ou “garantir acesso à saúde”. Esse caráter

ajustadas à realidade de Goiás, mas algumas delas tiveram que ser alteradas quando se destacou nas reuniões ordinárias do CIPEMIGRA que elas ou seriam impedidas por representarem um investimento que o Estado não estaria disposto a incluir no orçamento ou que poderiam ser uma barreira "ideológica" ao novo governo. É devido a isso que a terminologia "proteção aos direitos humanos" foi retirada do texto: os formuladores acreditavam que se assim apresentassem o texto ao novo governo, poderia ser um fator decisivo para o arquivamento da proposta. Dessa forma, a terminologia "proteção aos direitos humanos" aparece diluída em direitos específicos ou redigida em expressões como "garantia de acesso"[167].

Os entrevistados chegaram à conclusão que a *participação dos implementadores* no processo de formulação teria sido salutar para melhorar o desenho da política, seja para *contribuir com o olhar de quem está na base*[168], lidando com o problema, seja para inclui-los dando valor à importância do processo, aumentando as chances de eficiência da formulação. Apesar da ausência dos implementadores de forma contundente no processo de formulação, os membros envolvidos *definem o processo como colaborativo*. Também usam termos como "participativo" e "democrático" para caracterizar o processo.

No que tange à *possibilidade de implementação* do Plano Técnico, os entrevistados acreditam que o projeto tenha capacidade de ser executado, mas que, para tanto, precisa haver *vontade política* do novo governo do Estado. Essa incerteza dos próximos passos do ciclo de políticas públicas (a passagem do desenho para a decisão política e, então, a implementação) faz com que os membros envolvidos com a formulação sintam que o processo pelo qual passaram corre "o risco de fazer uma política pública que não vai passar de uma obra de ficção"[169]. Dessa maneira, para alguns deles, a política pública formulada teria mais chances de ser efetiva se fosse implementada como lei[170].

---

influenciou a redação do que se formulou em Goiás.
167 Expressões como essa aparecem em todos os eixos temáticos do Plano.
168 DP. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar. 08 de maio de 2019. [Entrevista VI (E6)].
169 SANTOS. Armando Melo. Op cit.
170 SANTOS. Armando Melo. Op cit; TROMBIN, Massimo. Op cit.

3.2 FORMULAÇÃO COMO *POLICY DESIGN* E A INFLUÊNCIA NA PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS

Retomamos para a análise do processo de formulação o quadro adaptado de Birkland (2011) – Figura 3 – sobre os elementos que compõem a *policy design* (objetivos, modelos causais, instrumentos, público alvo e implementação), um guia de questões a serem levantadas pelos formuladores de modo a guiar o desenho da política. Com base nos dados qualitativos e documentais apresentados, podemos sintetizar a análise da formulação de políticas públicas para migrantes, refugiados e apátridas no Estado de Goiás em um quadro (figura 16):

Figura 16 – Resumo analítico do processo de formulação de políticas públicas com base em Birkland (2011)

Elementos	Questões a serem feitas	Análise
Os objetivos da política	Quais são os objetivos da política? Eliminar um problema? Atenuar um problema, mas não necessariamente eliminá-lo? Impedir que um problema piore?	- Criar uma política de migrações para migrantes, refugiados e apátridas, até então inexistente no Estado; - Prevenir que os problemas em relação à migração piorem, uma vez que em Goiás não há ainda um fluxo migratório expressivo. O objetivo é que o Estado esteja equipado caso isso venha a acontecer. - Criar uma política social inclusiva, dentro das capacidades do Estado.
Os modelos causais	Qual é o modelo causal? Sabemos que, se fizermos X, Y será o resultado? Como sabemos isso? Se não sabemos, como podemos saber?	- Teme-se que o novo governo do Estado de Goiás não esteja aberto para a proposta. Os formuladores representantes de instituições públicas que compõem o Comitê afirmam essa condição. - Houve a dissolução do Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais, o que corrobora a análise de que, para o novo governo, não há espaço para haver uma secretaria específica para tratar de assuntos internacionais. - Por isso, medidas que possam onerar o Estado foram repensadas.
Os instrumentos da política	Que ferramentas ou instrumentos podem ser usados para colocar a política em	- O Plano Técnico foi escrito pensando em utilizar a estrutura pública já existente (VAPT-VUPT, SUAS, SUPEX, Secretarias

	prática? Eles serão mais ou menos coercivos? Dependerão mais de incentivos, persuasão ou informação? Capacitação?	de forma geral). - Depende muito da informação dos agentes públicos e, principalmente, de sua capacitação para entender sobre os direitos dos refugiados. A capacitação seria fundamental para que as medidas de encaminhamento funcionassem de fato.
Os alvos da política	Qual comportamento supostamente deve mudar? Há alvos diretos ou indiretos? Nossas escolhas de formulação são baseadas em nossa construção social da população-alvo?	- O Plano estabelece que os implementadores devem saber acolher, orientar e encaminhar os migrantes, refugiados e apátridas. Hoje eles não estão capacitados para atendê-los, principalmente os refugiados, pois para eles há normas internacionais específicas; - Também deve-se mudar a forma de obtenção de dados sobre refúgio, otimizando os cadastros dos serviços públicos para facilitar o estudo e análise da política; - O alvo direto da política formulada são os migrantes, refugiados e apátridas. Há apenas uma medida específica para os refugiados. Eles são incluídos em todas as outras ações de forma abrangente[171]; - Há alvos indiretos, como gestores e servidores públicos e, em alguma medida, também a população nacional.
A implementação	Como o programa será implementado? Quem definirá o sistema de implementação? Qual modelo de implementação será selecionado? Porquê?	- Os fatores tempo e metodologia de formulação prejudicaram a discussão sobre implementação do Plano Técnico. Nenhum modelo de implementação foi discutido; - O plano estabelece as entidades que, em parceria com o Estado, seriam responsáveis por executar as ações, mas não especifica como; - A minuta do Plano Técnico passou para a jurisdição da Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado. Uma nova revisão da minuta deverá ser feita para discutir a possibilidade de implementação.

Fonte: Elaborado pela autora.

171 Isso não quer dizer menos inclusivas. Ressaltamos que, uma vez que os refugiados possuem uma tratativa de proteção internacional e legal específica, com exceção de uma medida, as ações detalhadas no Plano não foram pensadas especificamente para sua categoria.

Trazendo à tona nosso alicerce teórico, temos que a formulação é a busca de alternativas para solucionar um problema em pauta na agenda política (SIDNEY, 2007; HOWLETT et. al., 2013; BIRKLAND, 2011). Os processos de tomada de decisão, como afirmam Howlett e Lejano (2012), são variáveis; Sidney (2007) complementa que os formuladores fazem escolhas: selecionam soluções possíveis dentre as alternativas disponíveis a partir de critérios como, por exemplo, análise de viabilidade, aceitação política e a análise de custos e benefícios. Esse arcabouço teórico se encontra com nosso campo prático: de nossas análises sobre a formulação, percebemos que diversas vezes os formuladores sopesaram medidas considerando a viabilidade de aceitação da proposta pelo novo governo e, na fase final de formulação, aprovaram ações que não onerassem o Estado, na intenção de que fossem factíveis ao máximo, em suas perspectivas.

Enfatizamos aqui o argumento de que a formulação pode ser vista como *policy design:* entendemos que ela é uma etapa da *policy cycle* que permite que o desenho de ações esteja integrado tanto às fases de tomadas de decisão, quanto às de implementação. Escolhas feitas durante a formulação influenciam sobremaneira a implementação de uma política e, por conseguinte, influencia também seus resultados (BIRKLAND, 2011). Se o desenho é efetivo, essa fase permite antecipar futuros problemas da implementação (LINDER E PETERS, 1987; ANSELL E SORENSEN, 2017). Como vimos, a *efetividade* das políticas também se relaciona ao processo de formulação; o desenho do que virá a ser implementado influencia o sucesso da política.

Ansell & Eva Sorensen (2017) se baseiam na premissa de que melhorar o desenho de políticas; incluir os implementadores "da linha de frente", conectá-los aos formuladores e aprimorar a escolha de instrumentos são medidas salutares para evitar falhas na implementação de políticas. Argumentam, principalmente, que “o desenho colaborativo de políticas e a implementação de políticas adaptativas ajudarão os formuladores de políticas públicas a garantir uma execução de políticas bem-sucedida” (p. 468, tradução nossa) e, para tanto, estabelecem alguns pressupostos.

Os autores determinam formulação e implementação em conjunto, se afastando das teorias clássicas de implementação que veem a fase do design

como dificultosa, o que previne que os atores resolvam os problemas. Contrapõem, portanto, usando alguns marcos teóricos que reforcem essa dicotomia entre desenho e execução[172]. Abordam que as tentativas de melhorar a execução de políticas devem, fundamentalmente, perceber o desenho da política como um espaço de criação de medidas que funcionem e entreguem resultados. Para isso, retratam uma formulação via multiplicidade de atores (multi-actor): as políticas podem ser melhoradas através da colaboração entre atores *upstream* ("de cima", ligados às tomadas de decisões) e os *downstream* ("de baixo", da ponta, da linha de frente)[173], incluindo na cooperação atores não governamentais e, também, se possível, os usuários da política (ANSELL E SORENSEN, 2017).

Essa premissa mais participativa – como também chamamos o que Ansell e Sorensen (2017) definem por *colaboração* – tem a capacidade de aproximar as instâncias das políticas públicas, isto é, diminuir a distância entre os estágios do ciclo e permitir a inclusão de novas ideias e necessidades. Os autores argumentam: esse pressuposto da colaboração *multi-actor* através de deliberações conjuntas ajuda a transmitir conhecimento sobre o problema, estimula a criação de soluções inovadoras, auxilia na determinação de medidas que funcionem e, também tão importante, constrói um senso de responsabilidade coletiva na realização da política. Pensando o campo prático analisado, muito embora os membros formuladores entendessem a importância da participação dos implementadores, encontraram desafios de engajamento destes, principalmente da esfera pública, durante as reuniões do CIPEMIGRA. Resultados positivos lograram da colaboração da Pastoral do Migrante e da Igreja Metodista dos Haitianos em Aparecida de Goiânia justamente por serem atores *downstream*. Sua posição "de baixo" permitiu que algumas discussões sobre

172 Fazem referência e críticas, também, ao *New Public Management* (NPM), um modelo analítico de políticas conhecido por abordar inovações e reformas nas administrações públicas. Entendem que o modelo é limitado em relação à formulação da política, o que a separaria, na visão dos autores, ainda mais da implementação.

173 Essa premissa de inclusão de atores *downstream* sustentada por Ansell e Sorensen (2017) bebe em teorias de implementação *bottom-up*, que pressupõem que os atores da linha de frente podem contribuir para melhorar as tomadas de decisão. Embora concordem que os atores *downstream* tenham muito a oferecer em termos de conhecimento, comprometimento e recursos para o desenho de políticas bem-sucedidas, argumentam que a *colaboração* entre atores pode "ajudar a estimular a inovação de políticas e construir o amplo apoio político e administrativo necessário para assegurar a implementação de soluções novas e ousadas para problemas de políticas intratáveis" (p. 475, tradução nossa).

medidas fossem feitas incluindo seus olhares, ainda que não houvesse no campo os atores responsáveis diretamente pela implementação.

Estabelecidos esses pressupostos, Ansell & Sorensen (2017) ressaltam que, para melhorar a execução das políticas, precisamos além das considerações verticalizadas sobre os problemas da implementação, considerar como as políticas podem ser melhor projetadas conectando os atores vertical *e* horizontalmente em um processo de colaboração e deliberação. Os autores estão cientes de que o desenho de políticas geralmente ocorre em um contexto altamente politizado, permeado por conflitos e pressões de diferentes fontes. Acerca disso, salientam que a formulação não deve se pautar na busca veemente por um consenso, mas sim em “um esforço compartilhado para estabelecer um terreno comum para a solução de problemas públicos por meio de uma gestão construtiva da diferença" (2017, p. 475). Deve haver, portanto, espaço para divergências e debates entre os atores. Isso se percebe tanto nos resultados das entrevistas, quanto na observação das reuniões do CIPEMIGRA e da Comissão. Naturalmente se encontravam divergências, mas, assim como os formuladores entrevistados, definimos o processo como democrático. Principalmente nas reuniões finais de mudança na redação do texto de formulação, muitas medidas tiveram que ser discutidas para se chegar num consenso.

Para implementar o desenho colaborativo, Ansell e Sorensen se baseiam na ideia do historiador e cientista político Paul Berman sobre implementação adaptativa, que pressupõe a flexibilização da implementação em contextos de incertezas e conflitos (*apud* ANSELL E SORENSEN, 2017). As políticas não seriam engessadas em seu planejamento de execução; seriam, portanto, flexíveis de tal modo que possibilitem certas adaptações de acordo com as necessidades do contexto quando implementadas, criando espaços para aprendizado e avaliação. O desenho colaborativo pode facilitar a implementação adaptativa de políticas, para Ansell e Sorensen (2017, p. 477-8), das seguintes maneiras, em resumo: i) a colaboração com os atores da linha de frente ajuda a entender as condições locais e como elas variam de acordo com o contexto, o que permite adotar políticas calibradas às necessidades; ii) Ela também ajuda a identificar habilidades, competências, recursos e incentiva a aprendizagem, além de gerar apoio político; iii) A colaboração cria um sistema de prevenção que ajuda a

detectar problemas, aumentando a velocidade nas soluções; e iv) Inclui os clientes e usuários das políticas para além de pesquisas de satisfação e canais de ouvidoria, estimulando a participação, a co-produção e a co-criação das políticas.

As relações entre desenho colaborativo, implementação e resultados co-produzidos contribuem para uma avaliação da política; sua reformulação e refinamento. Através de *feedbacks* e *feedforwards* também colaborativos, os estágios interagem, se aproximando e aumentando a capacidade de aprendizado entre eles, aprofundando o processo de formulação da política (ANSELL & SORENSEN, 2017). Essa relação de *feedbacks* fica evidente quando se analisa o quadro da figura 15, que retrata o processo de redação da minuta do Plano Técnico. Durante as reuniões do CIPEMIGRA havia discussões sobre o andamento da escrita e eram feitas considerações sobre o texto, o que impactava as reuniões subsequentes da Comissão de Elaboração, essa imbuída de pensar nas alternativas e mudar o texto da maneira mais adequada.

Como percebemos pelas afirmações de Ansell e Sorensen (2017), a participação dos implementadores (atores da linha de frente) e dos *usuários* da política têm o poder de, conjuntamente, oportunizar a discussão com maior propriedade acerca dos problemas que a política busca sanar; promover a inclusão de outros atores no processo político; estimular a colaboração entre eles; diminuir a distância entre administração, executor e usuário e, ainda, fomentar a aprendizagem política. Numa perspectiva de Direitos Humanos, como vimos, isso permite também que a política seja concebida *a partir e para um enfoque* de direitos.

A síntese que propusemos no quadro da figura 16 nos mostra o contraste entre a idealização teórica de um processo de formulação e aquilo que ocorre na prática. Birkland (2011), ao tratar dos objetivos da política, reforça a dificuldade em traçar objetivos e metas claros tanto da política no geral, quanto das ações desenhadas. Pensando no processo de formulação que aqui analisamos, percebemos que a intenção dos formuladores parte de um lugar comum: quando se trata do desejo da inclusão social dos migrantes, todos são uníssonos. No entanto, a falta de adesão de instituições durante a fase inicial e a escolha por se basear num plano pré-definido prejudicou, em nossos olhares, o estabelecimento de metas definidas que dissessem o que de fato almejavam alcançar. Seria a

melhoria da estrutura pública de proteção a essas populações vulneráveis? A proteção e a integração do refugiado? Seria colocar em prática o que já está previsto nas normas internacionais e nacionais sobre Direitos Humanos? Ou melhorar a relação entre as instituições e órgãos públicos com a sociedade civil para que o debate sobre migrações avançasse?

Entende-se que limitações políticas e orçamentárias têm o poder de afetar o desenho de uma política pública (HOWLETT & LEJANO, 2012; WILLIAMS, 1978)[174]; elas, de fato, alteraram a redação do texto da política formulada. A teoria pressupõe que as ações do governo anfitrião e das autoridades locais, bem como o compromisso por parte da comunidade local em fornecer assistência são cruciais para a efetividade da política pública. Em outras palavras, entendemos que a integração e proteção dos direitos dos refugiados requer que as políticas públicas que os tenham como público-alvo partam de uma *perspectiva* de Direitos Humanos, um *enfoque* de direitos, tanto enquanto premissa principiológica, quanto como *resultado-fim* da política (GARRETÓN, 2004; VÁZQUEZ E DELAPLACE, 2005). Sendo o refugiado o usuário da política a ser implementada, a sua proteção e integração estarão interligadas fundamentalmente à efetividade do processo de formulação, que, como buscamos aqui levantar, está intimamente interligada à implementação.

Políticas de integração local eficazes, como vimos a partir de Ager & Strang (2008), requerem que os governos articulem políticas claras de acesso à cidadania; que enfatizem a execução de direitos como igualdade, dignidade, liberdade de escolha cultural, justiça, segurança, independência, reunião familiar e igualdade na legislação e nas políticas de estrangeiros. Como comentamos, falhas no desenho das políticas podem levar a falhas no processo de implementação (CAIRNEY, 2012). A minuta de Plano Técnico desenhada sempre especifica os refugiados junto a outros migrantes e aos apátridas. Em nossas análises, isso se tornaria um prejuízo caso o regime de direitos de cada categoria não fosse levado em conta; contudo, o Plano Técnico foi redigido consoante aos critérios já estabelecidos na Convenção de 1951, no Protocolo de 1967 e na Declaração de Cartagena de 1984. Por conseguinte, também se adequa à Lei 9.474/1997. Percebemos que essa relação de estruturação com o regime

174 “Os políticos determinam a política” (HOWLETT & LEJANO, 2012). Alan Williams (1978) definiria tais aspectos como fatores de análise de “custo-benefício” para decisões políticas.

internacional e nacional dos refugiados advém da utilização do Plano Técnico de Políticas Públicas do Paraná (2014-2016) como base para a redação da minuta do Plano Técnico de Goiás.

Através do desenho colaborativo de políticas, entendemos que a integração local dos refugiados terá maior possibilidade de sucesso. Como afirmado por Ansell e Sorensen (2017), para o sucesso na realização de um desenho colaborativo, os atores devem se esforçar para chegar a um objetivo comum, compartilhado, de responsabilização conjunta. Isto posto, para que a efetiva proteção dos refugiados possa se realizar, é imprescindível que as políticas públicas, além de integrarem implementadores e usuários em sua formulação, sejam concebidas a partir e para um *enfoque* de direitos. Consideramos o texto inclusivo; suas medidas possuem um *enfoque* de direitos. Todavia, entendemos que o maior prejuízo do processo de formulação de uma política de migrações do Estado de Goiás é não ter desenhado um plano de implementação detalhado; para isso, a presença dos implementadores teria sido essencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dissertamos por estes capítulos acerca do processo de formulação de políticas públicas para migrações no Estado de Goiás entre o período de julho de 2016 e dezembro de 2018, buscando enfatizar a proteção dos refugiados nesse contexto e a influência desse processo em sua integração local. Iniciamos com um recorte teórico conceitual; estabelecemos um panorama contextual do refúgio no Brasil e em Goiás e, por fim, tecemos considerações detalhadas acerca do processo de formulação comentado.

O desenvolvimento da pesquisa nos permitiu perceber que o processo de formulação de políticas está fortemente vinculado aos atores nela envolvidos. A análise dos dados coletados nas entrevistas com os formuladores e de nossas notas de pesquisa fundamenta nossas considerações sobre o processo e oferecem luz sobre algumas relações estabelecidas durante a formulação que não seriam possíveis de apreender somente pela a análise das atas das reuniões.

O regime internacional dos refugiados, traduzido em tratados, declarações e protocolos para a proteção dos refugiados, principalmente quando vinculados no âmbito regional, fundamenta um ambiente legal e institucional de proteção aos direitos dos refugiados, mas que, no campo prático, muitas vezes não são efetivamente implementados em virtude do interesse dos Estados ou de limitações a ele envolvidas, como orçamentos, prazos e capacidade organizacional. A alarmante situação dos refugiados e solicitantes de refúgio em nosso Estado se propaga através dos anos, dificultando a solução dos problemas na medida em que novas causas para os deslocamentos aparecem. Os desafios são muitos e perpassam o acesso aos serviços, os interesses políticos e o não reconhecimento de indivíduos refugiados por parte das instituições legais dos países.

Fez-se necessário, então, teorizar o refúgio e sua relação com as políticas públicas à luz dos Direitos Humanos. Entendemos neste trabalho que a proteção dos direitos humanos dos refugiados residentes em uma nova pátria contempla as soluções duráveis à questão do refúgio, aqui especificamos a integração local. Para que possa se desenvolver em seus níveis legal, econômico, social e cultural, é salutar que as políticas públicas tangenciem suas necessidades de inclusão,

compreendendo a questão do refúgio de forma realista, recorrendo às soluções viáveis para a proteção da dignidade dos refugiados. Tais necessidades só serão consideradas se aqueles responsáveis diretamente por sua proteção executando políticas (atores *downstream*), e que estão em convivência frequente com os migrantes, estiverem inclusos no processo de formulação da política. Os direitos também têm maiores chances de serem protegidos por meio da participação colaborativa dos próprios refugiados nesses espaços de planejamento.

Assim como qualquer tema que se estude em relação ao refúgio, nossas investigações não esgotam as capacidades de análise; nem nossos recursos de pesquisa conseguem abranger a sociedade goiana como um todo. Vimos que em algumas instâncias as análises têm superado expectativas ou demonstrado certa superação de desafios, principalmente no panorama brasileiro, graças ao trabalho conjunto de instituições públicas, organizações internacionais e da sociedade civil, empenhadas na proteção dos refugiados. Todavia, o que temos ainda são amostras de um panorama de integração deficiente e precarizado; muito ainda precisa ser feito no âmbito das políticas públicas para se alcançar uma integração local inclusiva, emancipadora e garantidora dos direitos humanos previstos em lei.

Não basta que uma política pública parta de um *enfoque* de direitos. Para que se alcance uma efetivação dos Direitos Humanos, eles também devem ser o *resultado-fim* da política. Nas palavras de Garretón (2004) e Vázquez e Delaplace (2005), uma *exigência de obtenção* do que é reconhecido juridicamente para a proteção da dignidade humana. Isso posto, em nosso Estado se encontram milhares de refugiados e solicitantes de refúgio em contextos de alta marginalização e invisibilização, vivendo em condições de vida insalubres, num claro atentado à essência da dignidade. Para que se integrem a um novo local, conforme Ager & Strang (2008), demandam que os Estados estabeleçam políticas claras em relação ao acesso aos direitos, à cidadania; requerem que cumpram as exigências dos Direitos Humanos como seu *resultado-fim*. Sem o detalhamento de qualquer ação de implementação e sem a participação dos atores *downstream* no processo de formulação do Plano Técnico em Goiás, o processo de implementação da política é afetado o que, portanto, como comprovamos por essas linhas, influencia a integração dos refugiados.

Nosso contexto regional comprova que esta integração se estabelece em um contexto precário e de condição imprevisível. Os problemas deflagrados pelas histórias do refúgio são emergentes; por isso, carecem de políticas que sejam desenhadas levando com conta a fase de implementação, visando sua maior eficácia. Muitos pontos ainda precisam ser desenvolvidos de modo a melhorar a qualidade de vida dos refugiados e dos solicitantes de refúgio quando pensamos em sua integração local. O que parece ser um consenso aos que lutam pelos direitos dos refugiados é que as histórias de precarização e invisibilização só deixarão de ser uma realidade se aos refugiados e solicitantes de refúgio forem garantidos sua efetiva proteção prevista pelos Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J; PUTNAM, R; ROCKMAN, B. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

ACNUR. Collection of International Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Others of Concern to UNHCR. UNHCR, v. 1, 2007.

_____. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. UNHCR, Genebra, 2010.

_____. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984). Geneva, 2006a.

_____. Framework for durable solutions for refugees and persons of concern. Core Group on Durable Solutions. Geneva, 2003.

_____. Local Integration and Self-Reliance, EC/55/SC/CRP.15, 2 jun. 2005.

_____. OAU Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa (1969). Geneva, 2006b.

_____. Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil. Subsídios para elaboração de políticas. 2019.

_____. Protecting Refugees: a field guide for NGOS. Mai. 1999. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3bb9794e4.pdf>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*. Legal and Protection Policy Research Series. Genebra: POLAS, jun. 2006c.

_____. States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. 2015. Disponível em <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>. Acesso em março de 2017.

_____. The Refugee Situation in Latin America: Protection and Solutions Based on the Pragmatic Approach of the Cartagena Declaration on Refugees of 1984. Oxford University Press, nov. 2006d.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding integration: a conceptual framework. Journal of Refugee Studies Vol. 21, No. 2, 2008, p. 166-191.

AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. Tradução de Paulo Neves. In: Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 18, n. 2, nov. 2006.

ALLAIN, Jean. The jus cogens nature of non-refoulement. International Journal of Refugee Law, v. 13, n. 4, 2001, p. 533–558.

ALMEIDA, G. A de. Asilo e não-violência. In: ARAÚJO, N; ALMEIDA, G (Coord.). O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 99-125.

_____. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 95, 2000, p. 373-383.

ANDRADE, José Fischel de. Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921- 1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952). Revista Brasileira Política Internacional. 2005, p. 60-96.

_____. O Brasil e a proteção de refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional. Pensando o Brasil: reflexões e sugestões para os problemas do Brasil. Brasília, ano V, n. 16, set. 1996a, p. 7-12.

ANDREWS, Clinton J. Rationality in Policy Decision Making. In: FISCHER, F; MILLER, G; SIDNEY, M (ed.). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Taylor and Francis, 2007, p. 161-172.

ANNONI, Danielle (Coord.). Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil. UFPR, 2018.

ANSELL, Christopher; SØRENSEN, Eva. *Improving policy implementation through collaborative policymaking*. Policy and Politics, v.45, n.3, 2017; p. 467-88.

ARARAL JR, E; FRITZEN, S; HOWLETT, M; RAMESH, M; WU, X (Ed.). Routledge Handbook of Public Policy. Taylor & Francis, 2013.

ARENDT, Hannah. Origens do Totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ARQUIDIOCESE DE GOIÂNIA. Pastoral do Migrante - Ação voluntária beneficia imigrantes na Região Metropolitana de Goiânia. 11 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.arquidiocesedegoiania.org.br/comunicacao/noticias/303-pastoral-do-migrante>. Acesso em 14 fev. 2019.

_____. Serviço Pastoral dos Migrantes. 08 de março de 2019. Disponível em: <https://www.arquidiocesedegoiania.org.br/comunicacao/noticias/773-servico-pastoral-dos-migrantes>. Acesso em 14 fev. 2019.

BAENINGER et. al. (Orgs.). Migrações Fronteiriças. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

_____. Migrações Sul-Sul. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018a.

BAENINGER, R; PERES, R. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. R. bras. Est. Pop., Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 119-143, jan./abr. 2017.

BAENINGER, Rosana (Coord.) et al. População Refugiada: retrato das condições de vida das famílias em São Paulo e Rio de Janeiro. Campinas: Nepo/Unicamp, 2008.

BAENINGER, Rosana; AYDOS, Mariana; DOMINGUEZ, Juliana Arantes. Condições de Vida da População Refugiada no Brasil: trajetórias migratórias e arranjos familiares. Trabalho apresentado no III Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP, realizado em Córdoba - Argentina, de 24 a 26 de Setembro de 2008a.

BAENINGER; R; PERES, R; FERNANDES, D; SILVA, S; ASSIS, G; CASTRO, M; COTINGUIBA, M (Orgs.). Imigração Haitiana no Brasil. Paco Editorial, 1ª ed, 2016.

BALSIGER, Philip; LAMBELET, Alexandre. Participant Observation. In: Della Porta, Donatella (ed.). Methodological practices in social movement research. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. Population and Environment, v. 23, n. 5, 2002, p. 465-477.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. The Politics of Attention How Government Prioritizes Problems. Forthcoming University of Chicago Press, 2005.

BEITZ, Charles. Human Rights as a common concern. American Political Science Review, v. 95, n. 2, 2001.

BENÍTEZ, William Guillermo Jiménez. El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. Univ. Sergio Aboleda, Bogotá, 7(12), 2007, p. 31-46.

BERKELEY, Bill. Stateless People, Violent States. World Policy Journal, v. 26, n. 1, 2009, p. 3-15.

BETTS, Alexander. Forced Migration and Global Politics. Wiley-Blackwell, 2009.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. Refugees in International Relations. Oxford University Press, 2010.

BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 4ed., New York: Routledge, 2011.

_____. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, F; MILLER, G; SIDNEY, M (ed.). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Taylor and Francis, 2007, p. 63-78.

BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality?. New issues in refugee research, 34, 2001.

BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, Distrito Federal, 22 jul. 1997.

BROWN, Wendy. Walled States, Waning Sovereignty. Zone Books, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et. al. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo, Pólis, 2001.

BUNN, Derek W; THOMAS, Howard. The Field of Policy Analysis. In: BUNN, Derek W; THOMAS, Howard (ed.). Formal Methods in Policy Formulation. Interdisciplinary Systems Research. Springer Basel AG, 1978, p. 2-6.

CAHALI, Yussef Said. Estatuto do Estrangeiro. São Paulo: Revista dos Tribuinais, 2ª ed, 2010.

CAIRNEY, Paul. Understanding Public Policy - Theories and Issues. Palgrave Macmillan, 2012.

CANÇADO TRINDADE, A. Derecho internacional de los refugiados y derecho internacional de los derechos humanos : aproximaciones y convergencias. Estudios Internacionales, 30(119-120), 1997 p. 321-349.

_____. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas. Brasília: UnB, 2º ed., 2000.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A declaração de cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. In: SILVA, César Augusto S. da (Org.). Direitos humanos e refugiados. Dourados: UFGD, 2012, p. 13-32.

CARVALHO RAMOS, André de. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. 60 anos de ACNUR – Perspectivas de futuro. São Paulo: CLA Editora, 2011, pp. 15-44.

CASTLES, S; KORAC, M; VASTA, E; VERTOVEC, S. Integration: Mapping the Field. IRSS, dez. 2002.

CASTLES, Stephen. The International Politics of Forced Migration. Society for International Development, 46:3, 2003, p. 11-20.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Macmillan Education UK, 2ª ed, 1998.

CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELO (CSVM). Relatório de Atividades 2018. ACNUR: Agência da ONU para Refugiados, 2018.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; ARAÚJO, D. Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil (Relatório Anual 2018). Observatório de Migrações Internacionais (OBMigra), Ministério do Trabalho. Brasília: OBMigra, 2019.

CENTRO DE ABASTECIMENTO DE GOIÁS (CEASA). O Banco de Alimentos da Ceasa-GO doou aproximadamente mil toneladas de alimentos no ano de 2018. 08 maio de 2019. Disponível em: <http://www.ceasa.go.gov.br/noticias/740-o-banco-de-alimentos-da-ceasa-go-aproximadamente-mil-toneladas-de-alimentos-no-ano-de-2018.html>. Acesso em 25 de jun. 2019.

CHIMNI, B. S. From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee problems. Refugee Survey Quarterly, V 23, n 3, out 2004, p. 55–73.

_____. *Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection*. Journal of Refugee Studies, Oxford, v. 13, n. 3, p. 243-263, 2000.

_____. *Reforming the international refugee regime: a dialogic model*. Journal of Refugee Studies, Oxford, v. 14, n. 2, p. 151-168, 2001.

_____. *The birth of a discipline*. Journal of Refugee Studies Vol. 22, No. 1, 2009, p. 11-29.

_____. *The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South*. Journal of Refugee Studies, Oxford, v. 11, n. 4, p. 350-354, 1998.

CIPEMIGRA. Ata de reunião da Comissão de Elaboração do Plano Técnico de Políticas Públicas para Migrantes em Goiás realizada no dia 10 de agosto de 2018. 02 páginas. Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Arquivo do CIPEMIGRA, 2018d.

_____. Ata de reunião realizada no dia 01 de agosto de 2018. 02 páginas. Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Arquivo do CIPEMIGRA, 2018.

_____. Ata de reunião realizada no dia 03 de maio de 2017. 01 página. Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Arquivo do CIPEMIGRA, 2017a.

_____. Ata de reunião realizada no dia 03 de setembro de 2018. 02 páginas. Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Arquivo do CIPEMIGRA, 2018b.

_____. Ata de reunião realizada no dia 28 de junho de 2017. 2 páginas. Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Arquivo do CIPEMIGRA, 2017b.

_____. Ata de reunião realizada no dia 28 de setembro de 2017. 2 páginas. Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Arquivo do CIPEMIGRA, 2017f.

_____. Ata de reunião realizada no dia 31 de agosto de 2017. 2 páginas. Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Arquivo do CIPEMIGRA, 2017c.

_____. Ata de reunião realizada no dia 31 de maio de 2017. 01 página. Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Arquivo do CIPEMIGRA, 2017e

_____. Ata de reunião realizada no dia 31 de outubro de 2017. 2 páginas. Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Arquivo do CIPEMIGRA, 2017d.

_____. Ata de reunião realizada no dia 31 de outubro de 2018. 02 páginas. Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Arquivo do CIPEMIGRA, 2018c.

_____. Minuta de Regimento Interno. Comitê Intersetorial de Política Estadual para Migração no Estado de Goiás. 8 páginas. Superintendência de Direitos Humanos da Secretaria Cidadã do Estado de Goiás. Arquivo do CIPEMIGRA, 2017.

CNIG. Resolução Normativa CNIg nº 18 de 30 de abril de 2014. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal, 30 abr 2014.

_____. Resolução Recomendada CNIg nº 8 de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg como situações especiais. Brasília, Distrito Federal, 19 dez. 2006.

CONARE. Decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado. Ministério da Justiça, 2019. Disponível em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados>. Acesso em 20 mai. 2019.

_____. Refúgio em Números – 4ª edição. Ministério da Justiça e Segurança Pública, julho de 2019c. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em 26 de jul. 2019.

_____. Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Ministério da Justiça, 2019a. Disponível em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados>. Acesso em 20 mai. 2019.

_____. Tabela com o número de solicitantes com refúgio ativo no Brasil até março de 2018. 2019b. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros#categorias>. Acesso em 20 mai. 2019.

COSTA, Alexandre de C. Ramos. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, 19 fev. 2019. [Entrevista II (E2)].

CRISP, Jeff. The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis. Genebra: New issues in refugee research, n. 102, abr. 2004.

CUCHE, Denys. A noção de cultura nas ciências sociais. Tradução de Viviane Ribeiro. Bauru: EDUSC, 1999, cap. 6.

DELEON, Peter. Policy Formulation: where ignorant armies clash by night. Policy Studies Review, 11:3/4, 1992, p. 389-405.

DONAHUE, John D; ZECKHAUSER, Richard J. Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times. Princeton University Press, 2011.

DP. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar. 08 de maio de 2019. [Entrevista VI (E6)].

DUMMETT, Michael. On Immigration and Refugees. Thinking in Action. Routledge, 2001.

DYE, Thomas R. Understanding Public Policy. Pearson Education, 14ª ed, 2012.

EDWARDS, Alice. Age and gender dimensions in international refugee law. In: FELLER, E; TÜRK, V; NICHOLSON, F (ed.). Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press, 2003, p. 46-80.

ELIZAGA, Juan C; MACISCO Jr, John J. Migración interna. Teoría, metodo y factores sociologicos. Santiago: Celade, 1975.

FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Nova York: OUP, 2014.

FIELDEN, Alexandra. Local integration: an under-reported solution to protracted refugee situations. Genebra: New issues in refugee research, n. 158, jun. 2008.

FISCHER, F; MILLER, G; SIDNEY, M (ed.). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Taylor and Francis, 2007.

GARRETÓN, Roberto. Derechos humanos y políticas públicas. In: NAVARRETE, Margarita (Ed.). Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur: Un compromiso regional, 2004.

GIBNEY, Matthew J. Political Theory, Ethics, and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Nova York: OUP, 2014.

GOIÂNIA. Resolução CME nº 120 de 07 de dezembro de 2016 do Município de Goiânia que estabelece Princípios e Normas para a Organização e a Autorização de Funcionamento das instituições de Educação Infantil. Sistema Municipal de Educação de Goiânia, 2016.

GOIÁS. Decreto nº 8.691, de 12 de julho de 2016. Institui o Comitê Intersetorial de Política Estadual para Migração no Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia, Goiás, 12 jul. 2016.

_____. Decreto nº 9.086, de 14 de novembro de 2017. Altera o Decreto nº 8.691, de 12 de julho de 2016. Goiânia, Goiás, 14 nov. 2017.

_____. Lei Estadual nº 20.417, de 06 de fevereiro de 2019. Altera a Lei estadual nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, e dá outras providências. Goiânia, Goiás, 06 fev. 2019.

GONZÁLEZ, Ludwig Guendel. Políticas públicas y derechos humanos. Ciencias Sociales, 97, 2002, p. 105-125.

GOODWIN-GILL, Guy S. International Protection and Assistance for Refugees and the Displaced: Institutional Challenges and United Nations Reform Paper presented at the Refugee Studies Centre Workshop, 'Refugee Protection in International Law: Contemporary Challenges', Oxford, 24 April 2006.

_____. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Nova York: OUP, 2014.

_____. The Politics of Refugee Protection. Refugee Survey Quarterly, v. 27, n. 1, 2008.

GRIGGS, Steven. Rational Choice in Public Policy: The Theory in Critical Perspective. In: FISCHER, F; MILLER, G; SIDNEY, M (ed.). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Taylor and Francis, 2007, p. 173-186.

GRIN, John; LOEBER, Anne. Theories of Policy Learning: Agency, Structure and Change. In: FISCHER, F; MILLER, G; SIDNEY, M (ed.). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Taylor and Francis, 2007, p. 200-222.

GUSTERSON, Hugh. *Ethnographic Research*. In: Klotz, Audie; Prakash, Deepa. Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide. Nova York: Palgrave MacMillan, 2008, p. 93-113.

HABERMAS, Jürgen. A luta por reconhecimento no Estado democrático de direito. In: A inclusão do outro: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 229-268.

HADDAD, Emma. *The Refugee in international society: between sovereigns*. New York: Cambridge University Press, 2008.

HALL, Peter. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics, v. 25, n. 3, 1993, p. 275-296.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. Tradução por Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 10ª edição, 2005.

HATHAWAY, James C. Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection. Journal of Refugee Studies, Vol. 4, N. 2, 1991, p. 113-131.

_____. *The Rights of Refugees Under International Law*. New York: Cambridge University Press, 2005.

HAYES, Michael. Incrementalism. In: ARARAL JR, E; FRITZEN, S; HOWLETT, M; RAMESH, M; WU, X (Ed.). Routledge Handbook of Public Policy. Taylor & Francis, 2013, p. 287-298.

HILL, Michael J. The Public Policy Process. Pearson Education, 4ª ed, 2005.

HILL, Michael; HUPE, Peter. Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. SAGE Publications, 2002.

HOLLIFIELD, James. *Politics of international migration*. In: BRETTELL, Caroline; HOLLIFIELD, James (Ed.). *Migration theory: talking across discipline*. New York: Routledge, 3ªed, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2013.

HOWLETT, Michael; LEJANO, Raul P. Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design. Administration & Society, 45(3), SAGE Publications, 2012, p. 357-381.

HYNDMAN, Jennifer. Managing Displacement. Refugees and the politics of humanitarism. Borderlines, v. 16, 2000.

INSTITUTO FEDERAL GOIANO (IFG). IFG abre inscrições de vestibular para refugiados. 15 outubro de 2018. Disponível em: <https://www.ifg.edu.br/component/content/article/161-ifg/campus/goiania/noticias-campus-goiania/10375-ifg-abre-inscricoes-de-vestibular-para-refugiados?highlight=WyJyZWZ1Z2lhZG9zIl0=>. Acesso em 03 fev. 2019.

INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (IMB). Goiás em Dados - 2017. SEGPLAN, julho de 2018.

_____. Panorama da Migração em Goiás 2014. SEGPLAN, 2014.

JACOBS, Alan M; WEAVER, R. Kent. Policy Feedback and Policy Change. Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 2-5, 2010.

JACOBSEN, Karen. The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries. Genebra: New issues in refugee research, n. 45, jul. 2001.

JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. RICR/IRRC, v. 83, n. 843, set. 2001, p. 727-737.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F; MILLER, G; SIDNEY, M (ed.). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Taylor and Francis, 2007, p. 43-62.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. A lei migratória e a inovação de paradigmas. Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v.12, n.12, 2017, p 17-46.

JASTRAM, K; ACHIRON, M. Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Handbook, 2001.

JONES, Bryan; THOMAS III, H.F. Bounded rationality and public policy decision-making process. In: ARARAL JR, E; FRITZEN, S; HOWLETT, M; RAMESH, M; WU, X (Ed.). Routledge Handbook of Public Policy. Taylor & Francis, 2013.

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

_____. O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil. ed Ministério da Justiça, agosto 2014. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>.

_____. O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil. 2006. Disponível em:<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>. Acesso em 01 de mai de 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. vol.22 no.43 Brasília July/Dec. 2014.

KALIN, Walter. Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and beyond. In: FELLER, E; TÜRK, V; NICHOLSON, F (ed.). Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press, 2003, p. 613-666.

KEOHANE, Robert. International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory. Boulder: Westview Press, 1989.

_____. International Institutions: Two Approaches. International Studies Quarterly, v. 32, n. 04, 1988, p. 379-396.

KHAN-FREUND, O; GRAVESON, R. H; RAEBURN, W; LATEY, C; DRUCKER, A; PICARDA, P. A; GUTZWILLER; M; STARK, B. Reflections on Public Policy in the English Conflict of Laws. Transactions of the Grotius Society, v. 39, Problems of Public Private International Law, 1953, p. 39-83.

KINGDON, John A. Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care. Pearson, 2ª ed, 2013.

LAUTERPACHT, Sir Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The scope and content of the principle of non-refoulement: opinion. In: FELLER, E; TÜRK, V; NICHOLSON, F (ed.). Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press, 2003, p. 87-177.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o Instituto do Refúgio: Uma análise após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, [S.l.], n. 5, 2004, p. 201-212.

LIGA DAS NAÇÕES. Convenção Relativa ao Status Internacional dos Refugiados. Genebra, 28 out. 1933.

LINDER, Stephen H; PETERS, Guy. A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription. Policy Studies Review, v. 6, n. 3, 1987.

LOESCHER, Gil. Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis. A Twentieth Century Fund Book, 1996.

_____. The UNHCR and World Politics: A Perilous Path. Oxford University Press, 2001.

LONGO, Malu. Religiões se unem em prol de refugiados em Aparecida de Goiânia. O Popular, Goiânia, 20 de julho de 2019. Disponível em: < https://www.opopular.com.br/noticias/cidades/religi%C3%B5es-se-unem-em-prol-de-refugiados-em-aparecida-de-goi%C3%A2nia-1.1846546>. Acesso em 20 de julho de 2019.

MAGUL, Michel Afif. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, 14 mar. 2019. [Entrevista IV (E4)].

MAY, Peter J. Policy design and implementation. In: PETERS, Guy; PIERRE, J. (eds.), Handbook of public administration. SAGE, 2003, p. 223-233.

MENDES, Clauber Antônio dos Reis. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar, 19 fev. 2019. [Entrevista I (E1)].

MILESI, Rosita. Refugiados e Migrações Forçadas: Uma Reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena. Agosto 2014. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_irmarosita.pdf/view>. Acesso em 20 de out de 2017.

MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. *Refugiados e Políticas Públicas*. In: César Augusto S. da Silva (org.). Direitos Humanos e Refugiados. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Refúgio – Após a solicitação. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/apos-a-solicitacao>. Acesso em 15 mai. 2019.

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

MOREIRA, Júlia Bertino. Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010). Campinas/SP, Unicamp, 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

MOULIN, Carolina; THOMAZ, Diana. The tactical politics of 'humanitarian' immigration: negotiating stasis, enacting mobility. Citizenship Studies, nº 20, v. 5, p. 595-609, 2016.

OIM. Glossário sobre migração. Genebra: OIM, 2009.

O-KHAN FREUND, Otto. Reflections on Public Policy in the English Conflict of Laws. Trans-actions for the Year 1953. The Grotius Society, 1954.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. UNIC/Rio/005, Janeiro 2009.

OSTER, Jan. Public policy and human rights. Journal of Private International Law, 11:3, 2015, p. 542-567.

O'TOOLE, Laurence J. Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field. Journal of Public Policy, v. 6, 1986, p. 181-210.

PACÍFICO, A. M. C. P. O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas. Maceio: EDUFAL, 2010.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. In: FISCHER, F; MILLER, G; SIDNEY, M (ed.). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Taylor and Francis, 2007, p. 89-108.

QUEIROZ, Silvana Nunes; SANTOS, José Márcio. Os fluxos migratórios do Estado de Goiás no período recente: 1980 a 2010. Conjuntura Econômica Goiana, n.32, março 2015, p. 23-36.

ROCKMAN, Bert A.; ABERBACH, Joel D. *Conducting and Coding Elite Interviews*. Political Science and Politics, Vol. 35, No. 4, 2002, pp. 673-676.

RUIZ, Nubia. El desplazamiento forzado en Colombia: una revision historica y demografica. Estudios Demograficos y Urbanos, v. 25, n. 1, 2011, p. 141-177.

SABATIER, Paul A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. Policy Sciences 21:129, 1988, p. 129-168.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The Implementation of Public Policy: a framework of analysis. Policy Studies Journal, v. 8, 1980, p. 538-560.

SANTOS, Armando Melo. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar. 21 de fevereiro de 2019. [Entrevista III (E3)].

SGC GOIÁS. Ata de Reunião extraordinária sobre migração em Goiás realizada no dia 30 de setembro de 2014. Comissão Executiva de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Sistema de Gerenciamento de Conteúdo (SGC GOIÁS), 2014.

SIDNEY, Mara S. Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, F; MILLER, G; SIDNEY, M (ed.). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Taylor and Francis, 2007, p. 79-88.

SILVA, César Augusto S da. A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014). Curitiba: Íthala, 2015.

TAYLOR, Charles. *A política do Reconhecimento*. In: Argumentos Filosóficos. Tradução de Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Edições Loyola, 2000, p. 241-274.

TAYLOR, Charles. El multiculturalismo y la política del reconocimiento. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TEISMAN, Geert R; VAN BUUREN, Arwin. Models for research into decision-making processes: on phases, streams, rounds and tracks of decision-making. In: ARARAL JR, E; FRITZEN, S; HOWLETT, M; RAMESH, M; WU, X (Ed.). Routledge Handbook of Public Policy. Taylor & Francis, 2013, p. 299-319.

THAKUR, Ramesh; WEISS, Thomas G. United Nations ‘‘Policy’’: An Argument with Three Illustrations. International Studies Perspectives, 10, 2009, p. 18-35.

TROMBIN, Massimo. Entrevista concedida a Rafaella Ribeiro de Aguiar. 19 de fevereiro de 2019. [Entrevista V (E5)].

TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. Refugee protection in international law: an overall perspective. In: FELLER, E; TÜRK, V; NICHOLSON, F (ed.). Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press, 2003, p. 3-45.

UEG-PSE. Educação Superior para Refugiados. Relação de candidatos classificados – Vestibular 2017. Publicado dia 09 de janeiro de 2017. Disponível em: <http://www.nucleodeselecao.ueg.br/>. Acesso em 04 fev. 2019.

_____. Educação Superior para Refugiados. Relação de candidatos classificados – Vestibular 2018. Publicado dia 22 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.nucleodeselecao.ueg.br/>. Acesso em 04 fev. 2019.

VÁZQUEZ, D; DELAPLACE, D. Public Policies from a Human Rights Perspective: A Developing Field. SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, v.8, n.14, jun. 2011, p.33-61.

VEDUNG, Evert. Six models of evaluation. In: ARARAL JR, E; FRITZEN, S; HOWLETT, M; RAMESH, M; WU, X (Ed.). Routledge Handbook of Public Policy. Taylor & Francis, 2013, p. 387-400.

WILLIAMS, Alan. What can cost-benefit analysis learn from decision analysis?. In: BUNN, Derek W; THOMAS, Howard (Ed.). Formal Methods in Policy Formulation. Springer Basel AG, 1978, p. 7-31.

ZOLBERG, A; SUHRKE, S; AGUAYO, S. *Escape from violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University Press, 1989.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Categorias	Perguntas
DADOS E HISTÓRIA CIPEMIGRA	
Dados Institucionais Interesses Atores	O que o levou a ingressar no **CIPEMIGRA?** Desde quando está no Comitê?
Dados Institucionais Processo político	Conte um pouco da história do CIPEMIGRA. Como surgiu? Quem eram os responsáveis? Quais as principais atuações?
FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	
Processo Político	De onde surgiu a necessidade de criação de uma política pública?
Percepção sobre formulação	Como foi o processo de produção do Plano Técnico?
Processo político Percepção sobre formulação	Quem participou do processo?
Percepção sobre formulação e colaboração	Você considera que o processo de formulação foi colaborativo? Porquê?
Percepção sobre formulação	Quais os maiores desafios encontrados durante a formulação, na sua visão?
Processo político Percepção sobre implementação	O Plano prevê algum tipo de implementação das ações?
Percepção sobre formulação e implementação	Qual a importância da participação de implementadores no processo de formulação?
INTEGRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS	
Percepção sobre integração local	O que deve pautar a integração local dos refugiados, na sua visão?
Percepção sobre políticas públicas e integração local	Qual a importância do Estado e das políticas públicas para a proteção e a integração dos refugiados?

APÊNDICE B – CATEGORIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

ENTREVISTA I (E1)

Data: 19 de fevereiro de 2019

Entrevistado: Clauber Antônio dos Reis Mendes. Casado, possui superior completo. Representante da FECOMÉRCIO/GO.

Código do Entrevistado: A.

Membro do CIPEMIGRA – Formulador

ENTREVISTA II (E2)

Data: 19 de fevereiro de 2019

Entrevistado: Alexandre de Castro Ramos Costa, solteiro, possui superior completo. Representante do Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais do Estado de Goiás.

Código do Entrevistado: B.

Membro do CIPEMIGRA – Formulador

ENTREVISTA III (E3)

Data: 21 de fevereiro de 2019.

Entrevistado: Armando Melo e Santos. Gênero masculino, casado, pós-graduado. Secretário do Gabinete de Gestão de Assuntos Internacionais do Estado de Goiás.

Código do Entrevistado: C.

Membro do CIPEMIGRA

ENTREVISTA IV (E4)

Data: 14 de março de 2019.

Entrevistado: Michel Afif Magul. Gênero masculino, solteiro, graduado. Representante da Igreja Católica Ortodoxa e da Organização dos Advogados do Brasil (OAB/GO).

Código do Entrevistado: D.

Membro do CIPEMIGRA – Formulador

ENTREVISTA V (E5)

Data: 19 de fevereiro de 2019.

Entrevistado: Massimo Trombin. Gênero masculino, casado, graduado. Representante do Instituto Global da Paz (Global Peace Foundation – GPF Brasil).

Código do Entrevistado: E.

Membro do CIPEMIGRA – Formulador

ENTREVISTA VI (E6)

Data: 08 de maio de 2019.

Entrevistado: DP. Gênero feminino, solteira, graduada. Representante da Pastoral do Migrante e do Grupo Interreligioso de Apoio ao Imigrante no Estado de Goiás.

Código do Entrevistado: DP.

Membro do CIPEMIGRA e do INTERREL

ANEXOS

ANEXO A – DIREITOS DOS REFUGIADOS E DEVERES DOS ESTADOS CONFORME A CONVENÇÃO DE GENEBRA DE 1951 E O PROTOCOLO DE 1967

Definição, deveres e exceção	
Art. 01	Define o termo "refugiado" aplicável a qualquer pessoa que "foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados” e que “devido a um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa, ou devido a tais temores, não queira recorrer à proteção de tal país; ou qualquer pessoa que, não tendo uma nacionalidade e se encontrando fora do seu país original de residência como consequência de tais eventos, não possa, ou devido a tais temores, não queira a ele retornar”
Art. 02	Estabelece que todo refugiado “tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública”
Art. 09	Define que as disposições da Convenção não têm efeito de impedir um Estado-Parte de, “em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais”, tomar provisoriamente, medidas que ache indispensáveis à segurança nacional, até que este determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional
Obrigações Gerais dos Estados-Parte	
Art. 03	Não discriminação
Art. 07	Devem conceder aos refugiados o regime que concedem aos estrangeiros em geral
Art. 08	Não devem adotar medidas excepcionais baseando-se na nacionalidade do refugiado
Art. 10	Devem considerar, em relação a residência, os períodos do deslocamento forçado dos refugiados da Segunda Guerra
Art. 11	Devem conceder aos refugiados parte de tripulações de navios a consideração de estabelecimento em seus territórios, documentação de viagem ou admissão temporária
Art. 12	Devem respeitar o status pessoal dos refugiados e os direitos a eles relacionados, como, por exemplo, o de casamento

Art. 16	Devem conceder acesso livre às cortes
Art. 25	Devem prover assistência administrativa
Art. 27	Devem prover documentação de identidade
Art. 28	Devem prover documentação de viagem
Art. 29	Não devem imputar taxas administrativas e impostos diferenciados aos refugiados
Art. 30	Devem permitir a concessão e transferência de bens
Art. 31	Não devem impor penalidades aos refugiados que entrarem ilegalmente em território em busca de refúgio
Art. 32	Não devem expulsar um refugiado do território, a não ser por motivos de segurança nacional ou de ordem pública
Art. 33	Os Estados não devem, de maneira alguma, expulsar ou rechaçar um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas A disposição não se aplica aos refugiados que por motivos sérios sejam considerados um perigo para a segurança do país no qual se encontrem ou que, tendo sido condenados definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constituírem ameaça para a comunidade do referido país.
Art. 34	Devem permitir a assimilação ou a naturalização
Art. 35	Devem cooperar com o ACNUR e outras agências da ONU no exercício de suas funções, bem como fornecer informações e dados estatísticos sobre a condição dos refugiados, vinculação das normas da Convenção e o estabelecimento de leis e decretos
Art. 36	Devem prover informações sobre suas legislações domésticas
Obrigações dos Estados-Parte – Equiparação com os direitos dos nacionais	
Art. 14	Devem respeitar e proteger, com o mesmo tratamento, a propriedade intelectual, artística e industrial
Art. 16	Devem conceder livre acesso às cortes, incluindo assistência legal e assegurar a gratuidade do direito de estar em juízo
Art. 20	Devem conceder o mesmo tratamento se existir sistema de racionamento utilizado pela população
Art. 23	Devem conceder o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos
Art. 24	Devem conceder o mesmo tratamento em relação a direitos trabalhistas e seguridade social
Obrigações dos Estados-Parte – Equiparação com os direitos dos não-nacionais	
Art. 13	Devem conceder tratamento igualmente favorável no que diz respeito à propriedade móvel e imóvel
Art. 15	Devem conceder tratamento igualitário em relação a sindicatos e associações sem fins políticos e lucrativos

Art. 17	Devem conceder tratamento mais favorável possível em relação ao exercício de uma atividade profissional assalariada
Art. 18	Devem conceder tratamento igualmente favorável em relação ao exercício de atividades autônomas
Art. 19	Devem conceder tratamento igualmente favorável em relação aos profissionais liberais
Art. 21	Devem conceder tratamento igualmente favorável em relação a alojamento
Art. 22	Devem conceder tratamento igualmente favorável em relação ao acesso à educação além do primário, em especial no reconhecimento de certificados, diplomas e outros documentos, remissão de taxas e concessão de bolsas
Art. 26	Devem conceder o mesmo tratamento em relação à residência e liberdade de movimento dentro do território
Outras medidas cabíveis	
Art. 38	Define que disputas em relação à Convenção podem ser levadas à Corte Internacional de Justiça
Art. 39	Define as condições de assinatura, ratificação e acesso dos Estados-Parte
Art. 40	Define que o escopo da Convenção se estende a todos os territórios das relações internacionais de que é responsável
Art. 41	Define as regras para a incorporação da Convenção aos Estados Federativos ou Não-Unitários
Art. 42	Define regras de reservas à Convenção, com exceção aos artigos 1, 3, 4, 16(1), 33 e 36-46
Art. 43	Define o período de 90 dias a partir da ratificação para que o documento entre em vigor no território dos Estados-Parte
Art. 44	Define regras de denúncias
Art. 45	Define regras de recursos e revisões
Art. 46	Define que o Secretário Geral das Nações Unidades deve informar aos Estados membro e aos não-membros sobre declarações, assinaturas, reservas, denúncias ou requerimentos

Fonte: Elaborado e traduzido pela autora, com base em ACNUR (2010).

ANEXO B – OBSTÁCULOS DE ACESSO A DIREITOS, DIREITOS HUMANOS E DISCRIMINAÇÃO

TABELA 35 — GOIÁS: OBSTÁCULOS DE ACESSO A DIREITOS

OBSTÁCULOS DE ACESSO A DIREITOS	IMIGRANTES	SOCIEDADE CIVIL
Documentação		
Possui documento brasileiro?	Sem dados	----------
Quanto tempo levou para consegui-lo?	Sem dados	----------
Há problemas de acesso à documentação?	----------	100% não
Moradia		
Houve acesso à moradia?	Sem dados	100% sim
Qual é a situação de alojamento atualmente?	Sem dados	100% aluguel
A moradia dos imigrantes é adequada?	----------	100% não
Houve problemas com moradia?	Sem dados	100% sim
Foi possível contar com instituições públicas de habitação?	Sem dados	100% não
Saúde		
Houve acesso aos serviços públicos de saúde?	Sem dados	----------
Houve problemas com o acesso aos serviços públicos de saúde?	Sem dados	100% sim
Foi possível contar com instituições públicas de saúde?	Sem dados	100% sim
Educação		
Houve acesso à educação?	Sem dados	----------
Houve problemas com acesso à educação?	Sem dados	100% não
Foi possível contar com instituições públicas de educação?	Sem dados	100% sim
Renda e Trabalho/Emprego		
Você ou algum membro de seu grupo familiar trabalha?	Sem dados	----------
Renda Mensal	Sem dados	----------
A maioria dos imigrantes trabalha?	----------	100% sim
Houve problemas com acesso ao trabalho/emprego?	Sem dados	100% não
Foi possível contar com instituições públicas de trabalho/emprego?	Sem dados	100% sim

Fonte: Ministério da Justiça, 2015, p. 85.

TABELA 36 — GOIÁS: OBSTÁCULOS, DIREITOS HUMANOS E DISCRIMINAÇÃO

OBSTÁCULOS, DIREITOS HUMANOS E DISCRIMINAÇÃO	IMIGRANTES	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	SOCIEDADE CIVIL
Dificuldades e Obstáculos			
Quais são as principais dificuldades no Brasil?	Sem dados	22,2% trabalho 11,11% saúde 11,11% educação 11,11% moradia 11,11% documentação 8,34% informação 8,34% idioma 8,34% discriminação 8,34% subsistência	50% moradia 50% trabalho
Quais são os principais obstáculos que você enfrenta(ou) para o acesso a direitos e/ou serviços públicos?	Sem dados	----------	----------
Quais são os principais obstáculos para o acesso a direitos?	----------	----------	100% ausência de políticas públicas
Quais são os principais obstáculos para o acesso a serviços públicos pela população imigrante?	----------	----------	66,67% discriminação 33,33% violência
Há relação entre as dificuldades e o *status* migratório da pessoa atendida?	----------	100% sim	100% sim
As dificuldades enfrentadas são mais graves do que as da população em geral?	----------	50% sim	100% sim
Se sim, qual/quais?	----------	100% documentação	Sem resposta
Percepção de Violações de Direitos Humanos e Discriminação			
Você sofreu violações de direitos humanos	Sem dados	----------	----------
Se sim, qual/quais?	Sem dados	----------	----------
Quais as violações de direitos humanos sofridas pela população imigrante?	----------	49,99% trabalho 16,67% moradia 16,67% documentação 16,67% tráfico de pessoas	20% direito ao voto 20% saúde 20% educação 20% trabalho 20% moradia
Você acredita que essas violações ocorreram por você ser imigrante?	Sem dados	----------	----------

Fonte: Ministério da Justiça, 2015, p. 86.

TABELA 37 — GOIÁS: ATENDIMENTO E QUESTÕES INSTITUCIONAIS

ATENDIMENTO E QUESTÕES INSTITUCIONAIS	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	SOCIEDADE CIVIL
Status Migratório		
Qual é o *status* migratório dos imigrantes atendidos/estudados?	40% imigrantes econômicos 30% solicitantes de refúgio 20% deslocados ambientais 10% imigrantes humanitários	Sem resposta

TABELA 38 — GOIÁS: DIRETRIZES DE ATENDIMENTO

DIRETRIZES DE ATENDIMENTO	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS
Existem diretrizes centralizadas para o atendimento ao imigrante advindas dos órgãos diretivos de sua Instituição?	66,7% sim
Existem diretrizes centralizadas para o atendimento ao imigrante advindas dos órgãos reguladores da migração no Brasil?	66,7% sim

Fonte: Ministério da Justiça, 2015, p. 87.