



A INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL: Fatores históricos e protocolos de gestão implementados¹²

THE INTEGRATION OF REFUGEES IN BRAZIL: Historical factors and implemented management protocols

LA INTEGRACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN BRASIL: Factores históricos y protocolos de gestión implementados

Gabrielle Fagundes¹

RESUMO

No Brasil, é cada vez mais frequente a vinda de pessoas de outras nacionalidades, muitas dessas em situação de refúgio. Segundo dados da Polícia Federal, o Brasil reconheceu mais de 180 mil refugiados entre 2015 e 2020. Com base em acordos globais e humanitários, dada a necessidade de atender essas pessoas, é fundamental a estruturação de estratégias para organização e acolhimento dessas pessoas. A fim de entender um pouco mais sobre políticas públicas para o atendimento dessa população, a presente pesquisa propôs-se à análise e levantamento de estudos recentes sobre políticas públicas voltadas à pessoas em situação de refúgio no Brasil. Os estudos evidenciados permitiram observar e concluir que os desafios vão além de estrutura econômica e moradia. Apesar de o Brasil possuir uma política de acolhimento ao refugiado reconhecida internacionalmente, nem o Estado, nem as ações articuladas por agentes não estatais conseguem suprir as demandas de forma efetiva. A pretendida integração dos refugiados encontram suas barreiras na adaptação social e cultural, bem como em certa resistência por parte da população nacional, dificuldade em relação a linguagem e recorrentes precariedades a que os refugiados estão sujeitos no mercado de trabalho e problemas específicos como a xenofobia. Além disso, observa-se que as estratégias muitas vezes consistem em ações pontuais e imediatas, o que pode reduzir a eficiência do Estado frente aos desafios complexos ligados ao refúgio.

PALAVRAS-CHAVE: Integração de Imigrantes. Políticas Públicas. Refugiados.

ABSTRACT

¹ Graduada em Administração, UFSM. Trabalho realizado por bolsista de nível mestrado, financiado pela Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (CAPES).



In Brazil, people of other nationalities are coming more and more frequently, many of them in a situation of refuge. According to data from the Federal Police, Brazil recognized more than 180,000 refugees between 2015 and 2020. Based on global and humanitarian agreements, given the need to serve these people, it is essential to structure strategies for organizing and welcoming these people. In order to understand a little more about public policies for the care of this population, the present research proposed the analysis and survey of recent studies on public policies aimed at people in a situation of refuge in Brazil. The evidenced studies allowed to observe and to conclude that the challenges go beyond economic structure and housing. Although Brazil has an internationally recognized refugee reception policy, neither the State nor the actions articulated by non-state agents are able to meet the demands effectively. The intended integration of refugees finds its barriers in social and cultural adaptation, as well as in some resistance on the part of the national population, difficulties in relation to language and recurring precariousness to which refugees are subject in the labor market and specific problems such as xenophobia. In addition, it is observed that the strategies often consist of punctual and immediate actions, which can reduce the efficiency of the State in the face of the complex challenges linked to the refuge.

KEY WORDS: Integration of Immigrants. Public policy. Refugees.

RESUMEN

En Brasil, cada vez llegan más personas de otras nacionalidades, muchas de las cuales se encuentran en situación de refugio. Según datos de la Policía Federal, Brasil reconoció a más de 180.000 refugiados entre 2015 y 2020. Con base en acuerdos globales y humanitarios, dada la necesidad de atender a estas personas, es fundamental estructurar estrategias de organización y acogida de estas personas. Para comprender un poco más sobre las políticas públicas para el cuidado de esta población, la presente investigación propuso el análisis y relevamiento de estudios recientes sobre políticas públicas dirigidas a personas en situación de refugio en Brasil. Los estudios evidenciados permitieron observar y concluir que los desafíos van más allá de la estructura económica y la vivienda. Si bien Brasil cuenta con una política de acogida de refugiados reconocida internacionalmente, ni el Estado ni las acciones articuladas por agentes no estatales logran atender las demandas de manera efectiva. La pretendida integración de los refugiados encuentra sus barreras en la adaptación social y cultural, así como en algunas resistencias por parte de la población nacional, dificultades en relación al idioma y la precariedad recurrente a la que están sujetos los refugiados en el mercado laboral y problemas específicos como xenofobia. Además, se observa que las estrategias suelen consistir en acciones puntuales e inmediatas, que pueden reducir la eficiencia del Estado ante los complejos desafíos vinculados al refugio.

PALABRAS CLAVE: Integración de inmigrantes. Políticas públicas. Refugiados.

1. INTRODUÇÃO

É possível perceber o crescente deslocamento de pessoas em busca de acolhida em outros países, na tentativa de encontrar uma situação de vida melhor. Para Prado e Araújo (2019), a migração pode ser “marcada por intensas desigualdades e violações de direitos, presentes em todo o processo, desde a saída do país de origem à inserção em novo território”. Assim, esse processo pode ser complexo e requer ações voltadas às necessidades dessas pessoas, para assegurar o direito a uma vida digna (SCHWINN E DE FREITAS, 2016).

No Brasil, é cada vez mais frequente a vinda de pessoas de outras nacionalidades, muitas dessas em situação de refúgio. Segundo dados da Polícia Federal, o Brasil reconheceu mais de 180 mil refugiados entre 2015 e 2020. Estima-se que entre janeiro e maio de 2020, haviam mais de 500 solicitações de refúgio aguardando decisão do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). Além disso, os dados indicam ainda que entre janeiro e abril de 2020, foram deferidos mais de 17 mil novos pedidos de solicitação de refúgio e extensão da condição de refúgio a um membro familiar.

No entanto, cabe destacar que em outros momentos o Brasil já recebeu senegaleses, sírios, bolivianos entre outras nacionalidades e pelas mais diversas razões. Ainda, segundo observado nos dados da Polícia Federal, as populações como haitianos, sírios, venezuelanos estão dentre as que mais solicitam refúgio. Com base em acordos globais e humanitários, dada a necessidade de atender essas pessoas, é fundamental a estruturação de estratégias para organização e acolhimento dessas pessoas. Na intenção de garantir a ordem e condições dignas de vida tanto aos refugiados quanto aos nativos brasileiros, para conseguir enfrentar essa crescente chegada estrangeira foi necessário contar com políticas públicas de acolhimento e integração previstas em leis e acordos internacionais, além da ajuda de agentes da sociedade civil (MOREIRA, 2017). Essas

ações, mais do que garantir uma vida digna e de acesso a direitos básicos como saúde, moradia e educação, devem voltar-se ao suporte socioassistencial para enfrentamento da situação e construção de um novo cotidiano (PRADO E ARAÚJO, 2019).

Os desafios impostos para ambos os lados exigem uma gestão pública eficiente e qualificada no que diz respeito a administrar o bem público e garantir o princípio da dignidade humana em relação às “condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos. ” (SARLET, 2018). Essas questões reforçam a importância do alinhamento dos diversos agentes em todos os níveis da esfera pública. E tão importante quanto é perscrutar essas questões a nível teórico, com o auxílio de ferramentas conceituais que nos permitam uma melhor compreensão do processo dentro da perspectiva de administração pública.

Diante desses acontecimentos, abriu-se um vasto campo a ser explorado nas diversas áreas envolvidas no processo de acolhimento à população refugiada na administração pública. Nesse sentido, a fim de entender um pouco mais sobre políticas públicas para o atendimento dessa população, a partir da análise e levantamento de estudos recentes sobre políticas públicas voltadas a pessoas em situação de refúgio no Brasil. A presente discussão se propõe a tecer reflexões acerca do amparo a imigrantes e refugiados e proporcionar um panorama geral sobre as pesquisas na área.

O tema políticas públicas para atendimento de refugiados no Brasil é um campo multidisciplinar, podendo ser analisado sob diversas perspectivas. Neste caso, a pesquisa limitou-se a perspectiva da área de Administração Pública. Por fim, reforça-se a importância do estudo diante que Mendes, Paiva e Rodriguez (2018) denotam ser a política migratória brasileira um destaque dentre países que recebem refugiados, mesmo em relação a países que recebem um maior número.

2. POLÍTICAS E PROCESSOS DE REFÚGIO: ESTRATÉGIAS E CONTEXTO BRASILEIRO

Fenômenos migratórios já ocorrem ao redor de todo o globo, em função de acontecimentos marcantes, há muito tempo. Segundo Mendes, Paiva e Rodriguez (2018) pode-se afirmar que esses deslocamentos forçados não são acontecimentos novos ou recentes no mundo, a exemplo das duas grandes guerras mundiais, das quais ele destaca a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), um intenso conflito que resultou no extermínio de milhares de pessoas e o deslocamento forçado de mais de 40 milhões de pessoas de diferentes nacionalidades – significativamente italianos, espanhóis, alemães e japoneses – sendo a América como principal destino (FRANCO, 2016).

Como evidenciado por Franco (2016), em todo o mundo, há problemas de diferentes ordens – econômicos, políticos, sociais, religiosos, étnicos – e em decorrência de grandes desastres naturais, como o caso do terremoto no Haiti. Resultado desses problemas, o fluxo de pessoas que se desloca para outros lugares, parte da condição de cidadão em seu país de origem para a condição de refugiado em outro país. Como definição, disposta na Convenção de Genebra de 1951, considera-se como tal aquele ou aquela que:

[...] em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país ou, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país em que residia como resultado daqueles eventos, não pode ou, em razão daqueles temores, não quer regressar ao mesmo. (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951. DISPOSIÇÕES GERAIS Art. 1º, parágrafo 2).

Essa definição subsidiou as demais ações em função do acolhimento de deslocados forçados, cujo perfil e necessidade de atendimento são consideravelmente diferentes daqueles que mudam de país de forma “voluntária”, ou pelo menos, sem o agravo dos temores descritos na convenção. Sobre o estatuto, Moreira (2014) fala que:

O estatuto de refugiado constitui uma condição jurídica, em tese, provisória. Os refugiados fugiram de seus países em função de eventos políticos (como guerras civis, regimes repressivos, entre outras situações de instabilidade política e violações de direitos humanos) e, uma vez findados, os cidadãos deveriam ser repatriados. Contudo, muitas vezes, esses fatores se arrastam por anos ou décadas, enquanto os refugiados buscam meios e estratégias para restabelecer suas vidas, (re) construindo relações sociais e laços afetivos, constituindo, por vezes, famílias nos países de destino. Esses fatores dificultam o regresso dos refugiados à sua terra natal e acarretam implicações em meio às comunidades e aos países acolhedores. (MOREIRA, 2014, p. 87)

Por uma questão humanitária e de acolhimento, os países que recebem refugiados e migrantes forçados precisam de organização e políticas públicas voltadas ao atendimento dessa demanda que chega vulnerável (TORELLY et al., 2018). O Brasil, ainda que com suas próprias dificuldades, se sobressai entre os países no que tange a políticas de acolhimento, através de ações, legislação e organização, que ocorrem em conjunto aos órgãos competentes ao assunto. A respeito disso, Calais et al. (2020) evidenciam:

A Lei de Imigração que trata sobre refugiados e imigrantes é completa e abrangente, na medida que estabelece direitos fundamentais que esses povos possuem ao chegarem no Brasil, país que foi o pioneiro no Cone-Sul a desenvolver uma legislação nacional sobre o tema. O Brasil também possui um órgão controlador sobre refugiados, o Conare, que auxilia os governantes a estruturarem a entrada e saída desses povos, e também ajuda os refugiados a encontrarem emprego, moradia e melhores condições de vida. (CALAIS et al. 2020, p. 173)

Os autores ainda afirmam que a lei brasileira é considerada pela ONU uma das mais modernas e abrangentes no mundo, tendo sido redigida em conjunto com o Acnur e sociedade civil, contemplando todos os dispositivos de proteção internacional de refugiados. Complementar a isso tem-se a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) com vistas a organização e controle da situação de refugiados (CALAIS et al., 2020).

Tanto a criação de órgãos como Conare quanto a Lei da Imigração nº 13.445 de 2017, representam um avanço frente a garantia de Direitos Humanos, garantindo os direitos e segurança aos migrantes sem lançar mão da segurança nacional. A Lei da Imigração, segundo Mendes, Paiva e Rodriguez (2018) contempla a situação das

populações migrantes em respeito à Constituição e às legislações internacionais das quais o país é signatário, tais como a Convenção de 1951 com o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967.

Segundo o histórico do ACNUR, a Convenção de Genebra, ou Convenção das Nações Unidas para o Estatuto dos Refugiados, foi adotada em 28 de julho de 1951, com vistas a resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial, firmando os direitos e deveres de refugiados e países acolhedores. Com o tempo, a necessidade de maior abrangência da proteção conferida por essas disposições, um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados entra em vigor em 4 de outubro de 1967, que estabelecia aos países aplicar as provisões da Convenção de 1951 para todos os refugiados (conforme Art. 1º do Estatuto), sem limitações de datas e de espaço geográfico. Além desta, a Declaração de Cartagena de 1984 amplia a definição de refugiado considerando as disposições da Convenção de 1951, tendo em mente a violação de direitos humanos em massa como razão para o reconhecimento da condição de refugiado.

Esses documentos são, segundo o ACNUR “os meios através dos quais é assegurado que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de procurar e receber refúgio em outro país”. Por meio desses acordos garante-se que, não apenas os países signatários, mas qualquer país dê a assistência necessária a estrangeiros em situação extremas (FRANCO, 2016), cumprindo um acordo global de ajuda humanitária liderado pela ONU.

Comprometido com essa assistência humanitária a estrangeiros, é também com base nessas provisões que se estabelece as diretrizes do direito ao refúgio e residência temporária no Brasil. O direito a residência temporária foi estabelecido, conforme De Souza e Da Silveira (2018), especialmente em relação aos venezuelanos visando sanar algumas lacunas. Considerando que existem outros fatores e motivações que forçam as pessoas a migrar, que não a perseguição, o Conselho Nacional de Imigração (CNI) editou a Resolução Normativa nº 126, de 02 de março de 2017, que concede o direito a residência temporária, regulamentando a nova Lei de Imigração, revogando o defasado

Estatuto do Estrangeiro e assegurando os direitos humanos dos venezuelanos (DE SOUZA e DA SILVEIRA, 2018). Desde a nova Lei, estabelece a concessão do visto humanitário por um ano, podendo ser prorrogado em casos específicos ou solicitada a residência temporária, assegurando a permissão para ingressar e conferindo ao solicitante estrangeiro os direitos e deveres dos cidadãos nacionais, e poderá responder por seus atos praticados em fronteiras brasileiras.

Na Tabela 1 são apresentadas as disposições acerca de refúgio e residência temporária.

Quadro 1 – Comparação entre status de refúgio e visto de residência temporária no Brasil

Aspectos	Refúgio	Residência Temporária
Reconhecimento	Internacional	Nacional
Requisitos	Por fundados temores de perseguição, por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção deste país.	[...] c) acolhida humanitária; [...];
Tempo	Indeterminado	2 anos, podendo, até o fim do prazo, ser solicitado tempo indeterminado (no caso dos venezuelanos)
Acesso a direitos	Saúde, educação, trabalho, liberdade civil e religiosa	Saúde, educação, trabalho, liberdade civil e religiosa
Pedido	Polícia Federal	Polícia Federal
Órgão de procedimento	CONARE	Concedido por embaixadas, consulados-gerais, consulados, vice-consulados e, quando habilitados pelo órgão competente do Poder Executivo, por escritórios comerciais e de representação do Brasil no Exterior
Situação migratória irregular	Não impede a concessão do status	Causa deportação
Possibilidade de deixar o Brasil	Saída mediante comunicação ao CONARE (RN nº 23)	Entrada e saída livres
Extradição	Impedido	Permitido
Valor	Gratuito	Pode ser cobrado

Fonte: Elaborado por Pacífico e Silva (2019), Convenção de Genebra de 1951/ Protocolo de 1967, Lei nº 13.445/2017, Portaria Interministerial nº 9/2018.

Através das disposições da Convenção de 1951 e Protocolo de 1967, em conjunto com as leis e políticas nacionais estabelecidas pelo Brasil, no firmamento do compromisso ao atendimento de estrangeiros em situação de crise, é possibilitado aos estrangeiros solicitar não apenas o pedido de refúgio por tempo indeterminado, como a solicitação de residência temporária no país.

A abertura brasileira em acolher estrangeiros, principalmente em fenômenos que envolvem a de migração forçada, não é algo recente. Entretanto, como se observa, o advento da migração de outras populações só se soma às demandas já existentes, uma vez que o Brasil já lida com suas próprias dificuldades em atender a população, em função de suas próprias desigualdades (SANTOS, 2018; CALAIS et al., 2020). Assim, o desafio por parte do Estado está em criar políticas públicas para responder à população local e àqueles que chegam em suas demandas sociais e econômicas (MENDES, PAIVA e RODRIGUEZ, 2018).

O recebimento dos haitianos destaca-se por sua razão trágica e inesperada, que marcou e comoveu o mundo inteiro. No Haiti, já citado anteriormente, um terremoto de nível 7 fez com que mais de 39 mil haitianos adentrassem as fronteiras brasileiras, entre 2010 e 2014 (ACNUR, 2015) tendo o país não apenas facilitando a entrada e residência legalizadas, mas atuando ativamente em missões de paz através do exército. O compromisso brasileiro com a missão de paz já existia desde 2004, quando o Brasil enviou tropas do exército, que comandava a força armada da ONU no Haiti, compondo a ajuda internacional oferecida ao Haiti, juntamente com a pastoral da criança e outros órgãos.

Considerando o exposto, ressalta-se que, assentado nesses acordos e leis, em outros momentos o Brasil já recebeu outros grupos advindos de países estrangeiros (FRANCO, 2016) como senegaleses, sírios, bolivianos entre outras nacionalidades e pelas mais diversas razões econômicas, sociais, políticas e religiosas.

Para além do estabelecido por leis e acordos globais, o Brasil recebe destaque em função das políticas de acolhimento aos venezuelanos, colocando-o em uma posição pioneira em relação às políticas de outros países (MENDES, PAIVA e RODRIGUEZ, 2018). Com a atuação pela Operação Acolhida, é a primeira vez que o país estabelece uma

política específica de acolhimento como resposta imediata ao problema social e humanitário na fronteira Brasil/ Venezuela, que se intensificou desde 2015, resultado da aguda crise política somada à uma situação econômica precária (DE SOUZA e DA SILVEIRA, 2018). A Operação Acolhida prevê o ordenamento da fronteira, acolhimento dos refugiados e por fim o processo de interiorização, que consiste em uma forma de redistribuição de refugiados e migrantes para cidades mais afastadas da fronteira, sob a intenção de direcioná-los a melhores condições socioeconômicas, de infraestrutura e outros serviços básicos (ACNUR, 2019).

Com isto, o Brasil age para concretizar mais uma das “soluções duráveis” que Moreira (2014) já havia evidenciado em seus estudos. Incorporadas na legislação brasileira, as chamadas soluções duráveis para os refugiados tratam do repatriamento, o reassentamento e a integração local, esta última que na época Moreira (2014) frisa que ainda não haviam sido especificados os termos para “concretizar a integração, em seus mais diversos aspectos”.

A execução da Operação Acolhida e suas estratégias apresentou ainda uma nova perspectiva para a atuação no atendimento a refugiados no Brasil. Através da cooperação entre agentes estatais como Ministério da Justiça e Segurança Pública, ONU, ACNUR, Polícia Federal e Exército Brasileiro, e não-estatais como pastorais, instituições religiosas e civis, bem como instituições de ensino e colaboração de prefeituras municipais e da população local (ACNUR, 2019; MJSP, 2019), indica uma evolução e até mesmo possível tendência a descentralizar as responsabilidades do Governo para agentes colaboradores, com vistas a coordenar esforços para atender as demandas sociais da população nacional e recém chegada, já que seus recursos próprios são limitados (TEIXEIRA, 2018).

Para Torelly et al. (2018), grandes fluxos migratórios tendem a desafiar a gestão pública em diversos níveis, “dos municípios que mais recebem os migrantes e solicitantes de refúgio àqueles aos quais tais pessoas mais se destinam”. Ainda:

Neste sentido, o papel dos mais diversos atores citados[...] é fundamental em termos de migração global. São as ações desenvolvidas por ACNUR, Sociedade Civil – organizada (ONG), como Igreja Católica (via Cáritas e Pastoral do Migrante), Universidades etc.– que acolhem os migrantes e fazem com que os danos de uma migração abrupta sejam amortizados. (PACÍFICO e SILVA, 2019, p. 327)

Teixeira (2018) aponta para a necessidade do Estado em atuar conjuntamente. Assim, é importante que haja articulação dos níveis de governo e agentes diversos da sociedade, em prol da integração do refugiado e minimização dos efeitos de tal infortúnio. Marques (2013) coloca que o processo de produção das políticas públicas dependerá da interação entre o estado e sociedade, em ambientes institucionais específicos. Incentivar a integração e colaboração dos diversos agentes de uma sociedade (governamentais, não governamentais, sociedade civil) pode ser uma alternativa viável nesse processo (MOREIRA, 2017). Assim, é profícuo que o estado passe a promover a interação entre as instituições políticas e entre elas e os agentes da sociedade, a partir de ferramentas e práticas administrativas, com vistas a exercer uma gestão eficiente e eficaz, voltadas ao atendimento dos objetivos de solução dos desafios e demandas impostas (RAQUEL e BELLEN, 2012). No entanto, podem ser encontradas algumas dificuldades para uma melhor articulação dos atores e formação das redes regionais (PACÍFICO e SILVA, 2018), visto que especificamente no caso do Brasil, é uma forma inovadora de atuar.

Os desafios impostos pela necessidade de receber refugiados no país não se limitam a estrutura econômica e de moradia, pois, principalmente nos casos de migração, há ainda o sofrimento humano, onde migrar torna-se uma questão de sobrevivência (PACÍFICO e SILVA, 2019). Mesmo que os refugiados estejam amparados pelas iniciativas até aqui exploradas, apesar das boas expectativas, a realidade ainda enfrenta alguns desafios para atingir o objetivo de promover um amparo eficiente e a integração dessa população no âmbito nacional.

Silva e Fernandes (2017) apontam que dentre as dificuldades encontradas está o domínio da língua portuguesa, principalmente por parte dos refugiados cuja língua mãe é bastante distante da língua portuguesa. Isso atrapalha a inserção social e principalmente no mercado de trabalho, mesmo contando com esforços principalmente

de ONGs e instituições religiosas, que trabalham de forma mais efetiva e concreta a respeito do idioma. (SILVA e FERNANDES, 2017). No que tange às questões laborais e de desenvolvimento econômico, o Ministério do Trabalho atua incentivando a economia solidária, instrui a respeito das questões trabalhistas por meio de cartilhas informativas e se encarregam da fiscalização e prevenção de trabalho infantil e trabalho análogo à escravidão (CASA CIVIL, 2018), uma vez que pessoas em situação de vulnerabilidade em uma realidade desconhecida podem ser facilmente adotadas como “mão de obra barata”.

Silva e Fernandes (2017) apontam ainda as questões ligadas ao preconceito, racismo e a xenofobia, mesmo onde a receptividade e acolhimento por parte da população se apresenta favorável, ainda há relatos sobre atos discriminatórios contra refugiados e migrantes, o que demonstra que o trabalho das entidades da sociedade civil, em prol da integração social podem ser efetivos para tentar amenizar essas questões que o Estado não consegue dirimir.

Nesse sentido, percebe-se no estudo desses autores que nem mesmo as iniciativas que se destacam internacionalmente – como o caso da recente Operação Acolhida – asseguram verdadeiramente as condições de uma vida digna diante de uma população de nacionais e migrantes cada vez mais diversificada e, conseqüentemente, com problemas e vulnerabilidades socioeconômicas mais complexos e específicos, já que as mazelas dessa população somaram-se às desigualdades sociais já existentes no país entre os próprios nacionais (DE SOUZA e DA SILVEIRA, 2018).

3. DISCUSSÕES E CONSIDERAÇÕES

O fenômeno da busca por refúgio no contexto das migrações forçadas apresenta uma complexidade já na sua origem, ou seja, nas razões para que esse deslocamento em direção a outros países aconteça, como esclarece o Estatuto dos Refugiados (1951). Como já exposto, países que recebem refugiados e migrantes forçados precisam de organização e políticas públicas voltadas ao atendimento dessa demanda que chega

vulnerável (TORELLY et al., 2018), proporcionando o acolhimento tratado entre as nações, que firmam o compromisso de oferecer ajuda humanitária.

Acordos globais, leis e protocolos nacionais balizam a atuação brasileira frente a chegada da população refugiada em seu território. As definições estabelecidas pela Convenção de Genebra de 1951 com o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967 asseguraram o direito ao refúgio para além do período das grandes guerras mundiais. Mais tarde a Lei de Imigração nº 13.445/2017 e sua Portaria Interministerial nº 9/2018 estabelecem em território brasileiro as diretrizes para o reconhecimento da situação de refugiado e, ainda, o direito de residência temporária estendido, garantindo aos refugiados o acesso às políticas públicas sociais bem como aos direitos básicos oferecidos a população nacional, como saúde e educação. Além dessas regulamentações, a criação de órgãos específicos consiste em outros caminhos para melhor responder à essas questões.

No entanto, atender às demandas da população refugiada sem negligenciar a população nacional torna a questão ainda mais profunda, uma vez que o Brasil já apresenta suas próprias mazelas e vulnerabilidades políticas, sociais e econômicas (DE SOUZA e DA SILVEIRA, 2018). No cenário mais recente, a Operação Acolhida desempenha o papel de ajuda humanitária aos solicitantes de refúgio e imigrantes venezuelanos que tem como destino o Brasil, em busca de proteção e assistência (ACNUR, 2019), sendo a mais concreta ação de acolhimento em execução, na qual despontou a necessidade do Estado em atuar conjuntamente com agentes não estatais (sociedade civil) já que reconhece que seus recursos próprios são limitados e insuficientes para suprir a mais essas demandas (TEIXEIRA, 2018).

Todavia, os esforços existentes visando o direito a uma vida digna aos não nativos, ainda que satisfaçam em alguns aspectos, ainda não são suficientemente eficazes para assegurar de forma plena tal direito. Isto porquê conforme Goerk et al. (2017) “o acesso igualitário às políticas sociais, não significa igualdade de condições e direitos, visto que a questões do refúgio possui dimensões específicas que colocam esses sujeitos em situação de maior vulnerabilidade social”.

Os estudos evidenciados permitiram observar e concluir que os desafios vão além de estrutura econômica e moradia. A pretendida integração dos refugiados encontram suas barreiras na adaptação social e cultural dos refugiados e também em certa resistência por parte da população nacional. Nem o Estado, nem as ações articuladas por agentes não estatais, conseguem dirimir a dificuldade em relação a linguagem ou recorrentes precariedades a que os refugiados estão sujeitos no mercado de trabalho, tampouco conseguem evitar problemas específicos como a xenofobia. Goerk et al. (2017) acrescentam ainda o sofrimento devido ao distanciamento dos vínculos familiares e de seu país de origem.

Ao traçar uma estratégia, o ambiente e seus aspectos devem ser considerados pelas instituições públicas. Mais do que isso, os seus indivíduos devem estar envolvidos a respeito da produção de políticas públicas específicas e assim, conforme Marques (2013), influenciando o resultado dos conflitos, a estratégia dos atores e a elaboração da agenda de questões prioritárias que se tornam objeto de políticas. O que leva a pesquisa a atentar ao fato de que, nos estudos observados, não há indicativo da existência de um canal aberto à população refugiada ou à população local sobre a questão do refúgio, evidenciando a falta do Estado brasileiro em promover a efetiva participação social no estabelecimento das políticas de atendimento aos refugiados, sendo que ambas populações acabam afetadas por essa questão. A integração e colaboração dos diversos agentes de uma sociedade (governamentais, não governamentais, sociedade civil) não deve ser restrita apenas no sentido de voluntariado e em ações beneficentes, mas sim amplamente estimulada para que a participação social se dê de forma ativa na produção e formulação do bem público, ou seja, as iniciativas e políticas públicas voltadas ao interesse dessa sociedade, garantindo a atuação democrática que deve ser assegurada pelo estado.

Ainda pode-se dizer que o levantamento permite reparar que, aparentemente, no Brasil as estratégias e políticas são delineadas quase que em uma ação emergencial frente a grandes movimentos do fenômeno migratório, significativamente como resposta imediata a intensificação de fluxos de populações refugiadas. Isso pode ser uma das



razões pela qual o Estado não se mostra tão eficiente em pontos específicos de desafios complexos ligados ao refúgio.

Observar a efetividade dos esforços existentes podem contribuir para a melhoria das estratégias, sendo interessante traçar ações programadas ao invés de ações pontuais imediatas. Os estudos acadêmicos, teóricos e práticos proveem um suporte significativo para essas estratégias. Destaca-se assim, relevância de se investir em estudos e levantamentos que se propõem a explorar a situação dos refugiados no Brasil, bem como a facilitar através de seu conteúdo o vislumbre de possíveis melhorias nas políticas públicas de acolhimento (TEIXEIRA, 2018; SANTOS, 2018).

Com a intensificação da necessidade de acolhimento aos refugiados no Brasil, abriu-se um vasto campo a ser explorado nas diversas áreas envolvidas no processo como psicologia, direito, ciências políticas e humanas e principalmente na administração pública. O assunto políticas públicas para atendimento de refugiados no Brasil por ser um campo multidisciplinar deve ser analisado sob diversas perspectivas e, neste caso a pesquisa se restringe à perspectiva da área de Administração Pública. Outra limitação é o fato de que este estudo se baseia apenas em artigos acadêmicos, não abrangendo estudos mais complexos e pesquisas mais aprofundadas. Além disto, considera-se interessante e proveitoso como sugestão de estudos futuros explorar o atendimento aos refugiados em outros países, possibilitando olhar para essas questões de forma global.

REFERÊNCIAS

ACNUR BRASIL. **Convenção de 1951**. Alto Comissariado das Nações Unidas Histórico ACNUR. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>>. Acesso em Outubro de 2020.

ACNUR BRASIL. **Dados sobre o Refúgio no Brasil - Uma análise estatística (2010-2014)**. Alto Comissariado das Nações Unidas, 2015. Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em outubro de 2020.

ACNUR BRASIL. **Interiorização traz novas perspectivas aos venezuelanos no Brasil**. Alto Comissariado das Nações Unidas, Jan., 2019. Disponível em



- <<https://www.acnur.org/portugues/2020/01/07/interiorizacao-traz-novas-perspectivas-aos-venezuelanos-no-brasil/>> Acesso em Outubro 2020.
- CALAIS, Bernardo Affonso et al. A crise dos refugiados venezuelanos e os impactos no Brasil. **Jornal Eletrônico Faculdade Vianna Júnior**, v. 12, n. 1, p. 19-19, 2020. Disponível em <<https://jefvj.emnuvens.com.br/jefvj/article/view/735>> Acesso em Agosto de 2020.
- DE SOUZA, Ayrton Ribeiro; DA SILVEIRA, Marina De Campos Pinheiro. O fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil (2014-2018). **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 17, n. 32, p. 114-132, 2018.
- FRANCO, Samara Vieira. MIGRAÇÕES FORÇADAS: Um estudo acerca do refúgio na atualidade. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 2, n. 2, p. 69-85, 2016. Disponível em <<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/8765>> Acesso em outubro de 2020.
- GOERCK, Caroline et al. **Refugiados e Políticas Sociais**: dilemas e realidades no século XXI. II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/180100>> Acesso em Outubro de 2020
- MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013.
- MENDES, Cintiene Sandes Monfredo, PAIVA, Ana Luiza Bravo e, RODRIGUEZ, Ana Paula. Movimentos Populacionais e Desafios de Gestão na Fronteira Norte: um Estudo de Caso do Fluxo Migratório Venezuelano. In: FREIRE, M.; AYRES PINTO, D.; CHAVES, D. **Fronteiras Comparadas: relações internacionais e segurança regional no Brasil e na União Europeia**. Ed. UNIFAP, Macapá, 2018.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Na ONU, Brasil ressalta acolhimento a refugiados**. Brasília, 2019. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1570656348.14>> Acesso em Julho de 2020
- MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43, p. 85-98, 2014.
- MOREIRA, S. O papel do Estado frente às migrações internacionais: uma análise do caso brasileiro. **Conjuntura internacional**, v. 14, n. 2, p. 82-91, 22 out. 2017
- PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco; SILVA, Sarah Fernanda Lemos. A cooperação como instrumento para fortalecer a integração de migrantes forçados venezuelanos na Paraíba em 2018. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 16, p. 308-334, 2019.
- POLÍCIA FEDERAL**, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Refúgio no Brasil, 2020. Disponível em <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/imigracao/estatisticas>>. Acesso em Agosto de 2020



- PRADO, Marco Aurélio Máximo; ARAUJO, Suzana Almeida. Políticas de atendimento a migrantes e refugiados no Brasil e aproximações da psicologia. **Rev. psicol. polít.**, São Paulo, v. 19, n. 46, p. 570-583, dez. 2019. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2019000300014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em agosto de 2020.
- RAQUEL, I.; VAN BELLEN, H. M. Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão dos Especialistas. **XXXVI ENANPAD**, Rio de Janeiro, 2012.
- SANTOS, Alessandra Rufino. **Interação social e estigma na fronteira Brasil/Venezuela**: um olhar sociológico sobre a migração de brasileiros e venezuelanos. 2018. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/180609>> Acesso em Outubro de 2020
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais: Na Constituição Federal de 1988**. Livraria do Advogado Editora, 2018.
- SILVA, Filipe Rezende; FERNANDES, Duval. Desafios enfrentados pelos imigrantes no processo de integração social na sociedade brasileira. **Revista do Instituto de Ciências Humanas**, v. 13, n. 18, p. 50-64, 2017. Disponível em: <<http://200.229.32.43/index.php/revistaich/article/view/16249>> Acesso em Outubro de 2020.
- SCHWINN, Simone Andrea; DE FREITAS, Priscila. A proteção sociojurídica aos refugiados no Brasil: da legislação à política pública. **Barbarói**, p. 255-274, 2016.
- TEIXEIRA, Luís Henrique Vighi. **Projeto piloto sobre a Crise Humanitária em Roraima**: um estudo dos efeitos da relação Civil-Militar para a eficiência da Força-Tarefa Logística Humanitária na Operação Acolhida 2018. Disponível em <https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1534726781_ARQUIVO_ProjetopilotosobreaCriseHumanitariaemRoraima,umestudodosefeitosdarelacaoCivilMilitarnaOpAcolhida.pdf> Acesso em outubro de 2020
- TORELLY, Marcelo et al. **Política de migração e refúgio do Brasil consolidada**, vol. 2: política de refúgio do Brasil consolidada. Portal de Imigração – Obras e estudos. 2018. Disponível em <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/politica_de_refugio_no_brasil_VOLUME2.pdf> Acesso em setembro de 2020.

Submissão: Maio 2021

Publicação: Dezembro 2021