



**VISÕES SOBRE
MIGRAÇÃO &**

**DIREITOS
HUMANOS**

Organizado por

Mônica de Lourdes Neves Santana

Igor Serejo Vale Arcos

José Francelino Galdino Neto





Universidade Estadual da Paraíba

Prof.^a Célia Regina Diniz | *Reitora*

Prof.^a Ivonildes da Silva Fonseca | *Vice-Reitora*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Alberto Soares de Melo | *Diretor*

Conselho Editorial

Alessandra Ximenes da Silva (*UEPB*)

Antonio Roberto Faustino da Costa (*UEPB*)

Cidoval Moraes de Sousa (*UEPB*)

José Etham de Lucena Barbosa (*UEPB*)

José Luciano Albino Barbosa (*UEPB*)

Melânia Nóbrega Pereira de Farias (*UEPB*)

Patrícia Cristina de Aragão (*UEPB*)



Editora indexada no SciELO desde 2012



Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Complexo Adm. Redentorista - Av. Dr. Francisco Pinto, nº 317, Bairro Universitário.
CEP: 58429-350. Campina Grande - PB.

MÔNICA DE LOURDES NEVES SANTANA
IGOR SEREJO VALE ARCOS
JOSÉ FRANCELINO GALDINO NETO
(Organização)

VISÕES SOBRE
MIGRAÇÃO &

**DIREITOS
HUMANOS**



Campina Grande-PB
2025



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Alberto Soares de Melo | *Diretor*

Expediente EDUEPB

Design Gráfico e Editoração

Erick Ferreira Cabral

Jefferson Ricardo Lima A. Nunes

Leonardo Ramos Araujo

Assessoria Técnica

Thaise Cabral Arruda

Assessorias

Antonio de Brito Freire

Carlos Alberto de Araujo Nacre

Danielle Correia Gomes

Elizete Amaral de Medeiros

Efigênio Moura

Depósito legal na Câmara Brasileira do Livro - CDL

V832 Visões sobre Migração & Direitos Humanos [recurso eletrônico]
/ organização de Mônica de Lourdes Neves Santana, Igor
Serejo Vale Arcos e José Francelino Galdino Neto ; prefácio
de Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda. - Campina
Grande : EDUEPB, 2025.
382 p. ; 5.465 KB.

ISBN: 978-65-268-0080-5 (PDF)

1. Direitos Humanos e Migração. 2. Direito Internacional. 3.
Migração - Relações Internacionais. I. Santana, Mônica de
Lourdes Neves. II. Arcos, Igor Serejo Vale. III. Galdino Neto,
José Francelino. IV. Título.

21. ed. CDD 341.481

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Mirelle de Almeida Silva – CRB-15/483

Copyright © **EDUEPB**

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial,
constitui violação da Lei nº 9.610/98.

AGRADECIMENTOS

Celebramos quatro anos de dedicação à Curadoria de Migrações e Direitos Humanos do Centro de Estudos Avançados – Coordenação Futuro, coordenado pela professora Maria de Jesus Brito Leite da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), à qual agradeço profundamente esta oportunidade de aprender, expandir meus conhecimentos, conhecer novas pesquisas e toda a confiança em meu trabalho.

Neste momento de alegria pela concretização deste e-book, dedico esta obra à professora Dra. Maria de Jesus Brito Leite, à memória de seu marido e nosso saudoso mestre, sempre nos inspirando e encorajando de alguma forma, professor Dr Marcos Costa Lima (1961- 2022).

Eterno agradecimento.

Mônica de Lourdes Neves Santana

Coordenadora da Curadoria de Migrações e Direitos Humanos

SUMÁRIO

PREFÁCIO	12
-----------------------	-----------

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O LIVRO	14
---	-----------

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

Mônica de Lourdes Neves Santana

PARTE 1

VISÕES GERAIS SOBRE MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

CAPÍTULO 1

MIGRAÇÕES, DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA	19
---	-----------

Mônica de Lourdes Neves Santana

José Francelino Galdino Neto

CAPÍTULO 2

MIGRAÇÃO, DIREITOS HUMANOS E ACOLHIMENTO SOB O PARADIGMA DO DOM: DESAFIOS, POTENCIALIDADES E EXPERIÊNCIAS NA RECEPÇÃO DE ESTUDANTES INTERNACIONAIS	41
---	-----------

Silvia Garcia Nogueira

Adriano de Freixo

CAPÍTULO 3

A ARTE DE BANKSY E A CRISE DOS REFUGIADOS: UMA ANÁLISE SOCIOPOLÍTICA	67
---	-----------

Vanessa Horacio Lira

Alef do Monte Ferreira

CAPÍTULO 4

**EDUCAÇÃO INTERCULTURAL COMO PROCESSO
EMANCIPATÓRIO PARA CRIANÇAS MIGRANTES: UMA ANÁLISE
DA RESOLUÇÃO BRASILEIRA 1/2020.....89**

Camila Santos Barros Moura

Vico Denis Sousa De Melo

PARTE 2

**VISÕES DO NORDESTE SOBRE MIGRAÇÃO E DIREITOS
HUMANOS**

CAPÍTULO 5

**A COOPERAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA ACOLHIDA
HUMANITÁRIA DE PESSOAS VENEZUELANAS VÍTIMAS DE
DESLOCAMENTO FORÇADO ANTES E DURANTE A PANDEMIA
DA COVID-19 (2019-2020) 109**

Igor Serejo Vale Arcos

CAPÍTULO 6

**A ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO DE REFUGIADOS
VENEZUELANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ESTADO DE
PERNAMBUCO 132**

Thalita Franciely de Melo Silva

Nayanna Sabiá de Moura

Maria Emily Monteiro de Freitas

Luiz Augusto Braz Ferreira

CAPÍTULO 7

**A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE
AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA REFUGIADOS,
APÁTRIDAS E MIGRANTES DO RIO GRANDE DO NORTE 152**

Julia Silva Rensi

Lígia Maria Freitas Silveira

Flávia Belmont de Oliveira

CAPÍTULO 8

**ENTRE MANCHETES E REALIDADES: UMA ANÁLISE DA
COBERTURA MIDIÁTICA DO AFUNDAMENTO DE BAIROS EM
MACEIÓ (2021-2024) 174**

Lara Cecília Araújo dos Santos

Vinícius Manfredine Araújo de Oliveira

Gabriela Gonçalves Barbosa

CAPÍTULO 9

**EFEITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E PSICOLÓGICOS
DO DESASTRE QUE AFUNDOU CINCO BAIROS DE MACEIÓ, AL
(2018-2023) : O CASO BRASKEM..... 195**

Laura Beatriz Torres Montenegro

Ana Letícia de Pádua Leal

Andrea M. C. Pacheco Pacífico

PARTE 3

**VISÕES DO BRASIL SOBRE MIGRAÇÃO E DIREITOS
HUMANOS**

CAPÍTULO 10

**TERRA ACOLHEDORA? GESTOS FUNDADORES DO IMAGINÁRIO
DO ACOLHIMENTO NO BRASIL E A PERSPECTIVA DO ENSINO
DE PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO 228**

Camila da Silva Lucena

CAPÍTULO 11

**REFUGIADAS CONGOLESAS NO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO: UM ESTUDO SOBRE AS BARREIRAS DE ACESSO À
SAÚDE 256**

Taiane Damasceno da Hora

CAPÍTULO 12

**AFGHAN LABOR MIGRATION IN SAO PAULO: CHALLENGES
AND OPPORTUNITIES..... 279**

Ali Juma Hamdard

Juma Rasuli

Raquel BandeiraTimóteo

PARTE 4

**VISÕES INTERNACIONAIS SOBRE MIGRAÇÃO E DIREITOS
HUMANOS**

CAPÍTULO 13

**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE REFÚGIO:
DOS PADRÕES MÍNIMOS À (TENTATIVA) DE *RESPONSIBILITY*
SHARING..... 303**

Anna Beatriz Leite Henriques

CAPÍTULO 14

**RELIGIÃO E NACIONALISMO NA ÍNDIA DE NARENDRA MODI:
IMPACTOS DO HINDUTVA NO DESLOCAMENTO FORÇADO DE
POPULAÇÕES MUÇULMANAS..... 327**

Fábio Nobre

Débora Thays de Brito Miranda

Sofia Alves de Araujo

CAPÍTULO 15

**REQUERENTES DE ASILO E O ACESSO AO ESTATUTO DE
REFUGIADOS NO CENTRO DE ACOMODAÇÃO DE MARATANE/
MOÇAMBIQUE 2001-2015..... 353**

Maria do Consolo Josefina

CAPÍTULO 16

**LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MERCOSUR
A PARTIR DE UN ANÁLISIS DEL FORO ESPECIALIZADO
MIGRATORIO**

367

Anna Karollinne Lopes Cardoso

Thalita Franciely de Melo Silva

Igor Serejo Vale Arcos

PREFÁCIO

O presente livro, intitulado *Visões sobre Migrações e Direitos Humanos* e organizado por Mônica Santana, José Galdino Neto e Igor Serejo, é fruto do esforço coletivo para articular o conhecimento das Relações Internacionais e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com o intuito de compreender, de forma crítica e interdisciplinar, o fenômeno das migrações contemporâneas. Em suas quatro partes temáticas — “Visões Gerais sobre Migração e Direitos Humanos”, “Visões do Nordeste sobre Migração e Direitos Humanos”, “Visões do Brasil sobre Migração e Direitos Humanos” e “Visões Internacionais sobre Migração e Direitos Humanos” — a obra apresenta um panorama de análises e um mosaico de temas pertinentes às áreas de conhecimento, abrangendo desde escalas locais até o nível global.

Essa abordagem interdisciplinar visa interligar as dinâmicas políticas e institucionais internacionais ao campo jurídico, indo além do tradicionalismo das normas internacionais e regionais para adentrar-se nas políticas públicas, nas práticas sociais e nas experiências de acolhimento e integração de migrantes. Sobretudo, evidencia como essas áreas se complementam e demonstra que o Direito Internacional deve ser visto como um campo dinâmico, conectado a outras áreas do saber, principalmente aos conceitos, teorias e práticas das Relações Internacionais (ARMSTRONG; FARRELL; LAMBERT, 2009).

Ao longo da obra, evidencia-se a contemporaneidade do Direito Internacional, refletida pelo professor Wagner Menezes (2011) como marcada pela tensão entre regimes jurídicos fragmentados no globo e a busca por princípios universais de dignidade da pessoa humana, solidariedade entre os povos e justiça global. O *Routledge Handbook of International Law* coaduna com essa visão ao indicar que a regulação das migrações e sua subsequente proteção internacional dependem de um equilíbrio entre esses princípios universais e as respostas locais às problemáticas migratórias.

Portanto, ao passo que as Relações Internacionais destacam os contextos, as políticas e os interesses que moldam a cooperação e a proteção humanitária, o Direito oferece o arcabouço normativo e institucional. Assim, a presente obra estabelece um diálogo entre teoria e prática, buscando construir ações e políticas para promover a efetividade dos direitos humanos dos migrantes, para além da compreensão e da discussão teórica.

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda¹

REFERÊNCIAS

ARMSTRONG, D. ; FARRELL, T. ; LAMBERT, H. *Routledge Handbook of International Law*. London: Routledge, 2009.

MENEZES, W. A importância no estudo do Direito Internacional na contemporaneidade. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 106, p. 349–362, jan. /dez. 2011.

1 Professor do curso de Relações Internacionais (UFT) . Doutor em Ciência Política pela UFPE. Mestre e graduado em Relações Internacionais pela UEPB. Graduado em Direito pela UFPB e especialista em Direito Internacional (Estácio) .

CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O LIVRO

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

Mônica de Lourdes Neves Santana

A estrutura desta obra foi concebida de modo a oferecer ao leitor um percurso analítico que articula diferentes perspectivas sobre migração e direitos humanos, transpondo do plano teórico para os contextos regionais, nacionais e internacionais. A divisão em quatro partes não apenas organiza o material de forma didática, mas também reflete a pluralidade de olhares que marcam o debate contemporâneo sobre mobilidade humana. Cada seção reúne contribuições singulares que, em conjunto, constroem um mosaico crítico e interdisciplinar, permitindo compreender a complexidade do fenômeno migratório em sua interface com o Direito Internacional e as Relações Internacionais.

De início, a primeira parte desta Obra, intitulada *Visões Gerais sobre Migração e Direitos Humanos*, estabelece as bases teóricas e conceituais para compreender o fenômeno migratório em diálogo com os direitos humanos no campo das Relações Internacionais. O capítulo inicial, de Mônica Santana e José Galdino Neto, realiza uma revisão sistemática da literatura internacional entre 2000 e 2025, identificando as principais tendências de pesquisa: a securitização da migração e o tratamento do migrante como ameaça à segurança nacional; os dilemas do direito internacional diante de deslocamentos ambientais e lacunas jurídicas; e a emergência de movimentos sociais e organizações não estatais como atores centrais na governança multinível. Ao lado deste panorama, outros artigos desta parte exploram perspectivas culturais e simbólicas do acolhimento. Silvia Garcia Nogueira e Adriano de Freixo, por exemplo, analisam o paradigma do “dom” no acolhimento de estudantes internacionais, refletindo sobre as potencialidades e limites dessa prática no Brasil. Já Vanessa Horácio Lira e Alef do Monte Ferreira examinam a arte

engajada de Banksy como denúncia da crise dos refugiados, demonstrando como expressões artísticas podem funcionar como instrumento crítico das contradições humanitárias globais.

A segunda parte, *Visões do Nordeste sobre Migração e Direitos Humanos*, desloca o olhar para experiências regionais, com ênfase no acolhimento de venezuelanos em meio à crise humanitária, o estudo de Igor Serejo Vale Arcos avalia a eficácia da cooperação internacional na cidade de João Pessoa entre 2019 e 2020, a partir da Operação Acolhida, destacando o papel do Índice de Acolhida Humanitária (IAH) como ferramenta de análise da efetividade das políticas públicas. Ainda sobre os venezuelanos, mas dessa vez em Pernambuco, a pesquisa realizada por Thalita Franciely de Melo Silva, Nayanna Sabiá de Moura, Maria Emily Monteiro de Freitas e Luiz Augusto Braz Ferreira buscou elaborar uma descrição sintetizada e categorizada sobre o processo de interiorização no estado, para atribuir significado a partir das evidências que foram encontradas. Outros capítulos tratam da percepção de gestores e da sociedade civil do Rio Grande do Norte frente às políticas de segurança pública voltadas a migrantes, revelando desafios de coordenação entre Estado e sociedade civil. Além disso, o afundamento de bairros em Maceió, ocasionado pela exploração mineral da Braskem, é examinado sob duas perspectivas: primeiro, pela análise midiática da cobertura jornalística entre manchetes e realidades; depois, pelo estudo das consequências econômicas, sociais e psicológicas do desastre, que se tornou um caso paradigmático de deslocamento interno forçado no Brasil contemporâneo. Essa seção, ao reunir temas de acolhimento internacional e de mobilidade interna, reforça a multiplicidade de experiências migratórias no Nordeste.

Na terceira parte, *Visões do Brasil sobre Migração e Direitos Humanos*, os capítulos exploram contradições históricas e contemporâneas do acolhimento no país. Camila da Silva Lucena revisita o imaginário de “terra acolhedora” e demonstra, com base em legislações e práticas históricas, como a política de assimilação linguística e cultural desde os anos 1930 interdita línguas e identidades, impondo ao migrante um processo de integração forçada que, em realidade, reforça mecanismos de exclusão. Na sequência, Taiane Damasceno da Hora analisa as trajetórias de refugiadas

congolesas no Rio de Janeiro, expondo como a violência de gênero, o racismo estrutural e a precariedade no acesso a serviços básicos impactam de forma específica a vida dessas mulheres, revelando intersecções entre gênero, raça e condição migratória. Por fim, Ali Juma Hamdard, Juma Rasuli e Raquel Bandeira Timóteo abordam a migração laboral afegã em São Paulo, discutindo os desafios da inserção no mercado de trabalho, barreiras linguísticas e culturais, bem como as oportunidades de integração social, compondo um retrato multifacetado dos limites e possibilidades do acolhimento brasileiro

Essa seção do livro reúne análises sobre a situação das mulheres migrantes e refugiadas no Brasil, marcadas por violência de gênero, discriminação e barreiras de acesso a direitos. Os estudos alertam que, mesmo com a existência de normas internacionais, sua efetividade depende de ações práticas por meio de políticas públicas, cooperação internacional e mecanismos de responsabilização, reafirmando a importância da articulação entre o Direito Internacional e as Relações Internacionais para lidar com os desafios humanitários e migratórios.

Por fim, a quarta parte, *Visões Internacionais sobre Migração e Direitos Humanos*, projeta o olhar para diferentes contextos globais. O estudo de Anna Beatriz Leite Henriques analisa o Sistema Europeu Comum de Refúgio (SECA), desde sua formulação em 1999 até os dilemas atuais de responsabilidade compartilhada, evidenciando tanto avanços institucionais quanto impasses políticos acentuados pela crise migratória de 2015. Em outra perspectiva, Fábio Nobre, Débora Thays de Brito Miranda e Sofia Alves de Araújo examinam a Índia de Narendra Modi, explorando como religião e nacionalismo têm moldado políticas migratórias e discursos de exclusão. Já Maria do Consolo Josefina estuda os requerentes de asilo em Moçambique entre 2001 e 2015, focalizando o centro de acomodação de Maratane e as dificuldades no acesso ao estatuto de refugiado, revelando as tensões entre normas internacionais e a realidade institucional de países africanos. Por fim, o trabalho de Anna Karolline Lopes Cardoso, Thalita Franciely de Melo Silva e Igor Serejo Vale Arcos analisa a evolução da política migratória, com ênfase no refúgio, a partir do papel desempenhado pelo Foro Especializado Migratório. Em conjunto, os capítulos desta seção demonstram como as respostas aos fluxos migratórios

permanecem fragmentadas e desiguais, exigindo a construção de arranjos mais sólidos de solidariedade internacional.

Em síntese, as quatro partes do livro revelam que a migração, longe de constituir um tema marginal, é central para o debate contemporâneo sobre direitos humanos, cidadania e governança global. Das análises conceituais às experiências locais e regionais, passando pelas contradições históricas do Brasil e pelas assimetrias das respostas internacionais, os capítulos aqui reunidos demonstram que o desafio migratório exige arranjos políticos, jurídicos e sociais inovadores, sustentados por princípios de solidariedade, responsabilidade compartilhada e justiça humanitária. Assim, a obra não apenas oferece um retrato do presente, mas também aponta caminhos para a construção de políticas públicas e regimes internacionais mais inclusivos e eficazes no acolhimento e proteção de migrantes e refugiados.

PARTE 1

VISÕES **GERAIS**
SOBRE

**MIGRAÇÃO &
DIREITOS
HUMANOS**



CAPÍTULO 1

MIGRAÇÕES, DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

MIGRATION, HUMAN RIGHTS AND INTERNATIONAL RELATIONS: A BRIEF LITERATURE REVIEW

Mônica de Lourdes Neves Santana²

José Francelino Galdino Neto³

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os fluxos migratórios internacionais se consolidaram como um dos fenômenos-chave para a compreensão das dinâmicas globais contemporâneas. Conflitos armados, desigualdades econômicas, desastres ambientais e mudanças climáticas têm impulsionado movimentos populacionais de grande escala, impondo desafios significativos aos Estados, às organizações internacionais e à governança global. Ao mesmo tempo, os direitos humanos dos migrantes e refugiados enfrentam crescentes ameaças, seja pela fragilidade dos marcos jurídicos internacionais, seja pela intensificação das políticas de contenção, securitização e criminalização da migração.

Diante desse cenário, a disciplina de Relações Internacionais (RI) tem ampliado progressivamente seu interesse pelo estudo das migrações e dos direitos humanos, incorporando novas abordagens teóricas e metodológicas para analisar os múltiplos fatores que moldam as políticas migratórias e suas implicações para a ordem internacional. Ainda assim,

2 Professora Associada do curso de Relações Internacionais. monica@servidor.uepb.edu.br

3 Professor Doutor do curso de Relações Internacionais. netogaldino@servidor.uepb.edu.br

permanece a necessidade de mapear de forma sistemática como esses temas vêm sendo abordados na literatura acadêmica, especialmente no que diz respeito às intersecções entre segurança, soberania, direitos humanos e a atuação de atores estatais e não estatais.

Este capítulo possui como objetivo realizar uma revisão sistemática da produção científica sobre migrações, direitos humanos e Relações Internacionais publicada entre 2000 e 2025. A proposta é identificar os principais enfoques teóricos, conceitos mobilizados, metodologias adotadas e os achados empíricos da literatura, buscando oferecer uma visão integrada do campo. Por meio da análise de artigos indexados na base Scopus, pretende-se compreender como a academia tem discutido os desafios contemporâneos das migrações internacionais, as tensões entre normas humanitárias e interesses de segurança, e os caminhos possíveis para uma governança migratória mais justa e inclusiva.

O artigo está estruturado em quatro partes: 1) a justificativa da importância do estudo das migrações e dos direitos humanos nas RI; 2) a explicação do desenho metodológico da revisão sistemática; 3) a análise temática dos artigos selecionados; e 4) as principais conclusões e lacunas da literatura. Com isso, busca-se contribuir para o aprofundamento teórico e empírico do debate, incentivando pesquisas futuras mais comprometidas com a justiça global e a proteção dos direitos das populações em mobilidade.

1 A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DAS MIGRAÇÕES E DOS DIREITOS HUMANOS NA DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Historicamente o estudo sistemático das migrações e dos direitos humanos na disciplina de Relações Internacionais (RI) é um tema-chave devido à complexidade e à interconexão dessas sub áreas nas dinâmicas globais de segurança e governança. Alguns fatores consolidam sua relevância para a política internacional contemporânea. O primeiro fator seria o aumento dos fluxos migratórios globais nas últimas décadas. Assim, o número crescente de migrantes tem modificado a configuração do sistema internacional, impactando diretamente (indiretamente) nas normas

internacionais. Ao mesmo tempo, a intensificação dos conflitos geopolíticos na última década, o aumento das desigualdades econômicas em grande parte dos países e a crise climática global afetaram os padrões da migração internacional, alterando as composições populacionais e adicionando novos desafios às estruturas de governança nacional e transnacional (Vettorassi; Amorim, 2021). A partir da década de 1980, a disciplina de Relações Internacionais tem analisado um aumento significativo dos desastres ambientais, intensificados por ações humanas, estes processos impactam no fluxo migratório, principalmente dos naquelas pessoas forçadas a se deslocar por razões ambientais, como é o caso de países insulares ameaçados pela elevação do nível do mar, como Tuvalu.

O segundo fator é a securitização das migrações e dos seus impactos no sistema internacional. Ao longo das últimas décadas, parte da literatura tem definido a migração como uma questão de segurança, principalmente com a intensificação do controle das fronteiras, restrição do acesso de migrantes e refugiados, aumento das políticas de externalização de asilo (transferência de responsabilidade para terceiros países) e o crescimento das detenções e deportações (Abduljabbar et al., 2025; Lori; Schilde, 2021). O processo de securitização frequentemente contradiz os valores humanitários e compromissos internacionais de direitos humanos. A securitização dos processos migratórios, então, retrata as pessoas como ameaças à segurança nacional, o que leva à desumanização e fomenta a xenofobia (Abduljabbar et al., 2025; Cloquell-Lozano; Novella-García, 2022). A análise da securitização de migrantes também revela estratégias como a “criminalização da bondade”, onde leis destinadas a proteger essas pessoas são usadas contra aqueles que ajudam migrantes (Ben-Arieh; Heins, 2021; Frelick; Kysel; Podkul, 2016).

O terceiro fator são os desafios contemporâneos para o Direito Internacional e para a Governança Global. As políticas de securitização muitas vezes entram em conflito com as normas internacionais estabelecidas, como a Convenção de Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, que enfatizam o princípio de *non-refoulement* (não-devolução) e o direito de buscar asilo (Abduljabbar et al., 2025; Vettorassi; Amorim, 2021). Como alternativa, a cooperação internacional sobre migrações está cada vez mais sendo realizada através de instrumentos não

vinculativos ou acordos informais que limitam o escrutínio parlamentar e a responsabilização, permitindo que Estados se esquivem de suas obrigações (Reslow, 2019). A utilização de espaços internacionais como o “Alto Mar” (High Seas) para a interdição de migrantes é uma “estratégia liberal de exclusão” que permite a Estados democráticos avançados contornar suas obrigações humanitárias e evitar o escrutínio doméstico e internacional (Lori; Schilde, 2021). Ainda, a ausência de um tratado internacional que proteja adequadamente as populações forçadas a migrar por motivos ambientais é uma lacuna significativa (Vettorassi; Amorim, 2021).

O quarto fator é a importância dos movimentos sociais e das lutas por reconhecimento. O direito à moradia, por exemplo, foi articulado como um direito humano universal por migrantes na Alemanha Ocidental nos anos 60 e 70, escalando para debates em nível governamental e no Parlamento Europeu (Jacobson, 2024). Isso demonstra como a defesa dos direitos humanos se tornou um elemento-chave para a reforma e expansão da influência legislativa de entidades supranacionais (Jacobson, 2024). A luta por direitos migratórios, incluindo o direito à livre circulação, proteção social e dignidade, é um contradiscurso ao paradigma dominante de “gerenciamento da migração” (Piper, 2015; Piper; Rother, 2012). Neste sentido, a disciplina de RI deve considerar a importância do conceito de “refugiado ambiental” e a necessidade de reformulação do termo “refugiado” na Convenção de 1951 para incluir pessoas deslocadas por causas ambientais, apesar da resistência internacional por falta de um “agente perseguidor” humano (Vettorassi; Amorim, 2021).

O quinto e último fator é o papel dos atores não estatais e da governança multinível. As Organizações Não-Governamentais (ONGs), as organizações da sociedade civil e organizações transnacionais desempenham papel-chave no apoio humanitário aos migrantes e no seu acolhimento (Ingrosso et al., 2015; Usman et al., 2025). O estudo das migrações e direitos humanos permite analisar a “governança global de baixo para cima”, na qual ativistas de direitos humanos e sindicatos formam alianças para impulsionar uma abordagem baseada no respeito e empatia, apesar de sua limitada capacidade de negociação direta com instituições globais (Gómez-Mera, 2015; Piper, 2015; Piper; Rother, 2012). A ressignificação do conceito neoliberal clássico da disciplina de RI, a

“interdependência complexa”, é fundamental, pois as transações internacionais, o fluxo de pessoas e as mensagens através das fronteiras têm efeitos recíprocos entre atores estatais e não estatais que não podem ser controlados (ou evitado) com tecnologia militar (Usman et al. , 2025) .

Em suma, estudar migrações e direitos humanos nas RI do século XXI é essencial para compreender como os Estados equilibram seus interesses de segurança e soberania com as obrigações humanitárias e os direitos individuais em um mundo cada vez mais interconectado. Isso envolve analisar as lacunas e tensões nos marcos legais, as estratégias de exclusão, o papel crescente dos atores não estatais e a necessidade contínua de políticas mais justas e humanas para populações vulneráveis.

2 DESENHO DE PESQUISA

Uma revisão sistemática de literatura é um tipo de pesquisa que possui como objetivo sintetizar os resultados de muitos estudos sobre um problema específico, com o potencial de informar políticas e práticas na área investigada (Ridley, 2012) . Ao contrário de uma revisão de literatura tradicional com abordagem narrativo-literária, a revisão sistemática é, em si, um estudo de pesquisa independente, na qual os estudos selecionados servem como fonte de dados a serem codificados, analisados e sintetizados para chegar a conclusões gerais (Ridley, 2012) .

O processo de execução de uma revisão sistemática inclui três etapas. A primeira etapa é o compromisso com uma estratégia de pesquisa que possua transparência e replicabilidade. Assim, os critérios de seleção e exclusão da amostra de estudos a ser analisada são explicitados para que o desenho de pesquisa possa ser replicado (Ridley, 2012) . O interesse acadêmico em transparência, reprodutibilidade e replicação tem aumentado, com evidências de que muitos estudos científicos falharam em ser replicados (Figueiredo Filho et al. , 2019) . A transparência é definida como a divulgação completa do desenho da pesquisa, incluindo os métodos de coleta e análise de dados, a disponibilidade pública de dados brutos e manipulados e os *scripts* utilizados em softwares de análise (Figueiredo Filho et al. , 2019) . Em outras palavras, compartilhar materiais de replicação, que incluem a divulgação total dos métodos, a

disponibilidade pública dos dados e dos *scripts*, pode gerar resultados empíricos mais confiáveis, prevenir fraudes intencionais e evitar erros honestos (Figueiredo Filho et al. , 2019) .

A segunda etapa é possuir uma estratégia de busca clara detalhada, com critérios de inclusão e exclusão bem definidos para os estudos selecionados (Ridley, 2012) . Após a aprovação de um protocolo, uma busca abrangente da literatura é realizada, mantendo-se registros detalhados de todas as buscas por palavras-chave, bases de dados utilizadas, datas e número de resultados. Em nossa pesquisa foram coletados todos os artigos acadêmicos publicados na Plataforma acadêmica on-line *Scopus Elsevier* entre os anos de 2000 a 2025, que possuíssem como palavras-chave: migrações, direitos humanos e relações internacionais. As buscas foram realizadas em língua portuguesa, inglesa e espanhola. No total foram coletados 75 documentos, contudo depois de uma rigorosa revisão somente 20 artigos realmente estavam contemplados dentro dos critérios estabelecidos.

Na terceira e última etapa é realizada a categorização e codificação dos dados coletados nos artigos. Estes são extraídos e sintetizados, conectando as informações de todos os artigos lidos para responder às questões de pesquisa da revisão (Ridley, 2012) . Em nossa pesquisa existiam dois objetivos principais. Primeiro, dividir os artigos coletados em categorias temáticas, visando definir como a literatura está organizada, facilitando a consulta para pesquisas futuras. E, por fim, apresentar as principais teorias, conceitos, metodologias e achados dessa literatura, buscando assim apresentar uma síntese sobre a intersecção entre migrações, direitos humanos e relações internacionais.

3 ANÁLISE DOS DADOS

A partir da leitura e análise dos artigos que formam nossa amostra foi possível estabelecer cinco grupos temáticos. A seguir iremos apresentar cada grupo propondo um debate entre os artigos que o compõem. Importante ressaltar que muitos artigos fazem parte de mais de um grupo, pois existe forte interconexão entre eles. Isso demonstra que nossos critérios de seleção e exclusão cumpriram seu papel e deixaram

um conjunto que de fato propõem a reflexão sobre migrações, direitos humanos e relações internacionais.

O Grupo 1 possui como tema principal a securitização e o controle da migração. Este grupo inclui artigos que se concentram na percepção da migração como uma ameaça à segurança, nas políticas e práticas destinadas a controlar e gerir os fluxos migratórios através dos referenciais teóricos da segurança internacional e nas consequências dessas abordagens. Isso abrange a criminalização de migrantes ou da ajuda a eles, a externalização do controle de fronteiras e a forma como narrativas de segurança moldam as políticas. Em *“Securitization of Immigration and Refugee Policy”* os autores Abduljabbar et al. (2025) exploram o processo de securitização da imigração e das políticas públicas sobre refugiados, especialmente em Estados de maioria muçulmana e as tendências mais amplas em escala global. Os autores também discutem a influência de grupos extremistas na moldagem da imagem dos refugiados como uma ameaça à segurança nacional e o papel da mídia na amplificação do discurso de securitização da migração. Por sua vez, em *“Criminalisation of kindness”*, Ben-Arieh e Heins (2021) investigam a criação do “crime” de tráfico de migrantes e a ampliação de sua definição como uma ferramenta de governança global da migração, com o objetivo de refletir as narrativas de legalidade que legitimam essa prática. A pesquisa de Curley e Vandyk (2016), *“The securitisation of migrant smuggling in Australia”*, apresenta a abordagem securitizada da Austrália em relação ao tráfico de migrantes e suas consequências para o Leste Asiático, destacando a tensão entre a soberania nacional e os direitos humanos na região. Os autores argumentam que as políticas de securitização da Austrália minaram o potencial de uma resposta regional eficaz e humanitária.

No artigo *“Muddying the Waters”*, Lori e Schilde (2021) examinam a cooperação internacional estratégica em alto mar para a governança da migração, discutindo como Estados democráticos liberais utilizam “zonas cinzentas regulatórias” para impedir os migrantes de entrarem no seu espaço marítimo e, assim, evitar obrigações internacionais de tratados ou das suas próprias instituições políticas domésticas. Lutterbeck (2009) discute no artigo *“Migrants weapons and oil”* a reaproximação entre países da Europa Ocidental e a Líbia em áreas de interesse mútuo, especialmente no

controle de imigração, cooperação militar e energia. A pesquisa salienta que aprofundar a colaboração com a Líbia na área de controle de imigração é amplamente aceitável para os países da UE, apesar do histórico de direitos humanos da Líbia, pois o objetivo é impedir a entrada das pessoas.

Por sua vez, Naujoks (2019) aborda em *"Refugee camps and refugee rights"* a securitização de todas as políticas que envolvem direta e indiretamente os refugiados e como os atores políticos nacionais constroem ameaças a partir dessas políticas. Por fim, Reslow (2019) em *"Human rights domestic politics and informal agreements"* reflete os desafios dos poderes legislativos nacionais para a cooperação internacional na governança da migração, incluindo a externalização da política migratória por países desenvolvidos. O artigo investiga a disposição dos parlamentares em modificar políticas públicas que frequentemente alinham-se com a opinião pública sobre a segurança.

O Grupo 2 possui como tema os direitos humanos e a proteção aos migrantes e aos refugiados. Este grupo foca nos direitos fundamentais dos migrantes e refugiados, nos desafios legais e práticos para sua proteção, nas violações de direitos humanos em contextos migratórios e no papel da sociedade civil e das instituições na defesa e promoção desses direitos. Inclui discussões sobre o "paradigma baseado em direitos". Na pesquisa de Abduljabbar et al. (2025) além da securitização, também contribui para este grupo ao analisar o impacto desse processo político nos direitos humanos e na integração dos princípios políticos internacionais com a ética migratória que limita a governança por imperativos de segurança nacional.

O artigo de Ben-Arieh e Heins (2021) também analisa como as narrativas de legalidade podem afetar os direitos humanos no contexto da gestão migratória. A diretiva da UE de 2002 sobre facilitação, por exemplo, embora contenha uma isenção humanitária, contribui para a incerteza legal e criminalização de ações humanitárias. Curley e Vandyk (2016) abordam as tensões contínuas entre as políticas de segurança da Austrália e os objetivos declarados pelos países do Leste Asiático (*Bali Process*) em termos de direitos e proteções para requerentes de asilo e refugiados. De Bruin (2022) em *"Against Nationalism"* (2022) argumenta contra o uso político do "nacionalismo", propondo uma abordagem mais globalista que confere um papel central a defesa dos direitos humanos.

O autor destaca a importância do Acordo de Paris (2015), que articula os danos das mudanças climáticas em termos de direitos humanos.

Eylemeree Söylemez (2020) no artigo *"Policy versus praxis"* examina o fracasso das instituições supranacionais da União Europeia em gerir a crise de refugiados de acordo com os princípios fundamentais de solidariedade, hospitalidade e respeito pelos direitos humanos, mostrando como os interesses nacionais prevalecem frente ao direito internacional. Gomez-Mera (2015) em *"Regime complexity and global governance"* reflete como o regime internacional contra o tráfico de pessoas se sobrepõe aos regimes de direitos humanos, migração e políticas de proteção aos trabalhadores, e como os atores da sociedade civil colaboram para promover uma abordagem baseada em interesses econômicos.

Ingresso et al. (2015) analisa o papel de organizações governamentais e ONGs na facilitação do acesso dos migrantes aos cuidados de saúde, um direito humano fundamental. O estudo identifica a fragmentação dos serviços e a necessidade de melhor coordenação entre a complexa estrutura institucional do sistema internacional. Na pesquisa *"Guaranteeing Human Rights"*, Jacobson (2024) apresenta o processo pelo qual o uso da linguagem dos direitos humanos, especialmente o direito à moradia, por migrantes italianos na Alemanha Ocidental foi fator-chave para influenciar políticas públicas nos níveis local, nacional e europeu, defendendo uma cidadania europeia desvinculada de Estados-nação individuais.

Apesar de estar no Grupo 1, Lori e Schilde (2021) também discutem como os Estados tentam evitar obrigações de direitos humanos internacionais nas operações de interdição marítima, questionando a ideia de que a cooperação leva a menos violência. Mungía Salazar e Morales Ramírez (2022) apresentam a situação atual da proteção de refugiados no México, enfatizando a necessidade de proteção e atenção aos direitos humanos para os solicitantes de refúgio. O artigo destaca as dificuldades na aplicação da legislação nacional e internacional devido a falta de vontade política e à invisibilidade das vítimas. Por sua vez, Naujoks (2019) trata diretamente dos direitos e liberdades dos refugiados em campos, como o direito à livre circulação e acesso a serviços públicos e as políticas internacionais que visam alternativas aos campos.

Na pesquisa “*Democratising migration from bottom up*” de Piper (2015) é debatida a ascensão do movimento global pelos direitos dos migrantes, argumentando pela centralidade de uma abordagem baseada em direitos à migração, em contraste com as abordagens de gestão e desenvolvimento desumanizada. Piper e Rother (2012) exploram as estratégias das organizações de direitos dos migrantes para introduzir e avançar um discurso em fóruns globais de governança da migração, como o Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (GFMD) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Syniuk (2024) analisa as violações de direitos humanos associadas as deportações forçadas, incluindo a separação familiar, coação e como essas políticas podem constituir crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, sendo violações dos direitos humanos. Por fim, o último artigo do Grupo 2 é “*Environmental refugees*”, no qual Vettorassi e Amorim (2021) defendem a necessidade da reformulação do termo “refugiado” para incluir pessoas forçadas a migrar por razões ambientais, enfatizando a proteção jurídica e a responsabilidade coletiva pelos impactos humanos no meio ambiente dentro do sistema internacional.

O Grupo 3 possui como tema a governança global e a cooperação internacional em migrações. Este conjunto abrange artigos que analisam as estruturas institucionais, processos e dinâmicas de colaboração (ou a falta dela) em nível global para gerir os fluxos migratórios internacionais. Isso inclui o papel das organizações internacionais (OIs), dos atores não estatais, dos regimes internacionais e da formulação de políticas transnacionais e/ou supranacionais, como é o caso da UE. A pesquisa de Gomez-Mera (2015) reflete os impactos da crescente complexidade dos regimes e da proliferação institucional na governança global, usando o caso do combate ao tráfico de pessoas. O artigo explora as estratégias cooperativas de Estados e atores não estatais em regimes sobrepostos. Piper (2015), por sua vez, discute como o movimento global pelos direitos dos migrantes busca “democratizar” a governança da migração a partir de baixo (*bottom up*), desafiando os discursos políticos dominantes. Já em Piper e Rother (2012), os autores detalham quais são as estratégias das organizações de direitos dos migrantes para inserir um discurso baseado em direitos nas deliberações de fóruns de governança

global, como o GFMD e a OIT, enfatizando a ação comunicativa e a construção de alianças da sociedade civil.

Curley e Vandyk (2016) apresentam o *Bali Process* como um fórum regional para combater o tráfico de migrantes e, assim, desenvolver políticas de cooperação internacional, destacando a importância da colaboração institucional entre os Estados. Lori e Schilde (2021) exploram a cooperação interestatal na gestão da migração em alto mar, mostrando como os Estados trabalham juntos para gerir fluxos migratórios, mesmo que isso envolva desrespeito a normas internacionais de direitos humanos. Lutterbeck (2009) expõem a cooperação entre a União Europeia e a Líbia em questões de controle de imigração, que é um aspecto da governança global da migração por meio de externalização. O artigo destaca que a cooperação é facilitada porque existe interesse dos europeus em diminuir os fluxos migratórios providentes do Oriente Médio.

A pesquisa de Reslow (2019) aborda a cooperação internacional na construção de políticas públicas para a migração e o papel dos parlamentos nacionais nesse contexto, explorando as dinâmicas entre políticas domésticas e acordos informais internacionais, ou seja, a dinâmica entre diferentes organismos institucionais. O último artigo do Grupo 3 é a pesquisa de Usman et al (2025), embora não seja diretamente sobre migração, é relevante para a governança global ao usar a teoria da interdependência complexa e a teoria dos movimentos sociais para analisar o papel de uma ONG (o Movimento Gülen) nas relações bilaterais e seu impacto na política externa. A atuação de ONGs e sua influência em dinâmicas internacionais são cruciais para a governança global.

O Grupo 4 possui como tema os desafios e as novas categorias sobre migração forçada. Este grupo reúne artigos que se dedicam a formas específicas e emergentes de migração forçada que desafiam as definições tradicionais de “refugiado”. Isso inclui a migração ambiental, deslocamentos familiares, transferências forçadas em contextos de conflito e as complexidades relacionadas aos campos de refugiados. Beattie (2017) foca na experiência vivida por famílias binacionais afetadas por regras de imigração familiar no Reino Unido, sugerindo o *storytelling* como uma forma de agência “não ortodoxa” para lidar com os danos políticos dessas ações governamentais no Reino Unido e como isso representa um

desafio específico para migração. Naujoks (2019) descreve uma simulação de *role-play* sobre a resposta a grandes influxos de refugiados e a gestão de campos de refugiados, destacando as limitações dos direitos e liberdades dos refugiados em tais ambientes. Os campos são um desafio recorrente na migração forçada.

Ao mesmo tempo, Syniuk (2024) fornece uma análise abrangente das transferências e deportações forçadas de ucranianos pela Rússia durante o conflito armado. A pesquisadetalha as categorias de pessoas deslocadas, especialmente grupos vulneráveis (crianças, pessoas em instituições) , e as violações que sofreram, sendo um exemplo claro de uma forma específica de migração forçada e suas implicações legais. Por fim, Vettorassi e Amorim (2021) discute a necessidade de uma reformulação do termo “refugiado” para incluir pessoas forçadas a migrar por causas ambientais. Analisa as limitações da Convenção de Refugiados de 1951 e as tentativas regionais de ampliar a definição, como a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena. Esse artigo é o exemplo-chave para representar o Grupo 4.

Finalmente, o Grupo 5 possui como tema as políticas migratórias nacionais e regionais a partir de estudos de caso. O conjunto agrupa pesquisas que oferecem uma análise aprofundada de políticas migratórias em contextos geográficos específicos (países ou regiões) , examinando como as políticas são formuladas, implementadas e os desafios que surgem da interação entre normas internacionais, pressões domésticas e desafios na sua implementação. Eylemer e Söylemez (2020) avaliam as abordagens e medidas recentes da União Europeia em relação à crise de refugiados desde 2015, destacando como os princípios do realismo clássico (interesses nacionais e elisão de encargos) superam os ideais de solidariedade e compartilhamento de encargos da UE. Por outro lado, no artigo de Jacobson (2024) , através do caso de ativismo por moradia de migrantes italianos em Frankfurt, o autor mostra como as reivindicações locais de migrantes escalaram para o nível da formulação de políticas em níveis nacionais e supra nacionais como no Parlamento Europeu.

Mungía Salazar e Morales Ramírez (2022) fornecem um estudo de caso detalhado sobre o sistema de refúgio no México, as instituições envolvidas (COMAR, OIM, ACNUR, ONGs) , o aumento das solicitações

e as dificuldades na aplicação das leis e na garantia dos direitos humanos. O artigo de Curley e Vandyk (2016) , especificamente, apresenta a emergência de acordos bilaterais da Austrália para processamento e reassentamento *offshore* entre 2011 e 2014 e como isso se alinhou retoricamente ao *Bali Process*, mas entrou em tensão com seus objetivos humanitários. Lutterbeck (2009) analisa como estudo de caso a cooperação entre países europeus e a Líbia no controle de imigração, examinando o interesse particular da UE na Líbia como parceiro estratégico para suas políticas migratórias.

Reslow (2019) discute o papel dos parlamentos da Austrália, UE e Israel na gestão da migração, fornecendo exemplos específicos de como a política doméstica e a opinião pública influenciam a cooperação internacional e a externalização das políticas migratórias. Beattie (2017) foca especificamente nas regras de imigração familiar de 2012 no Reino Unido e o impacto “micropolítico” na vida de famílias binacionais, servindo como um estudo de caso de política nacional. Ingrosso et al. (2015) a pesquisa apresenta um panorama da atuação de ONGs e instituições governamentais na região europeia da OMS em relação ao acesso à saúde para migrantes, detalhando as atividades e a coordenação em diferentes países da região

Os cinco grupos temáticos apresentados abordam uma vasta gama de tópicos relacionados à migração, direitos humanos e relações internacionais, empregando diversas perspectivas teóricas e metodológicas. Abaixo, apresento as principais teorias, conceitos, metodologias e achados presentes em nossa amostra. Os artigos recorrem a diversas abordagens teóricas para analisar os fenômenos da migração e dos direitos humanos dentro da disciplinada Relações Internacionais. A primeira teoria que podemos identificar é o Realismo Clássico. Esta abordagem, especialmente no contexto da política europeia de migração, sugere que os interesses nacionais e a busca por segurança e poder prevalecem sobre os ideais de solidariedade e partilha de encargos presente na pesquisa de Eylemer e Söylemez (2020) . Os autores demonstram que a resposta da União Europeia (UE) à crise de refugiados demonstrou que os Estados soberanos priorizam seus interesses em detrimento de um compromisso genuíno com a solidariedade, e o realismo clássico continua a prevalecer nos assuntos internacionais.

A teoria da securitização também está presente em nossa amostra. Esta descreve o processo pelo qual a migração é enquadrada como uma ameaça à segurança nacional (Abduljabbar et al. , 2025; Curley; Vandryk, 2016) . Esta perspectiva é central para entender as políticas de controle das fronteiras e a criminalização de certas ações relacionadas à migração (Abduljabbar et al. , 2025; Lori; Schilde, 2021) . Por sua vez, a teoria da interdependência complexa é utilizada para explicar as relações multinível entre os diferentes atores transnacionais e os efeitos recíprocos desses processos políticos em escala global, especialmente no fluxo de bens, pessoas e informações (Usman et al. , 2025) . Ainda dentro da abordagem neoliberal das Relações Internacionais, temos a abordagem do regime *complexity* que analisa as consequências da proliferação de instituições e acordos sobrepostos na governança global, e como isso afeta a eficácia da cooperação (Gómez-Mera, 2015) .

Na intersecção entre as disciplinas de Sociologia e de Relações Internacionais temos as abordagens construtivistas que enfatizam o papel das normas, dos significados e das identidades na construção da política internacional, especialmente na função das Organizações Internacionais (OIs) e das redes de advocacia transnacionais na difusão dessas normas (Gómez-Mera, 2015) . Ao mesmo tempo, a teoria da micropolítica discute as experiências vividas e as dimensões emocionais e pessoais da migração, muitas vezes marginalizadas em análises mais amplas (Beattie, 2017) . As discussões teóricas sobre o nacionalismo também estão presentes na amostra, expondo os impactos dos discursos nacionalistas sobre as políticas públicas de migração e na capacidade de enfrentar desafios globais como as alterações climáticas (De Bruin, 2022) . Os artigos também discutem a teoria dos movimentos sociais que foca no papel da sociedade civil, ONGs e movimentos sociais na formulação de políticas e no discurso público (Piper, 2015; Usman et al. , 2025) .

Especificamente em relação aos conceitos-chave, os artigos exploram uma série de conceitos interligados que são necessários para compreender a relação entre migrações, direitos humanos e Relações Internacionais. O primeiro que podemos destacar é a “securitização da migração”, na qual ocorre a transformação da migração em uma questão de segurança nacional, levando a políticas mais restritivas e orientadas para

o controle militar (Abduljabbar et al. , 2025; Curley; Vandryk, 2016) . Isso é demonstrado na legislação australiana que desvinculou a Convenção do Refugiado da lei nacional, concedendo à agência de Imigração e Proteção de Fronteiras poderes adicionais para detenção e transferência marítima de migrantes irregulares (Lori; Schilde, 2021) . O segundo conceito que podemos destacar é a “criminalização da bondade” que seria a ampliação da definição do “crime” de contrabando de migrantes como uma ferramenta de gestão migratória global, muitas vezes criminalizando atos de solidariedade para com migrantes (Ben-Arieh; Heins, 2021) .

Em relação aos direitos humanos, as pesquisas da amostra apresentam a ideia de uma moldura para a proteção dos migrantes e dos refugiados, que é frequentemente desafiada pelas políticas de securitização e pelos interesses nacionais, especificamente, no México, a aplicabilidade das normas dos direitos humanos depende muitas vezes da vontade política (Mungía Salazar; Morales Ramírez, 2022) . Outro conceito importante é o “princípio de Non-Refoulement” que faz menção a um dos elementos mais importantes do direito internacional dos refugiados (Abduljabbar et al. , 2025) , garantindo que ninguém seja devolvido a um local onde a sua vida ou liberdade estariam em perigo (Eylemer; Sötlemmez, 2020; Vettorassi; Amorim, 2021) . Este princípio se faz presente em vários instrumentos internacionais de direitos humanos em escala global (Lori; Schilde, 2021) .

No artigo de Piper e Rother (2012) é discutido o conceito de “governança global da migração” que seria o conjunto de normas, instituições e processos que regulam a migração a nível internacional. Ainda nessa mesma pesquisa é apresentado o conceito de “abordagem baseada em direitos” uma perspectiva que defende a centralidade dos direitos humanos nas políticas públicas e práticas relacionadas com a migração e o tráfico de pessoas. O conceito de “refugiados ambientais” discute a dimensão mais recente da crise climática global: as pessoas que são forçadas a migrar devido a alterações ambientais repentinas ou progressivas nas regiões onde habitam (Vettorassi; Amorim, 2021) . O conceito não é reconhecido pela Convenção de 1951, gerando uma lacuna jurídica e um debate contínuo sobre a sua definição e proteção (Vettorassi; Amorim, 2021) . Ainda, podemos apresentar o conceito de “migrações forçadas”

que seria justamente o movimento de pessoas que são obrigadas a deixar seus locais de origem devido a perseguição, violência, conflitos ou desastres ambientais (Vettorassi; Amorim, 2021), como os casos de transferências e deportações forçadas de ucranianos pela Rússia (SYNIUK, 2024).

Agora iremos olhar as metodologias utilizadas em nossa amostra. Os artigos utilizam uma variedade de métodos de pesquisa, refletindo a natureza interdisciplinar do campo. Apresentamos de forma sequenciada: a) análise documental como revisão de legislação, tratados internacionais e demais documentos oficiais de governos e ONGs (Abduljabbar et al., 2025; Mungía Salazar; Morales Ramírez, 2022; Vettorassi; Amorim, 2021); b) estudos de caso comparativos a partir de análise aprofundada de casos específicos para identificar padrões e diferenças entre estes (Abduljabbar et al., 2025; Curley; Vandryk, 2016; Gómez-Mera, 2015, ; Jacobson, 2024; RESLOW, 2019); c) análise de dados quantitativos com a utilização de processamento de linguagem natural (NLP), *machine learning*, análise de sentimento, *text mining* e *topic modeling* para avaliar o discurso em textos de políticas (Abduljabbar et al., 2025); d) Abordagens qualitativa, como observação participante, entrevistas em profundidade e grupos focais, especialmente para explorar a perspectiva da população local e atores não estatais (Beattie, 2017; Ingrosso *et al.*, 2015; Piper, 2015; Piper; Rother, 2012); e) revisão de literatura sistemática com a análise da literatura existente sobre o tema (Vettorassi; Amorim, 2021); f) simulações de desempenho de papéis (role-play), no qual foi utilizada como ferramenta pedagógica para envolver estudantes em negociações entre partes interessadas em cenários de afluxo de refugiados (Naujoks, 2019). E, por fim, análise de narrativas de vida, onde o foco está em documentos pessoais como cartas e testemunhos para entender as experiências vividas de famílias binacionais no Reino Unido (Beattie, 2017).

Finalmente iremos apresentar os principais achados presentes em nossa amostra. Os artigos analisados evidenciam as múltiplas camadas de complexidade e tensão que caracterizam as políticas de migração e refúgio no contexto contemporâneo. Um dos principais achados diz respeito à prevalência dos interesses nacionais sobre os compromissos normativos assumidos por instituições como a União Europeia. Apesar de

princípios como solidariedade e repartição de responsabilidades, a prática política tem sido guiada majoritariamente por agendas nacionais e preocupações com segurança, o que compromete a eficácia na gestão da crise de refugiados (Eylemer; Söylemez, 2020) . Essa lógica se articula com um processo mais amplo de securitização da migração, marcado pelo uso recorrente de uma linguagem de segurança em instrumentos legais internacionais e nas políticas dos principais países receptores. A tendência global tem sido de adoção de regras migratórias mais rígidas, impulsionadas por interesses estratégicos e comerciais que, com frequência, se sobrepõem às preocupações com direitos humanos (Abduljabbar et al. , 2025; Lori; Schilde, 2021) . Um exemplo emblemático disso é a cooperação interestatal na gestão da migração no Alto Mar, que embora contribua para reduzir tensões diplomáticas, também reforça mecanismos de contenção e aumenta os riscos de violência contra migrantes, em nome da maximização da soberania estatal (Lori; Schilde, 2021) .

Outro ponto central refere-se às limitações do direito internacional vigente. A definição de “refugiado” estabelecida pela Convenção de 1951 é considerada insuficiente para contemplar novas categorias, como os refugiados ambientais, o que gera uma lacuna significativa na proteção jurídica dessas populações. A resistência das Nações Unidas em revisar esse conceito é interpretada por alguns autores como uma decisão política disfarçada sob a aparência de um debate técnico (Vettorassi; Amorim, 2021) . Diante dessas insuficiências institucionais, o papel de organizações não estatais torna-se cada vez mais relevante. ONGs e entidades da sociedade civil vêm desempenhando funções cruciais na defesa dos direitos dos migrantes e refugiados, atuando onde os Estados não conseguem alcançar. Essas organizações utilizam estratégias de comunicação e formam alianças políticas para promover uma governança migratória baseada em direitos (Mungía Salazar; Morales Ramírez, 2022; Gómez-Mera, 2015; Piper, 2015; Piper; Rother, 2012) .

No entanto, mesmo com essas iniciativas, migrantes em trânsito, como no caso do México, continuam enfrentando múltiplos obstáculos, como desinformação, barreiras linguísticas, discriminação e xenofobia. Esses fatores contribuem para sua invisibilidade perante o Estado e para a recorrência de violações de direitos humanos, inclusive a negação do

reconhecimento como refugiados (Mungía Salazar; Morales Ramírez, 2022) . Além disso, a efetiva implementação dos instrumentos jurídicos internacionais depende da vontade política e da capacidade institucional de cada país. No México, por exemplo, a Lei sobre Refugiados, Proteção Complementar e Asilo Político é criticada por ser excessivamente rígida e por impor prazos curtos que dificultam o acesso ao refúgio (Mungía Salazar; Morales Ramírez, 2022) .

Os artigos destacam formas alternativas de resistência e agência por parte dos migrantes. O uso do *storytelling* por famílias binacionais afetadas por regras migratórias restritivas surge como uma estratégia não convencional de empoderamento, permitindo que narrem suas experiências e negociem seus lugares no sistema (Beattie, 2017) . Em um plano mais estrutural, destaca-se também a análise das transferências forçadas de populações, como no caso de ucranianos deportados pela Rússia, interpretadas como ações deliberadas que violam gravemente os direitos humanos e podem configurar crimes de guerra (Syniuk, 2024) . Em suma, os artigos revelam um cenário complexo onde os ideais de direitos humanos e solidariedade frequentemente se chocam com os interesses estatais, as políticas de securitização e as lacunas no direito internacional, enquanto atores não estatais buscam ativamente moldar o discurso e a prática em direção a uma abordagem mais centrada nos direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão de literatura sistemática apresentada neste capítulo permitiu mapear e sintetizar os principais aportes teóricos, conceituais e metodológicos da literatura sobre migrações, direitos humanos e Relações Internacionais nas últimas décadas. Os estudos analisados revelam que as migrações contemporâneas não podem ser compreendidas apenas como fenômenos demográficos ou econômicos, mas constituem questões profundamente políticas, atravessadas por disputas normativas, tensões securitárias e assimetrias de poder entre atores estatais e não estatais.

Um dos principais desafios identificados diz respeito à crescente securitização das migrações, processo pelo qual migrantes e refugiados são enquadrados como ameaças à segurança nacional. Essa tendência contribui para a adoção de políticas de contenção, externalização de fronteiras e criminalização da solidariedade, frequentemente em contradição com normas internacionais de direitos humanos. Ao mesmo tempo, observa-se uma lacuna normativa significativa no sistema jurídico internacional, especialmente quanto à ausência de proteção legal a grupos como os refugiados ambientais ou vítimas de deslocamento forçado em contextos de catástrofe climática ou conflito armado.

A literatura também evidencia o papel crescente de atores não estatais, como ONGs, redes transnacionais de *advocacy* e movimentos sociais, que desafiam discursos dominantes e pressionam por uma governança migratória mais justa, baseada em direitos. Essas iniciativas, embora limitadas em capacidade institucional, têm sido fundamentais para a denúncia de abusos, a produção de conhecimento contra hegemônico e a construção de agendas alternativas nos fóruns internacionais.

Por fim, os estudos de caso analisados revelam que a implementação de políticas migratórias é fortemente condicionada por dinâmicas domésticas, interesses nacionais e conjunturas políticas específicas. Isso reforça a importância de abordagens interdisciplinares e multiníveis para compreender os limites e possibilidades de ação em um campo marcado por disputas normativas e assimetrias de poder. Conclui-se, portanto, que a agenda de pesquisa sobre migrações e direitos humanos no campo das Relações Internacionais deve seguir avançando em direção a abordagens críticas e comprometidas com a justiça global, explorando a intersecção entre soberania, segurança e direitos em um mundo cada vez mais interdependente, desigual e em transformação.

REFERÊNCIAS

ABDULJABBAR, F. M. et al. Securitization of Immigration and Refugee Policy in Contemporary Islamic Politics and International Law. **MILRev: Metro Islamic Law Review**, v. 4, n. 1, p. 64-98, 2025.

BEATTIE, A. R. Storytelling as 'unorthodox' agency: Negotiating the 2012 family immigration rules (United Kingdom) . **Politics**, v. 37, n. 3, p. 302-316, 2017.

BEN-ARIEH, G. ; HEINS, V. M. Criminalisation of kindness: Narratives of legality in the European politics of migration containment. **Third World Quarterly**, v. 42, n. 1, p. 200-217, 2021.

CURLEY, M. ; VANDYK, K. The securitisation of migrant smuggling in Australia and its consequences for the Bali Process. **Australian Journal of International Affairs**, v. 71, n. 1, p. 42-62, 2017.

DE BRUIN, B. Against nationalism: Climate change, human rights, and international law. **Danish yearbook of philosophy**, v. 55, n. 2, p. 173-198, 2022.

EYLEMER, S. ; SÖYLEMEZ, N. Policy versus praxis: Has the European union failed to respond to the refugee crisis?. **World Affairs**, v. 183, n. 4, p. 315-342, 2020.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise?. **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**, v. 23, n. 2, 2014.

FIGUEIREDO FILHO, D. et al. Seven reasons why: a user's guide to transparency and reproducibility. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, p. e0001, 2019.

GÓMEZ-MERA, L. Regime complexity and global governance: The case of trafficking in persons. **European Journal of International Relations**, v. 22, n. 3, p. 566-595, 2016.

INGROSSO, L. et al. A desk review on institutional and non-institutional organizations active in the field of migrant's health in the WHO European Region. **Annali dell'Istituto Superiore di Sanità**, v. 51, p. 313-320, 2015.

JACOBSON, S. Guaranteeing Human Rights? Italian 'Gastarbeiter: innen' and Housing Activism in 1960s and 1970s West Germany. **Journal of Contemporary History**, p. 00220094241247066, 2024.

LORI, N. ; SCHILDE, K. Muddying the waters: Migration management in the global commons. **International Relations**, v. 35, n. 3, p. 510-529, 2021.

LUTTERBECK, D. Migrants, weapons and oil: Europe and Libya after the sanctions. **The journal of North African studies**, v. 14, n. 2, p. 169-184, 2009.

MUNGUÍA SALAZAR, A. ; MORALES RAMÍREZ, A. R. La Situación Actual del Refugio en México. **Revista Jurídica**, v. 2, n. 69, p. 157-184, 2022.

NAUJOKS, D. Refugee camps and refugee rights: A simulation of the response to large refugee influxes. **Journal of Political Science Education**, v. 17, n. 1, p. 2-19, 2021.

PARNINI, S. N. ; OTHMAN, M. R. ; GHAZALI, A. S. The Rohingya refugee crisis and Bangladesh-Myanmar relations. **Asian and Pacific Migration Journal**, v. 22, n. 1, p. 133-146, 2013.

PIPER, N. Democratising migration from the bottom up: The rise of the global migrant rights movement. **Globalizations**, v. 12, n. 5, p. 788-802, 2015.

PIPER, N. ; ROTHER, S. Let's Argue about Migration: advancing a right (s) discourse via communicative opportunities. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 9, p. 1735-1750, 2012.

RESLOW, N. Human rights, domestic politics, and informal agreements: parliamentary challenges to international cooperation on migration management. **Australian journal of international affairs**, v. 73, n. 6, p. 546-563, 2019.

RIDLEY, D. **The literature review: A step-by-step guide for students**. London: Sage, 2012.

SYNIUK, O. Rapidly approaching deadline: Bringing back Ukrainians deported to Russia. **Security and Human Rights Monitor (SHRM)**, 2024. Disponível em: DOI: 10. 58866/GRQR8928.

USMAN, B. T. ; MAT, B. ; PERO, S. D. M. Fethullah Gulen Movement of Turkey in Nigeria and its impact on bilateral relations with faith-based organisations. **Multidisciplinary Science Journal**, v. 7, n. 9, p. 2025430-2025430, 2025.

VETTORASSI, A. ; AMORIM, O. Refugiados ambientais: reflexiones sobre el concepto y retos contemporáneos. **Revista de Estudios Sociales**, n. 76, p. 24-40, 2021.

CAPÍTULO 2

**MIGRAÇÃO, DIREITOS HUMANOS E
ACOLHIMENTO SOB O PARADIGMA DO DOM:
DESAFIOS, POTENCIALIDADES E EXPERIÊNCIAS NA
RECEPÇÃO DE ESTUDANTES INTERNACIONAIS**

*MIGRATION, HUMAN RIGHTS AND WELCOMING UNDER THE GIFT
PARADIGM: CHALLENGES, POTENTIALITIES AND EXPERIENCES IN
RECEPTING INTERNATIONAL STUDENTS*

*Silvia Garcia Nogueira⁴
Adriano de Freixo⁵*

PALAVRAS INICIAIS

O fenômeno migratório pode ser abordado sob múltiplas perspectivas. Entre elas, a dos direitos humanos, que implica na proteção da dignidade humana do migrante e na garantia de direitos sociais. O termo acolhimento nesse contexto é, em geral, relacionado a quem formalmente o recebe, e diz respeito a uma dimensão simultaneamente pragmática, sociocultural, jurídica e política, que envolve aspectos tão diversos quanto moradia, acesso a serviços públicos, concessão de visto e inserção social, entre outros. Mas a ideia de acolhimento pode ainda vir associada à noção de hospitalidade, que vincula hóspedes (migrantes) a anfitriões (estados, instituições e indivíduos).

É precisamente no laço que liga quem recebe/acolhe a quem é recebido/acolhido que este capítulo se debruça, tomando como referentes da presente pesquisa estudantes de países lusófonos em instituições de ensino superior no Brasil e em Portugal, políticas de acolhimento de

4 Professora Associada do curso de Relações Internacionais. silvianogueira@servidor.uepb.edu.br

5 Professor Associado do curso de Relações Internacionais. adrianofreixo@id.uff.br

alunos internacionais e outras iniciativas voltadas para esse grupo. A base principal para a análise é um estudo de caráter etnográfico empreendido entre fevereiro e julho de 2022 na Universidade Federal Fluminense (Niterói, Estado do Rio de Janeiro, Brasil) e na Universidade de Aveiro (Aveiro, Portugal), em que foram ouvidos em entrevistas 21 alunos dos países lusófonos – de distintos níveis, como graduação/licenciatura, mestrado e doutorado -, 20 representantes institucionais e outras pessoas partícipes desse universo da mobilidade estudantil, além de observação direta e participante no cotidiano dessas pessoas.

Tendo como questão principal “de que modo os estudantes da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) estão sendo acolhidos em universidades portuguesas e brasileiras?”, espera-se apresentar potencialidades e desafios contidos na experiência migratória, da qual fazem parte as universidades, o alunado e outros agentes (organizações não-governamentais, órgãos governamentais, etc.). Pretende-se ainda destacar algumas ações que podem ser consideradas como bem-sucedidas e propõe-se pensar de que modo práticas de acolhimento mais afetivas podem se somar à própria concepção formal dos direitos humanos.

A lente teórica para a interpretação dos dados é a do paradigma do dom, em especial do dom da hospitalidade, que pressupõe aprendizados mútuos sobre o bem-receber e o bom acolhimento.

1 A CPLP E A CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO ESPAÇO LUSÓFONO

A criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em 1996, parecia sugerir que iria se abrir uma nova página nas relações entre os seus sete Estados-Membros originais, espalhados, naquele momento, em três continentes. Porém, quase 30 anos depois, já contando com nove membros plenos e 33 observadores associados, os resultados apresentados por essa Comunidade estão muito aquém das expectativas e ambições iniciais, vinculadas ao seu objetivo de aproximar os povos de língua portuguesa e de “consolidar a realidade cultural nacional e plurinacional que confere identidade própria aos Países de Língua Portuguesa,

refletindo o relacionamento especial existente entre eles e a experiência acumulada em anos de profícua concertação e cooperação”, conforme está colocado em sua declaração constitutiva. Assim, se por um lado, a ideia do compartilhamento de uma língua comum - traço fundamental das comunidades e espaços linguísticos – serviu de elemento catalisador para a construção dessa organização internacional, por outro, as trajetórias históricas e as escolhas distintas de seus atores, muitas vezes, bloquearam uma maior aproximação entre eles.

A consolidação do espaço comunitário passa, necessariamente, pelo fortalecimento dos laços políticos entre os Estados-membros e pela ajuda econômica, pelos investimentos e pela cooperação para o desenvolvimento com os PALOP e o Timor Leste, cujo principal interesse é o estabelecimento de parcerias internacionais que lhes permitam superar o atraso econômico e buscar a resolução de seus graves problemas sociais. Neste aspecto, nos primeiros anos deste século ocorreram vários avanços, principalmente a partir da retomada da “política africana” brasileira, durante o governo Lula da Silva (2003-2010) , quando diversos projetos de cooperação foram assinados entre o Brasil e os países lusófonos. Mas a efetivação desse espaço linguístico e político passa também pela construção de um “espírito comunitário”, a partir da superação de evocações tardias do lusotropicalismo de matriz freyriana⁶ – ainda bastante presente em Portugal - que causam desconforto em boa parte das elites políticas e intelectuais africanas, visto que as guerras de libertação e a descolonização são processos relativamente recentes.

A grande questão é que o discurso lusófono se constituiu a partir de uma perspectiva essencialmente portuguesa, tendo sido construído a partir de elementos presentes no imaginário político da nação lusitana e

6 As teses sobre o lusotropicalismo, desenvolvidas pelo sociólogo pernambucano Gilberto Freyre em boa parte da sua obra, partem da premissa de que a colonização portuguesa seria um exemplo de colonização bem-sucedida devido ao alto grau de adaptabilidade do português ao trópico. Assim, o mundo “criado” pelos portugueses - que engloba vastos territórios nos cinco continentes – constituir-se-ia em uma unidade de sentimentos e cultura, onde a miscigenação seria o símbolo de uma forte tendência à “democratização social”. Na década de 1950, em meio às pressões internacionais pela descolonização, o lusotropicalismo tornar-se-ia a ideologia oficial do colonialismo português, sendo bastante explorado e utilizado pela propaganda salazarista (Cf. Freixo, 2018) .

não, necessariamente, no dos demais povos de língua portuguesa. Assim, pode-se dizer que, em princípio, a *lusofonia* e a CPLP foram, antes de tudo, projetos políticos portugueses, com a forte marca do nacionalismo lusitano. Por isso, Portugal tende a considerar a ocupação da liderança da Comunidade como seu direito natural, alegando justamente ser ele a matriz cultural de todos os demais países lusófonos, além de ser o mais empenhado na difusão da língua portuguesa pelo mundo, adotando esta, inclusive, como política de Estado.

Nesse sentido, apesar da rotatividade existente na secretaria-executiva da organização entre os Estados-membros, as pretensões hegemônicas não assumidas de Portugal estão sempre a pairar sobre a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, mesmo que o maior dentre os seus Estados-membros seja o Brasil, que além de ser a oitava economia do mundo, ainda concentra a maior parte dos lusofalantes. Diante desse quadro, às vésperas de seus 30 anos de existência, a CPLP ainda se vê às voltas com inúmeros problemas e desafios que dificultam sua consolidação como uma organização internacional efetivamente relevante.

Um desses desafios refere-se justamente à circulação de cidadãos dos Estados-membros dentro do espaço comunitário. Como reconhecido pelo próprio grupo de trabalho criado pela organização para discutir e acompanhar a questão “as dificuldades em conceder direitos políticos, económicos e sociais, cuja aplicação esteja em consonância com os atuais ordenamentos jurídicos, são enormes”, uma vez que cada um dos Estados-membros da CPLP também está integrado noutras organizações regionais e sub-regionais”, com “regras mais estritas”⁷. Isso é particularmente visível em Portugal, devido às cada vez mais restritivas legislações elaboradas no âmbito da União Europeia sobre migração e circulação de pessoas. Assim, não é raro que, apesar de diversos acordos já assinados no âmbito comunitário, cidadãos dos países da CPLP encontrem dificuldades para ingresso em Portugal, mesmo que para permanência temporária, como nas atividades de intercâmbio acadêmico (Liberato, 2012) .

7 Cf. a aba “Circulação e Cidadania” no portal da CPLP. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-2767.aspx>.

Em vista disso, a questão da mobilidade tem ganhado centralidade nos fóruns da CPLP, já que o desatar desse nó constitui-se em um aspecto fundamental para a consolidação do espaço comunitário. Na XII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP (2018), realizada em Cabo Verde foi reiterada a ideia de que “a mobilidade e a circulação no espaço da CPLP constituem um instrumento essencial para o aprofundamento da Comunidade e a progressiva construção de uma Cidadania da CPLP” (CPLP, 2018).

O avanço da extrema direita no Brasil e em Portugal nos últimos anos cria uma dificuldade adicional para a implementação de medidas que garantam a livre circulação de pessoas e o pleno exercício de uma cidadania comunitária. O crescimento eleitoral de um partido com um discurso ultranacionalista, xenófobo e – não assumidamente – racistas como o do *Chega!*, em Portugal, ou a força demonstrada pelo bolsonarismo no Brasil representam a emergência de uma parcela significativa das sociedades dos dois principais atores da CPLP, que não hesita em manifestar publicamente sua aversão ao “outro”. Isso tem se traduzido no aumento de agressões e ataques de cunho xenófobo e racista direcionados contra africanos e, em Portugal, também contra brasileiros, o que acaba por afetar também estudantes em mobilidade acadêmica. Até porque mesmo antes dessa “virada à direita” a presença do racismo já era um fantasma a assombrar os estudantes africanos no Brasil e em Portugal (Liberato, 2012).

2 AS INSTITUIÇÕES E A INTERNACIONALIZAÇÃO

Capacitação profissional, mobilidade social, contribuição para o desenvolvimento do país de origem e construção de autonomia individual são alguns dos motivos elencados por estudantes da CPLP para realizarem sua formação profissional em instituições de ensino superior (IES) no exterior. Particularmente no que se refere à opção por universidades do mundo lusófono, o domínio ou desejo de aprimoramento da língua portuguesa – como é o caso de estudantes do Timor-Leste – também pode se somar ao conjunto de razões da mobilidade estudantil.

O perfil desses estudantes em geral é formado por maioria de jovens (entre 20 e 30 anos) , que passam pela experiência de morarem longe da família pela primeira vez. Como é característico de uma parte dos alunos do Sul Global⁸, sobre eles incidem fortes expectativas estatais e familiares. A pressão externa e interior do não-cumprimento ao esperado gera sofrimento e, no seu limite pragmático, pode colocar em risco a experiência migratória, o objetivo de internacionalização das instituições de ensino superior (IES) e os esforços realizados pela família para viabilizar a formação externa.

A diversidade cultural presente no conjunto dos estudantes dos países lusófonos (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Guiné Equatorial e Timor-Leste) configura-se como um desafio nos processos de recepção desses alunos, na formulação de estratégias e de políticas de internacionalização por parte das universidades. Estas costumam considerar suas inserções em um quadro doméstico de políticas migratórias e em rankings tanto nacionais quanto internacionais de instituições de ensino superior.

A busca por essas posições e a (boa) reputação que ambicionam alcançar dependem de protocolos políticos e burocráticos firmados, da conexão com interesses simultaneamente institucionais, nacionais e dos países com os quais se estabelece relações e de ações concretas adotadas para o acolhimento estudantil. Além disso, não menos importante, das impressões que os egressos dos cursos levam de volta a seus países de origem. Neste caso, são eles difusores qualificados para recomendarem a seus compatriotas interessados em estudar fora os países e as universidades em que estudaram.

Nesse contexto, para alcançarem seus objetivos institucionais, as universidades desenvolvem estratégias próprias, ainda que frequentemente

8 Conforme Barros e Nogueira (2015, p. 118) , embora os conceitos de “Norte” e “Sul” sejam vagos e/ou polissêmicos, referem-se a um “sistema político hierarquizado de classificação internacional” em que “Sul” corresponde a um “conjunto de países que poderiam ser identificados como de Terceiro Mundo, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, ou mesmo potências emergentes”, em contraste com o “Norte”, países de Primeiro Mundo, desenvolvidos ou grandes potências. Os autores destacam que “mais importante que as definições de um e outro é a assimetria que marca a relação entre países que pertencem a um ou outro conjunto”.

coadunadas com políticas e diretrizes nacionais mais amplas de ciência, tecnologia, educação e política externa. No caso brasileiro, o Programa Estudantes Convênio de Graduação (PEC-G) e o Programa Estudantes Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) ⁹ configuram-se como importantes estratégias de atração de estudantes internacionais. De acordo com a Divisão de Temas Educacionais (DTED) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que abriga os programas, o PEC-G objetiva “fortalecer laços com as nações amigas”, “cooperar para a formação de recursos humanos” junto aos países participantes do convênio, “contribuir para a internacionalização do ensino superior brasileiro” e “expandir o horizonte cultural dos estudantes brasileiros” (MRE, 2024, s/p).

Para os estudantes, segundo o Ministério, o governo brasileiro garante gratuidade para o curso, o acesso a serviços médicos, odontológicos e de farmácia do Sistema Único de Saúde (SUS) e a recepção, legalização e apostilamento de documentos acadêmicos como diplomas, ementas e históricos escolares. Além disso, podem vir a receber também bolsas de estudo do Ministério da Educação (MEC), do MRE ou outros apoios financeiros das próprias IESs.

Já o PEC-PG é gerido em conjunto pela DTED/MRE, pelo MEC (por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/Capes) e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI, por meio do Conselho Nacional para Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq). O programa oferece bolsas de estudo dentro de acordos de cooperação cultural e educacional para a capacitação em cursos de pós-graduação nas IESs brasileiras. Garante aos estudantes, além da gratuidade nas vagas e a bolsa, o retorno ao país de origem.

Em Portugal, os principais programas de atração de estudantes são o ERASMUS+¹⁰ e programas de cooperação entre membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), além de parcerias estabelecidas

9 Os programas são abrigados pela Divisão de Temas Educacionais do Ministério das Relações Exteriores. Mais informações no site <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/temas-educacionais/programas-de-estudo-para-estrangeiros/pec-g>

10 O Erasmus+ é um programa da União Europeia voltado para a educação, formação, juventude e esporte, com o objetivo de potencializar “o desenvolvimento pessoal e profissional de todos os cidadãos, para o reforço da identidade europeia, do crescimento sustentável, da coesão social e da empregabilidade das pessoas” de conhecimento, por

bilateralmente entre as IESs portuguesas. Em geral, os estudantes da CPLP pagam anuidades menores que os demais estudantes internacionais para cursarem as licenciaturas e as pós-graduações. Dentro dos protocolos de cooperação portuguesa, alunos da CPLP podem contar com bolsas de estudo do Instituto Camões. Os oriundos do Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) têm sido os mais contemplados.

Cabe dizer que a internacionalização e a projeção das universidades brasileiras e portuguesas é um objetivo comum tanto institucionais quanto dos ministérios de relações exteriores, de educação e ciência/tecnologia/inação de ambos os países. No âmbito da CPLP, as políticas externas brasileira e portuguesa voltam-se para esses países membros. No caso português, dentro de um declarado compromisso com suas ex-colônias. No brasileiro, com atenções voltadas para o “Sul Global”, lugar simultaneamente físico (do Hemisfério Sul) e simbólico (países em geral entendidos como “em desenvolvimento” ou “subdesenvolvido”, em contraste com o “Norte Global”, que seriam “desenvolvidos”).

As duas universidades que operam como base para algumas reflexões aqui tecidas sobre o acolhimento de estudantes internacionais – especialmente do mundo lusófono – se inserem nesse contexto e adequam seus objetivos, suas diretrizes e suas ações a essas linhas gerais de seus países. Em Portugal, some-se às tendências europeias também.

A Universidade Federal Fluminense (UFF) , totalmente pública, que foi fundada em 1960 e tem como sede a cidade de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, possui oito campus distribuídos pelo interior do Estado e um avançado em Oriximiná, região Norte do Brasil. A Universidade de Aveiro (UA) é pública, mas com regime de direito privado. Foi criada em 1973 e possui quatro campus (Santiago e Castro, em Aveiro; em Águeda e Oliveira de Azeméis) . Ambas as instituições possuem sites oficiais informativos sobre suas próprias trajetórias, suas visões e os objetivos institucionais, além de informações úteis para os estudantes em geral e, em particular, voltadas para os internacionais e a própria internacionalização. Ressalte-se que, em geral, as primeiras informações do estudante internacional sobre

meio de compartilhamento de conhecimentos nessas áreas, com parceiro europeus e internacionais (informações disponíveis em <https://erasmusmais.pt/erasmus/programa/>)

a instituição de destino são buscadas em seus sites oficiais e/ou redes de relações (sociais presenciais e virtuais) de estudantes e egressos que por lá estudaram. Por isso, atenção aos sites oficiais deve ser dada para entendê-los simultaneamente como fontes de dados e da própria interpretação que a instituição tem de si e de seu público, de modo explicitado.

A UFF, em sua apresentação, diz que se destaca pela “excelência acadêmica”, pela “diversidade e inclusão”, e que “busca proporcionar um ambiente acolhedor e igualitário para seus estudantes, valorizando a diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual”. Cabe ressaltar que a questão dessa diversidade está presente em outras partes do site, o que sinaliza para uma narrativa pública sobre os valores que possui como instituição. Como missão, afirma que busca o reconhecimento nacional e internacional pela excelência dos cursos e pelo impacto social (UFF, 2024, s/p) .

Na aba do site “Quero ser UFF” (UFF, 2024a, s/p) , voltada para a graduação, a universidade faz um balanço do que oferece: “são 125 opções presenciais, além de 6 cursos de graduação a distância pelo consórcio Cederj”; conta com “cerca de 580 laboratórios, além de bibliotecas atualizadas, auditórios e um Centro de Artes com teatro, cinema e galeria”. Dirige-se assim ao estudante: “Se você optar por um dos cursos de Niterói, encontrará uma vida nos campi cercada de cultura e natureza, além da bela paisagem da Baía de Guanabara”. E afirma que “para nós, a assistência estudantil é assunto sério. Por isso, contamos com diversos restaurantes universitários, moradia estudantil, transporte gratuito entre os campi com o BusUFF, diversas bolsas e auxílios a estudantes e ações de apoio psicopedagógico”. Termina com um convite: “Navegue pelos menus, conheça nossos cursos e #VemSerUFF!”.

Na mesma aba “Quero ser UFF”, direcionada à Pós-Graduação, o mote é “Vem crescer na UFF” (2024b, sp/p) . Traz dados quantitativos sobre os programas de pós-graduação (85) , que incluem mais de 130 cursos de mestrado e doutorado, além de 120 cursos de pós-graduação *lato sensu*. O convite ao estudante também é feito: “Se você busca dar continuidade a sua formação e qualificar-se na sua área, a UFF é o seu lugar!”.

O tema da internacionalização aparece na aba “UFF internacionalização” (UFF, 2024c, s/p) . Quem cuida desse assunto é Superintendência

de Relações Internacionais (SRI) , que, como já mencionado, articula os níveis institucional, nacional e internacional. A universidade diz manifestar o “compromisso com a internacionalização, que se faz indispensável tanto para consolidar o Brasil enquanto um centro produtor de conhecimento científico e cultural no cenário mundial quanto para atingir os seus objetivos institucionais e formativos centrais”. Entre as ações ofertadas nesse sentido estão o Programa de Universalização em Língua Estrangeira (PULE) , o Minor em Desafios Globais, o Centro Integrado de Tradução e Escrita (CITE) e o Collaborative Online International Learning (COIL) . O Centro de Línguas (CELUFF) concentra as iniciativas da universidade voltadas para o ensino de línguas estrangeiras – incluindo o programa “Português para estrangeiros” -, constituindo-se também como um referente importante para estudantes internacionais. O conceito de internacionalização, para a Superintendência, “transcende a esfera acadêmica, sendo também impulsionadora de vivências pessoais e profissionais”.

Ao lado da questão linguística, mesmo para aqueles que possuem o Português como idioma oficial, outros pontos que geram desafios para quem estuda no exterior costumam ser relacionados à moradia e ao deslocamento pela cidade que abriga o campus do curso escolhido. Na aba “Vida na UFF” (UFF, 2024d, s/p) , há um aviso de que o “serviço de Moradia Estudantil da UFF” é “indisponível para alunos estrangeiros”, ainda que a Superintendência de Relações Internacionais disponibilize uma lista de opções em Niterói e os coloque “em contato com uma rede de ex-intercambistas que são proativos no compartilhamento de vagas em repúblicas ou em apartamentos pela cidade”, por meio de alguns projetos: “Morar UFF” (alunos que ajudam na busca por acomodação) , “Roomgo” (plataforma online com pessoas que desejam dividir o aluguel da moradia ou alugar um quarto na cidade) .

Para auxiliar na integração à universidade e à cidade destino, o “Programa de Apadrinhamento” conta com alunos selecionados pela SRI para mesmo antes da chegada ao país fornecer informações práticas sobre o local, os sistemas administrativo e acadêmico. A função do padrinho é “auxiliar seu afilhado na sua adaptação à rotina acadêmica no Brasil”. Outros itens do “Vida na UFF” são “Cultura” (os locais, projetos e

iniciativas da universidade no campo das artes e da música) e “Diversidade” (novamente aqui a questão da inclusão étnico-racial e de gênero) .

A recepção na chegada ao Brasil também é abordada no site da universidade, na aba “UFF – Chegando ao Brasil” (UFF, 2024e, s/p) , em que são fornecidas orientações sobre os documentos necessários para a chegada ao país, como visto, seguro saúde, Cadastro de Pessoa Física, declaração de inscrição e o que é chamado de “informações práticas”. Estas incluem diretrizes e explicações detalhadas sobre telefonia (onde comprar um cartão SIM, as operadoras do Rio de Janeiro, os códigos do Brasil e do Rio de Janeiro, passos para realizar chamada nacional e internacional) , números de emergência (Corpo de Bombeiros, polícia, ambulância, Delegacia de Atendimento ao turista) , energia (tipos de tomada, com desenho, e a voltagem) , transporte (os tipos existentes e o mapa do transporte no Rio de Janeiro com respectivas direções, dica de trajeto a partir do aeroporto para chegar a Niterói, os aplicativos de táxi, Uber e 99 e as linhas de ônibus que fazem esse trajeto) .

A Universidade de Aveiro, por sua vez, na aba “Sobre nós” (UA, 2024, s/p) apresenta como sua missão “criar, compartilhar e aplicar conhecimento, envolvendo toda a comunidade através do ensino, da investigação e da cooperação com o meio envolvente, com vista a fazer uma clara diferença para os indivíduos e a sociedade”. Apresenta como sua visão a criação e a transmissão de conhecimento “para transformar vidas, comunidades e a sociedade em geral, promovendo a formação para a cidadania, no respeito pela liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana”. E a si própria como “projeto global”.

Enquanto a UFF possui o “Quero ser UFF”, a UA em seu site , na aba “Estudar”, possui um item com o sugestivo título “Tu pertences aqui”, que estabelece diretamente uma comunicação com o seu público:

Sabemos que a mudança para a universidade é uma das fases mais desafiantes da tua vida. Vais sentir saudades de casa e de tudo o que te é familiar. Mas podes respirar fundo, vamos mostrar-te que tu pertences aqui!

Aqui tratamos por tu todas as áreas e há cursos para todos os gostos. Desde as Engenharias, às Humanidades, passando pelas Artes ou pelas Telecomunicações e

Informática, temos mais de 50 licenciaturas! Vê como te podes candidatar.

Apoiamos-te nos estudos, temos várias cantinas e até uma nave multifunções onde podes praticar desporto. Conhece tudo o que vais ter direito assim que cá chegares! (UA, 2024a) , disponível em <https://www.ua.pt/pt/pt/pertences-aqui>

Assim como o “Vida na UFF”, o site da UA traz a aba “Viver em Aveiro” (UA, 2024b, s/p) , em que “assume o seu compromisso de acolher e integrar a comunidade internacional”, abrangendo os membros “da comunidade UA, mas também as pessoas que habitam as cidades em que a UA está instalada”. O foco na relação que se estabelece entre as pessoas no período dos estudos em Aveiro e após também são explicitados: “Queremos que vivas momentos inesquecíveis e que (muito importante) construas relações para a vida”. Também alerta para as providências antes de chegar em Aveiro, exemplificando, e traz informações sobre o clima (“Não sabes que roupa deves trazer quando vieres para Aveiro? Nós damos uma ajuda”) , segurança (“considerada bastante segura para viver [. .] De qualquer forma, aconselhamos os nossos estudantes a tomar as precauções normais, como não andar a pé sozinho até muito tarde, não aceitar boleia de desconhecidos”) e custo de vida (“é muito razoável [. .] a própria configuração das cidades permite que muitas das deslocações sejam feitas a pé ou de bicicleta, o que tem um impacto significativo no orçamento familiar”) . Traz também vídeos apresentando a universidade (UA Visita Guiada 360°) .

As informações contidas na aba “Internacional”, e dentro dela sobre cooperação internacional (UA, 2024c, s/p) , trazem o modo como seus objetivos (“um duplo objetivo”) são entendidos pela UA: “ser um nó relevante em redes de excelência, que nos permitem estar na vanguarda da criação de conhecimento e valor, mas também de ser parceiro de desenvolvimento para países e instituições”. São explicitadas as estratégias adotadas e a meta de conquistar uma “posição de grande destaque internacional”. Entre as estratégias, produção conjunta com parceiros estrangeiros; “definição de uma política de alianças”, com “identificação de áreas geográficas de colaboração prioritária”; o “recrutamento de

talentos a nível internacional (professores, investigadores ou estudantes)”; e o “aumento da visibilidade transfronteiriça da UA”. E chama a atenção que a “comunidade estrangeira” na instituição duplicou nos últimos cinco anos (referência no ano de 2023), criando “um ecossistema multicultural”.

“E se um aguaceiro forasteiro beija um moliceiro, eu digo primeiro: Bem-vindo a Aveiro!” Este pequeno verso abre a aba “Vida Académica” (UA, 2024d, s/p), seguindo, talvez, a própria tendência de Aveiro de ter em alguns locais públicos versinhos desse tipo reproduzidos. Nela há muitas informações, entre as quais informações dobre a UA Intercultural, um espaço exclusivamente dedicado ao acolhimento, recepção e acompanhamento de estudantes internacionais, além de promoção de eventos – na pesquisa de caráter etnográfico empreendida, observou-se ser um dos setores de maior referência para os estudantes internacionais e promotor de eventos entre eles na universidade.

Uma seção do site da Universidade de Aveiro se dedica a um assunto que a pesquisa de campo mostrou como relevante para parte dos estudantes ouvidos: estágios e empregos (UA, 2024e, s/p). Muito diferentemente da abordagem institucional da universidade brasileira, a UA lança a pergunta: “E depois do curso, o que vais fazer?” Ao lado de ressaltar as altas taxas de empregabilidade dos diplomados, traz uma plataforma online que coloca em contato estudantes com possíveis empregadores ou empresas que oferecem estágios.

Nesse “[Portal de Emprego da UA byJobteaser](#)” é disponibilizado “um conjunto de ferramentas para construção da carreira, marcação de consultas para orientação profissional, bem como a divulgação de eventos e workshops indicados para quem procura emprego ou estágio”. Uma vez registrados, os alunos terão acesso às vagas de emprego e estágio profissional ofertados pelos empregadores. Ademais, o programa “Estágios de Verão” possuem duração de um a três meses, permitindo a possibilidade de no futuro as entidades parceiras poderem contratá-los, assim como a universidade costuma promover “feiras de emprego” (como a “Feira de Emprego Universidade 5. 0”, que inclui uma série de atividades voltadas para o corpo discente, com a presença de empresas e entidades locais que podem realizar recrutamentos. Até onde se pôde

perceber no tempo da pesquisa, o portal da UFF não trouxe nenhuma ação equivalente dedicado a emprego. O que pode significar tanto uma ênfase no retorno dos estudantes aos seus países de origem quanto que os canais desse encaminhamento profissional podem não estar presentes no site mas em outros meios de comunicação e interação entre a universidade e os estudantes.

Ainda que tenhamos tomado os sites da UFF e da UA como exemplos, é possível extrapolar seus âmbitos e afirmar que as páginas das universidades funcionam como uma espécie de cartão de visitas. Nele apresentam o modo como as instituições pensam a si mesmas com vistas não apenas a reunir informações básicas sobre sua organização, seus serviços e sistemas de funcionamento, como também revelam seus objetivos, parte de suas estratégias e sua visão a respeito da sua função social. Para o público de estudantes internacionais, constituem ainda uma importante fonte para a tomada de decisão sobre onde estudar, as providências prévias a serem adotadas à chegada no país e IES de destino e, uma vez já na experiência da mobilidade, um *savoir-faire* em casos de dificuldades com a indicação de onde se pode recorrer e como se deve agir.

Algumas das questões presentes e antecipadas pelas universidades em seus sites seguem diretrizes formuladas pela Organização das Nações Unidas (ONU), em particular em sua agência voltada para as Migrações, a OIM. Para nortear as ações daquelas instituições que desejam seguir parâmetros humanitários no acolhimento de migrantes internacionais, foram formuladas o que se convencionou chamar de “boas práticas”, interpretadas e reinterpretadas por países, estados, municípios e instituições acolhedores. Mas são grandes os desafios. Entre o que se faz, se diz que faz e o que ainda estar por fazer é que reside grande parte das percepções dos estudantes internacionais sobre sua própria experiência.

3 AS BOAS PRÁTICAS

A Agência da Organização das Nações Unidas para as Migrações (OIM), criada em 1951, é o principal órgão intergovernamental voltado

para a proteção e a facilitação da migração regular, contando com 175 Estados-membros e escritórios em mais de 170 países (OIM, 2024) . Com atenção voltada para as diretrizes da Agência, a Plataforma “MigraCidades: Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil” foi construída a partir da parceria estabelecida entre a OIM e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) , com apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) , e apoio financeiro do Fundo da OIM para o Desenvolvimento (MigraCidades, 2021) .

A plataforma tem como objetivo contribuir para a construção e a gestão de políticas migratórias de forma qualificada e planejada, orientada pela Meta 10.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, “que prevê uma migração ordenada, segura, regular e responsável”, buscando “capacitar atores locais, impulsionar o diálogo migratório, certificar o engajamento dos governos em aprimorar a governança migratória e dar visibilidade às boas práticas identificadas nos estados e municípios” (MigraCidades, 2021, s/p) .

São dez as dimensões da MigraCidades (2021a) para auxiliar a formulação de políticas migratórias por governos locais: 1) Estrutura institucional de governança; 2) Capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos migrantes; 3) Participação social e cultural de migrantes; 4) Transparência e acesso à informação; 5) Parcerias institucionais; 6) Acesso à justiça e serviços de proteção; 7) Acesso a mercado de trabalho; 8) Acesso à assistência social; 9) Acesso à integração e educação; 10) Acesso à saúde.

Ao cruzarmos as dimensões das boas práticas elencadas no MigraCidades com o que foi apresentado nos sites das duas universidades tomadas como exemplos para uma reflexão sobre o acolhimento e o bem-receber aos estudantes internacionais de países lusófonos, podemos perceber uma confluência. Quando, contudo, passamos para a dimensão cotidiana da vida desses estudantes, as percepções êmicas às vezes são dissonantes sobre o que é oferecido pelas instituições.

4 PERCEPÇÕES MÚTUAS

As perspectivas institucionais se voltam para a dimensão estratégica da recepção aos estudantes internacionais, com vistas ao incremento de políticas de atração desse público. O objetivo é a melhoria em rankings nacionais e internacionais direcionados para classificação de instituições de ensino superior, nos quais o nível de internacionalização é um dos critérios que se destaca. Do ponto de vista dos estudantes, trata-se de adquirir capacitação profissional de qualidade, ter uma experiência fora do seu país, possibilitar mobilidade social e acesso a melhores empregos ou crescimento na carreira. No país, na cidade e na universidade de destino, espera-se também fazer amigos, conhecer e experimentar novas culturas e estilos de vida.

Tomando os universos da pesquisa como referências, entre o que as instituições oferecem e o que os estudantes desejam ter na mobilidade estudantil, parece haver uma espécie de nó: ainda que formalmente as políticas, as ações e os programas atendam aos anseios estudantis, a dimensão interativa e cotidiana de suas aplicações muitas vezes são objetos de crítica por parte dos alunos ouvidos.

Na Universidade de Aveiro, em geral, a percepção institucional e a dos estudantes do universo do estudo é a de que a UA corresponde a uma das instituições de ensino superior em Portugal que mais atenção e esforços dedica às políticas e ações de acolhimento. O papel do Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes (Claim) e da UA Intercultural se destacam, assim como projetos de grupos de professores (como o Laboratório de Cidadania Intercultural/Labic) e outros agentes externos à instituição (como a ONG MonaMon). Também foram mencionadas positivamente algumas disciplinas específicas oferecidas em distintos cursos, particularmente aquelas relacionadas a temas como multiculturalismo e interculturalidade. Isto porque são percebidos como espaços acadêmicos e sociais nos quais os estudantes internacionais são mais estimulados e, por essa razão, se sentem mais à vontade para expressarem seus pontos de vistas e compartilhar elementos de suas vidas nos locais de origem.

Por outro lado, os interlocutores da investigação na UA e na UFF consideraram como os principais problemas em seus acolhimentos a

falta de informação sobre os serviços acadêmicos oferecidos quando já se está no lugar, e sobre a cidade (Aveiro e Niterói) quanto aos meios de transporte, espaços de lazer, localização da universidade e de seus setores na chegada dos/as estudantes. A ausência (no caso da UFF, conforme informado no site da instituição) e/ou a baixa quantidade de vagas no alojamento estudantil disponível para os estudantes internacionais foi considerada por eles um problema significativo.

Outro problema presente recorrentemente nos relatos dos alunos, em ambas as instituições, foi que em decorrência da demora da burocracia para a concessão de vistos de estudo em seus países de origem ou no país de destino acabou gerando seus atrasos para o início das aulas. A consequência direta disso é tanto a perda de conteúdos das aulas quanto dos eventos de acolhimento e socialização promovidos nas primeiras semanas, com explicações sobre a própria universidade e momentos de boas-vindas em que os vários estudantes (nacionais e internacionais) podem se conhecer e interagir.

A língua é outro ponto sensível aos alunos. Professores da UA ouvidos disseram que possuem abertura para aceitarem diversos tipos de trabalhos acadêmicos na língua portuguesa escrita ou formal e que em geral as variantes predominantes são a de Portugal e do Brasil. O problema é a mistura da língua de variados referentes e o padrão linguístico informal/falado, além da falta de domínio dos próprios professores portugueses de todos os padrões formais de todas as variantes. Foi apontado por alguns desse grupo, também, a falta de tempo para dedicação à correção do Português nos trabalhos escritos, assim como para o acompanhamento mais estreito junto aos estudantes de países lusófonos (em especial casos em que a língua é a oficial do país, mas são poucos os que efetivamente dominam o idioma, como é o caso, por exemplo, de parte significativa dos timorenses e guineenses).

Por sua vez, na perspectiva de uma parte dos estudantes, deveria ser dada mais atenção ao ensino da língua antes da chegada à Universidade; outra parte gostaria de ter mais compreensão dos professores com as diferenças de variantes linguísticas; e outra, em menor recorrência, acredita que é preciso se adaptar à língua no país de destino. Dois interlocutores relacionaram a exigência de alguns professores do padrão

português a uma visão colonialista de imposição e hierarquização linguísticas que refletem a relação da antiga metrópole com suas ex-colônias. Esse tema do idioma foi mais relatado pelos alunos em Portugal do que no Brasil.

Uma questão que apareceu em alguns relatos de professores/as e estudantes/as em Portugal diz respeito à construção de representações sociais estereotipadas sobre os estudantes no que se refere às suas capacidades de aprendizagem. Essa noção foi expressa por alguns professores e estudantes ouvidos com locuções como “o ensino lá é precário, não é como aqui”. Diferentemente, alguns outros professores e alunos disseram que professores mais sensíveis ou que tiveram alguma experiência em seus países de origem tinham maior tendência a serem mais acolhedores e dedicarem mais atenção às dificuldades encontradas devido às diferenças culturais e/ou modelos de ensino, estimulando e valorizando ainda maior participação deles na sala de aula, ao falarem sobre os seus contextos sociais, políticos, econômicos, etc.

Ainda sobre estereótipos e representações, em sentido inverso, foram os estudantes no Brasil que disseram que faziam uma ideia diferente do país, que não era bem o que esperavam (em particular, no que se refere a alguns casos de racismo e de insegurança/violência). Na UFF, como apresentado pelo site, a questão da diversidade racial e de gênero é relevante. Iniciativas de alguns professores (como rodas de conversas, orientações sobre como proceder em caso de discriminação, entre outras) são voltadas para combater tais tipos de preconceitos e discriminação.

A dimensão emocional dos estudantes dos países lusófonos também foi abordada simultaneamente por alunos e por representantes de ambas as universidades. A principal questão que os afeta relaciona-se ao medo do fracasso, do baixo desempenho, a distância/problemas da/com família e a situações relacionadas a dificuldades financeiras para manutenção no exterior (alojamento, transporte, p. ex.). Uma parte dos entrevistados desconhece os serviços de atendimento psicológico ofertado pelas instituições ou diz que procura resolver sozinha o que aflige. Por outro lado, particularmente psicólogos dos serviços da UA disseram que gostariam de ter maior participação no acolhimento inicial a esses estudantes e que devido à demanda nem sempre conseguem atender a todos.

Uma das questões que em geral vem sendo secundarizada embora detectada por parte dos serviços da UA no que se refere aos estudantes lusófonos relaciona-se ao clima. Muitos estudantes dizem que chegaram em períodos de muito frio em Aveiro, no inverno, e não tinham roupas adequadas ou aquecimento, causando sofrimento físico a eles. Para mitigar isso, entretanto, a ONG MonaMon (partícipe inclusive do Labic) vem desempenhando um papel importante na detecção e mitigação desse problema, assim como o setor da Ação Social tem feito esforço para apoiar os estudantes com a oferta de alojamento estudantil adequado, além de refeições quentes nas cantinas da universidade – ainda que como referido, em geral, a demanda por tais ações sejam maiores do que a capacidade de atendê-las (seja por falta de funcionários ou por limitações físicas, como quantidade de prédios destinados a isso) . No estudo na UFF a questão climática sequer foi mencionada.

Uma recorrência de percepção entre os estudantes da UA e da UFF é a de que há funcionários/professores que acolhem bem os estudantes, muitas vezes indo além do que a função delas poderia prever – por exemplo levar para jantar na casa, apresentar a cidade, etc. No entanto, ainda que os alunos se refiram com gratidão a eles, a grande maioria de quem tem essa percepção pensa que tais ações acolhedoras não deveriam depender de cada pessoa ocupando aquela função, pois quando se trata de uma menos sensível, não é acolhedora no exercício do cargo que ocupa. Os estudantes gostariam que iniciativas acolhedoras como essas fossem institucionalizadas e não pessoalizadas. Precisamente aqui parece residir o nó mencionado entre as universidades e os estudantes.

Na UFF, o empenho pessoal de alguns professores e funcionários para auxiliá-los no começo do curso foi apontado como importante no acolhimento. As redes de estudantes no Estado do Rio de Janeiro também foram mencionadas como fundamentais. Também ocorreram críticas ao acolhimento por parte dos estudantes internacionais foco da pesquisa, apesar da dedicação pessoalizada de alguns professores e funcionários na resolução dos problemas. No caso dos estudantes da UFF, a questão da segurança pública apareceu como um dado distinto no corpus das entrevistas, ao contrário do contexto português: enquanto Portugal se apresenta como um dos países mais seguros do mundo, o Estado do Rio

de Janeiro – onde a cidade de Niterói se localiza – é considerado um dos mais inseguros do Brasil.

Em ambos os contextos, português e brasileiro, os interlocutores da investigação apontaram falhas em alguns programas institucionais (PEC-G¹¹, PEC-PG, tutoria, Buddy, etc.), seja pela falta de informação sobre eles ou alguma experiência pessoal negativa. Em direção contrária, alguns outros professores e alunos em Portugal e no Brasil disseram que professores mais sensíveis ou que tiveram alguma experiência nos países de origem dos alunos tinham maior tendência a ser mais acolhedores e dedicarem mais atenção às dificuldades encontradas devido às diferenças culturais e/ou modelos de ensino. Eram eles os que mais estimulavam e valorizavam maior participação na sala de aula.

Em vários momentos as palavras “acolhedor (a)” e “hospitaleiro (a)” foram usadas para expressar pessoas das instituições de ensino superior que os estudantes consideraram importantes para tornar sua experiência na universidade e na cidade de destino menos difícil. Com muitas delas, foram construídos vínculos duradouros baseados em respeito, confiança e amizade. Com esses anfitriões, os estudantes se sentiram amparados e afetivamente acolhidos. O que receberam, à luz do paradigma do dom (Caillé, 2002), foi o dom da hospitalidade (Nogueira, 2023, 2014; Nogueira e Araújo, 2019).

5 O DOM DA HOSPITALIDADE NO ACOLHIMENTO (A) EFETIVO

A mobilidade estudantil internacional demanda entender o fenômeno em suas múltiplas camadas. Uma delas relaciona-se à compreensão do estudante como um ser repleto de humanidade composta por pensamentos, comportamentos e sentimentos marcados por padrões culturais específicos do seu contexto social de origem. Por sua vez, as instituições de ensino superior são compostas por normas e regras interpretadas e traduzidas em ações por outras pessoas igualmente dotadas de

11 Para uma perspectiva de alunos sobre o PEC-G, ver também Macedo (2022), disponível em <https://doi.org/10.1590/S1414-40772022000200006>

pensamentos, comportamentos e sentimentos marcados por padrões culturais específicos do seu contexto social de origem. O cotidiano dessa mobilidade, nesse sentido e em última instância, baseia-se nas relações estabelecidas entre pessoas: aluno-professor, aluno- representante de serviços das IESs, aluno internacional-aluno nacional, etc. Compreender a mobilidade assim implica em lançar luz sobre o vínculo criado entre pessoas.

O laço social criado entre os agentes da mobilidade forma alianças entre eles individualmente, institucionalmente e internacionalmente. Na ótica do paradigma do dom (Caillé, 2002) e da teoria das trocas (Mauss, 1966), a relação estabelecida e entretida na troca entre os parceiros (estudantes e representantes institucionais) implica em atos de dar, receber e retribuir dons/dádivas materiais e imateriais. E nesse sentido operariam ao mesmo tempo como motor e performador do próprio vínculo estabelecido entre eles. O paradigma do dom é, por isso, para Alain Caillé, uma perspectiva a ser adotada para a compreensão de alianças formadas entre os parceiros. Nessa direção, a cooperação acadêmica internacional, a mobilidade estudantil e as ações para a internacionalização das instituições de ensino superior são o contexto para a relação que se desenrola nos processos de acolhimento e recepção de estudantes internacionais.

Tendo em vista a multiplicidade de dons de natureza material e imaterial que são trocados entre o alunado e as instituições por meio de seus representantes formais (professores, técnicos administrativos, pró-reitores, coordenadores de setor, entre outros), o da hospitalidade talvez seja o mais significativo quando acrescentamos à discussão do tema a dimensão afetiva – que se soma à concreta, prática, interativa do dia-a-dia.

As universidades podem ser pensadas como anfitriãs, que recebem convidados (estudantes internacionais) para a sua casa. Posto desse modo, pensar a internacionalização e a cooperação acadêmica sob o paradigma do dom (e) da hospitalidade implica em estabelecer conexões entre os níveis internacional, dos Estados e dos indivíduos (Nogueira, 2023; Lório e Nogueira, 2020; Nogueira e Araújo, 2019). O dom/dádiva da hospitalidade envolve questões como a noção de identidade de anfitriões e hóspedes, pois na hospitalidade, de acordo com Perrot (2011), algo ofertado (informações, aulas, bolsas de estudo, etc.) pelo anfitrião

carrega junto uma parte de si (atenção, estima, respeito, etc.) e o que é recebido implica no seu acolhimento. Tem-se assim, para o autor e como explorado em outros lugares (Nogueira, 2014:118) , que o “vínculo que cria da dádiva, vínculo de “pessoa a pessoa”, é antes de tudo uma brecha aberta na identidade, hospitalidade do outro no próprio sujeito”.

A ideia de bem-receber contida nas expectativas da hospitalidade e do acolhimento abrange noções como respeito às regras da casa ditadas pelos anfitriões, atendimento aos anseios dos hóspedes e aprendizagens mútuas – sobre si como anfitrião, sobre o hóspede que traz trajetória própria e sobre o ato mesmo de (bem) receber. Aplicada à cooperação acadêmica internacional, aprimora a própria internacionalização das IESs, fortalece as alianças entre Estados parceiros, incrementa a autonomia e o crescimento profissional do estudante e a possibilidade de mobilidade social familiar no país de origem. E, não menos importante, os vínculos criados pelo dom da hospitalidade a partir de parâmetros do bem-receber (afetivo, inclusive) podem ser duradouros e atraentes para novos “hóspedes”.

MAIS ALGUMAS PALAVRAS

Como transformar iniciativas individuais em práticas institucionais? Como sensibilizar pessoas na instituição para diretrizes institucionais voltadas para o acolhimento de estudantes internacionais? A busca de respostas para essas perguntas, quando traduzidas em ações e programas direcionados ao bem-receber, é fundamental para o alcance dos objetivos estratégicos que a internacionalização pode trazer para as instituições de ensino superior e para os objetivos profissionais e de vida dos alunos. Agir nesse sentido caminha para o entendimento que a internacionalização da universidade teria como uma de suas missões servir como uma “via de humanização”, ao incorporar a abertura e aprendizado ao “outro” (Almeida, 2016) .

Tomando as dez dimensões da Plataforma MigraCidades como referência, talvez um das que mais chame a atenção pelo baixo investimento, ou ausência dele, seja a segunda dimensão, a capacitação de servidores e sensibilização sobre direitos dos migrantes. As demais parecem estar

relativamente presentes no universo social pesquisado, ainda que nem sempre livre de falhas e desencontros entre o que as instituições apresentam como serviços ofertados aos estudantes internacionais e o que efetivamente eles têm acesso.

Por outro lado, iniciativas e projetos de professores e servidores sensibilizados das universidades, como as rodas de conversa sobre racismo e gênero (UFF) ou o Labic/UA (que foca sobre múltiplas dimensões, como apoio ao estudo, integração cultural, lazer, transporte e emprego, por meio de parceiros fora da universidade) podem ser elencadas como modelos de boas práticas e bem-receber (acolhedoras e hospitaleiras) em uma internacionalização humanizada. Em geral, a base é a compreensão compartilhada por todos (alunos e instituições) de que uns aprendem com os outros e que os vínculos criados entre eles podem ultrapassar os limites de tempo (a duração do curso) e de espaço (o local do curso) que envolvem a experiência migratória.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. A. "A internacionalização do ensino superior por ser uma via de humanização?". In: MOURA, R. A. de; ALMEIDA, A. A. de (Org.) . **Internacionalização do Ensino Superior: desafios e perspectivas**. Curitiba: Editora CRV, 2016. p. 27-44.
- BARROS, D. de; NOGUEIRA, S. G. Cooperação educacional internacional Brasil/África: Do Programa Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) à Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) . **Revista de Estudos Internacionais**, [s. l.], vol. 6, n. 2, p. 117-133, 2015.
- CAILLÉ, A. **Antropologia do Dom: o terceiro paradigma**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CPLP - COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. Mobilidade e circulação de pessoas aprofundam comunidade. [s. l.], 25 jul. 2018. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-4447>.

[aspx?Action=1&NewsId=5956&M=NewsV2&PID=10872](#). Acesso em: 1 out. 2024.

FREIXO, A. de. A Crise do último império: a Guerra Fria e as décadas finais do colonialismo português (1945-1975) . **Dialogos**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 126-138, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/view/43636>. Acesso em: 10 out. 2018.

IORIO, J. C. ; NOGUEIRA, S. G. O acolhimento de estudantes internacionais: brasileiros e timorenses em Portugal. **Revista Interdisciplinar na Mobilidade Humana - REMHU**, [s. l.], v. 27, n. 56, p. 197-215, ago. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852019000200197&lng=en&nrm=iso.

LIBERATO, E. A Formação de Quadros Angolanos no Exterior: Estudantes angolanos em Portugal e no Brasil. **Caderno de Estudos Africanos**, [s. l.], n. 23, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2930/293023560005.pdf>. Acesso em: 1 out. 2024.

MACEDO, M. do S. A. N. Internacionalização do ensino superior e cooperação educacional: o caso do pec-g na voz dos estudantes. **Avaliação. Revista da Avaliação da Educação Superior**, [s. l.], v. 27, n. 2, p. 305-325, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772022000200006>. Acesso em: 20 out. 2022.

MAUSS, M. **Sociologie et Anthropologie**. Paris: PUF, 1966.

MRE. **[S. l.]**, 2024.

MIGRACIDADES. A Plataforma MigraCidades. [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/MigraCidades/a-plataforma-MigraCidades-2/>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Dez dimensões da governança migratória. [s. l.], 2021a. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/MigraCidades/a-plataforma-Migra>

Cidades-2/10-dimensoes-da-governanca-migratoria/. Acesso em: 9 out. 2024.

MRE. Divisão de Cooperação Educacional. [s. l.], 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/temas-educacionais/divisao-de-temas-educacionais>. Acesso em: 1 out. 2024.

NOGUEIRA, S. G. Cooperação acadêmica internacional e acolhimento: algumas reflexões sobre o bem-receber e o paradigma do dom (e) da hospitalidade. **Opens Minds International Journal**, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 16-21, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.47180/omij.v4i3.245>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Cooperação educacional Brasil-Timor-Leste e a dádiva da hospitalidade paraibana: reflexões sobre uma experiência. In: SANTOS, M. de O. ; PETRUS, R. ; OLIVEIRA, A. L. de. (Org.) . **Recortes interdisciplinares sobre migrações e deslocamentos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Leo Christiano Editora Ltda. , 2014. p. 107-120.

NOGUEIRA, S. G. ; ARAÚJO, W. L. de. Cooperação Brasil-Timor Leste sob o Paradigma do Dom e da Hospitalidade. **Revista Carta Internacional**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 100-126, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21530/ci.v14n2.2019.881>.

OIM. Quem Somos. [s. l.], 2024. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/quem-somos>. Acesso em: 9 out. 2024.

PERROT, D. Dádiva. Hospitalidade e reciprocidade. In: MONTANDÓN, A. (Dir.) . **O Livro da Hospitalidade**. Acolhida do Estrangeiro na História e nas Culturas. São Paulo: Editora Senac, 2011. p. 63-72.

UA. Sobre nós. [s. l.], 2024a. Disponível em: <https://www.ua.pt/pt/sobre-nos>. Acesso em: 2 out. 2024.

_____. [sem título]. [s. l.], 2024b. Disponível em: <https://www.uff.br/sobre/apresentacao/>. Acesso em: 2 out. 2024.

_____. Viver em Aveiro. [s. l.], 2024c. Disponível em: <https://www.ua.pt/pt/viver-aveiro>. Acesso em: 2 out. 2024.

_____. Internacional/Cooperação. [s. l.], 2024d. Disponível em: <https://www.ua.pt/pt/internacional-cooperacao>. Acesso em: 2 out. 2024.

_____. Vida Académica. [s. l.], 2024e. Disponível em: <https://www.ua.pt/pt/vida-academica>. Acesso em: 2 out. 2024.

_____. Estágios e Empregos. [s. l.], 2024f. Disponível em: <https://www.ua.pt/pt/estagios-emprego>. Acesso em: 2 out. 2024.

UFF. Apresentação. [s. l.], 2024a. Disponível em: <https://www.uff.br/sobre/apresentacao/>. Acesso em: 2 out. 2024.

_____. Quero ser UFF/Estudante de Graduação. [s. l.], 2024b. Disponível em: <https://www.uff.br/quero-ser/estudante-de-graduacao/>. Acesso em: 2 out. 2024.

_____. Quero ser UFF/Estudante de Pós-Graduação. [s. l.], 2024c. Disponível em: <https://www.uff.br/quero-ser/estudante-de-pos-graduacao/>. Acesso em: 2 out. 2024.

_____. UFF internacionalização/Cooperação Internacional. [s. l.], 2024d. Disponível em: <https://www.uff.br/internacional/cooperacao-internacional/>. Acesso em: 2 out. 2024.

_____. Vida na UFF. [s. l.], 2024e. Disponível em: <https://international.uff.br/vida-na-uff/>. Acesso em: 2 out. 2024.

_____. UFF – Chegando ao Brasil. [s. l.], 2024f. Disponível em: <https://international.uff.br/chegando-no-brasil/>. Acesso em: 2 out. 2024.

CAPÍTULO 3

**A ARTE DE BANKSY E A CRISE DOS REFUGIADOS:
UMA ANÁLISE SOCIOPOLÍTICA***BANKSY'S ART AND THE REFUGEE CRISIS: A SOCIOPOLITICAL ANALYSIS*

*Vanessa Horacio Lira¹²
Alef do Monte Ferreira¹³*

INTRODUÇÃO

As primeiras aparições de Banksy e seus trabalhos têm início no final dos anos 1990, porém seus trabalhos ganham mais notoriedade e atenção no começo do século XXI. Isso ocorre devido à sua forma de usar a arte como protesto. Nesse sentido, novas obras surgem pelas ruas de Bristol, Londres e na Palestina, compostas por temas que se tornam mais importantes para o novo século - obras que protestam contra a crise de refugiados e a falta de atenção para essa problemática, além de criticar o capitalismo e a ascensão de ideologias conservadoras.

De identidade ainda não revelada, Banksy causa incômodo em alguns grupos sociais e, ao mesmo tempo, causa conforto em outros. Além de grafiteiro, Banksy é um rebelde e provocador, ao mostrar em suas obras as desigualdades, irregularidades e negligências com alguns grupos da sociedade, particularmente os refugiados e migrantes (Diógenes, 2011). Banksy sempre buscou críticas e protestos contra o sistema, o que é perceptível a partir de seus grafites que mostram personagens em situações específicas para causar emoção nas pessoas.

No começo da década de 1960, as teorias pós-estruturalista, pós-colonial e pós-positivista provocaram debates e questionamentos sobre

12 Doutoranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFPE) . vanessa.lira@servidor.uepb.edu.br

13 Bacharel em Relações Internacionais (UEPB) . alefdomonte12@gmail.com

teorias criadas por um sistema político ocidental. Diante disso, analisar as obras de Banksy a partir de uma ótica sociopolítica torna-se fundamental para compreender que a arte anda lado a lado com a política e como a arte é uma das principais ferramentas para expressar inquietações com o abuso de poder, tráfico de influências, corrupção e combater intolerâncias, tanto sociais quanto morais.

Para a realização desta pesquisa foi adotada uma abordagem qualitativa, utilizando métodos exploratórios e interpretativos, além da análise de conteúdo. De modo mais específico, a pesquisa exploratória faz um levantamento qualitativo para análise de imagens. Foram analisados grafites e telas de Banksy que fazem referências diretas a aspectos políticos e às consequências que ocorrem com pessoas em situação de refúgio forçado, tanto por conflitos domésticos, deslocamentos ambientais quanto por crises econômicas e sanitárias.

O objetivo geral da pesquisa é fazer uma análise de como a arte produzida por Banksy pode se relacionar com questões políticas, sociais e socioeconômicas. As fontes primárias são as obras originais produzidas por Banksy, suas entrevistas para documentários, além de textos publicados em seu site oficial que incluem manifestos, opiniões pessoais e comentários. Como fontes secundárias, foram utilizados artigos científicos sobre a arte de Banksy, além de seus livros *Existencilism* (2002) e *Wall and Piece* (2005), reportagens, documentários e livros sobre seus trabalhos.

1 ARTE E POLÍTICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O termo grafite é derivado da palavra italiana *sgraffitto* e significa rabisco, ranhura. Desde o período em que o homem vivia em cavernas aos dias atuais de superpovoamento das cidades, o grafite demonstra a necessidade de registrar, de expressar e de comunicar. Essa é a marca registrada de Banksy, que criou nos muros britânicos durante os anos 2000 uma forma inconfundível de mostrar seus traços através da arte marginal e mundana (Diógenes, 2011, p. 5).

Quando a política é retratada na arte, esta pode ser utilizada como ferramenta de promoção do conhecimento, de expressão, tradução

e aproximação entre culturas. Nas Relações Internacionais, é o fenômeno da globalização que auxilia a difusão da diversidade cultural, pois a partir da aceleração das informações, encontra-se maior conectividade entre as sociedades e, por conseguinte, um maior efeito na comunidade internacional.

Ao conectar as sociedades, promove-se o diálogo, o respeito e o entendimento mútuo, além de refletir as questões políticas e sociais, que provocam debates capazes de influenciar as relações entre as nações. Nesse sentido, é necessário observar as diferenças artísticas globais. Assim como a Arte, as RI também possuem um papel fundamental de quebrar paradigmas que impõem às relações sociais barreiras culturais e linguísticas (Novais, 2016).

2 VIRADA ESTÉTICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Com o avanço da globalização e a celebração de culturas antes marginalizadas, surge no final do século XX o fenômeno conhecido como a virada estética das RI. São os estudos do filósofo Jacques Rancière (2005) que inauguram na Sociologia uma abordagem que relaciona filosofia, arte e cultura para compreensão dos fenômenos sociais. No campo das RI, Roland Bleiker (2009) propõe novas maneiras de pensar e relacionar estética e política internacional.

Assim, o autor inova teórica e metodologicamente, ao ressignificar o estudo da estética nas RI associando-o à possibilidade de rever, escutar e sentir o mundo político que vivemos através de outra ótica. Para isso, a criatividade e a emoção devem caminhar junto com a razão (Bleiker, 2017).

Bleiker (2017) afirma que o mundo da política global é um mundo obstinado de poder para poder, de conflito e luta, um mundo demasiado real que está muito distante do domínio aparentemente trivial da estética. Essa contribuição rompe com os pensamentos positivistas empregados na disciplina das RI. O rompimento com vieses positivistas a partir da abordagem de Bleiker (2017) acontece quando o autor faz um paralelo com as abordagens estética e mimética.

A teoria mimética busca representar o mundo da forma como ele é, o mais realisticamente possível, ou seja, é uma abordagem positivista, que acredita na separação entre sujeito e objeto, e na empiria como validação do conhecimento (Gomide Junior, 2019, p. 73) . A abordagem mimética representa o pensamento de que o mundo é como é, pois o sujeito e o objeto podem ser separados. Já a abordagem estética afirma que existe uma brecha que se abre entre a forma de representação e o que é representado de fato (Gomide Junior, 2019) .

Além disso, Bleiker (2017) acredita que muitos estudiosos que pesquisam estética e RI ainda utilizam a teoria mimética como base, junto com viés positivista. Porém, ele defende que a abertura de novos paradigmas nas RI possibilitou que o mundo enxergasse o cenário político mais “real” e, nesse sentido, a utilização de novas abordagens se faz necessária. Os cientistas da área começam a perceber o que é representação e o que é representado, pois na base mimética isso não acontece quando o estudo é feito de maneira observada. Sendo assim, nos utilizaremos das definições de estética de Bleiker (2009) .

Autores como Bleiker (2009) , a partir de sua pesquisa, compreendem que as formas estéticas no campo das Relações Internacionais como forma de pesquisa configuram a importância de estudar a matéria também a partir da arte, tanto da música, do cinema e da literatura. Bleiker (2009) afirma que ao usar a arte e as Relações Internacionais, se cria um papel fundamental nas relações sociais no que se refere à comunicação e às expressões humanas.

As artes possuem funções sociais, particularmente, possuem um potencial emancipatório e transformador no campo da ação social e política, contudo, são constantemente marginalizadas pelas abordagens tradicionais da Ciência Política das RI (Oliveira et al. , 2021) .

Nesse sentido, a necessidade de estudar a virada estética nas RI é de grande importância para compreendermos a multidisciplinaridade nesse campo. Dessa maneira, as análises da política internacional podem ser compreendidas a partir da arte. O estudo da política através da estética, além da música, do cinema, da fotografia e da arte plástica, pode ser compreendido a partir do sentimento, pois a política estética tem a ver

com a capacidade de pensar, recuar, ouvir, sentir e refletir dilemas políticos a partir dessas sensibilidades (Bleiker, 2018).

Além disso, uma das características dessa estética é alargar a nossa compreensão política além dos modelos racionalistas e positivistas. Essa observação possibilita compreender os meios de estudos dos autores das RI e sua relação com a abordagem estética. Silva (2014) afirma que a virada estética está presente no quarto e último debate teórico das Relações Internacionais, sendo o mais amplo e heterogêneo, tal acontecimento possibilita um olhar dos teóricos das RI com mais importância e interesse para tal abordagem.

3 GUERRA, PAZ E ARTE DE GUERRILHA

Para entender a arte como forma de protesto e guerrilha, precisamos voltar aos anos 60, um período marcado pela Guerra Fria e por grandes instabilidades globais. A Europa se encontrava em um processo de reestruturação após a Segunda Guerra, a Guerra do Vietnã assolava a Ásia, e a América Latina sofria com a intensificação de golpes de Estado. Ao mesmo tempo, a classe artística buscava seu espaço no aspecto social.

Nos Estados Unidos, a contracultura - termo que tem sua origem nos anos 1960, criado pela mídia para designar um movimento jovem e contestador - direcionou suas críticas contra as instituições do establishment, consideradas ultrapassadas e alheias aos anseios da nova geração. Nesse sentido, Caldas (2008) afirma que a cultura oficial, a forma de organização social, o excesso de controle do Estado sobre o indivíduo e a racionalidade científica deveriam ser refutadas.

Paralelamente aos Estados Unidos, a América Latina, especialmente o Brasil, vivenciou um florescimento de movimentos contraculturais. No Brasil, a "arte de guerrilha", termo cunhado por Frederico Moraes no início dos anos 1970, emergiu como uma expressão artística que, assim como a contracultura norte-americana, buscava desafiar as instituições e os valores estabelecidos. Moraes (1970) descreve que o Estado está em sua forma irracional e precisa ser reorganizado de maneira contracultural.

O autor expressa que existe a necessidade de se “movimentar” e causar incômodo à ordem ou ao Estado totalitário de maneira indireta.

Durante os anos de 1965 e 1968 no Brasil foram marcados por uma intensa politização das artes, que se manifestou em diversas linguagens, como as artes plásticas, o teatro, o cinema e a música. Essa sinergia entre diferentes manifestações artísticas, aliada ao contexto de crescente repressão política, fomentou o desenvolvimento da arte de guerrilha, que utilizava a criação artística como ferramenta de resistência e transformação social (Freitas, 2013).

Nesse contexto, vários artistas podem ser classificados como “guerrilheiros da arte”. Dois exemplos são Keith Haring, que utiliza sua arte para protestar contra a proibição dos corpos, contra a homofobia, além de lutar para a aceitação da sexualidade; e Jean-Michel Basquiat, um dos principais artistas negros que atuou durante a década de 1980 com sua arte como forma de protesto. Basquiat usa suas obras para denunciar o racismo, a segregação e a desigualdade. Entretanto, a arte de guerrilha brasileira buscava subverter a ordem estabelecida e promover a transformação social de forma direta e radical, enquanto a arte de Haring e Basquiat, embora igualmente engajada, tinha objetivos e estratégias um pouco diferentes. Eles utilizavam a arte para denunciar questões sociais e políticas, mas também para construir identidades e criar novas estéticas.

Já no século XXI surge Banksy com seus grafites como forma de protesto, que utiliza sua arte para fazer críticas sociais que abordam temas como pessoas em estado de refúgio forçado e migrações - como já explicado, utilizando os espaços urbanos para desenhar suas obras com teor de protesto e sócio-político. Além disso, Jesus Sales e Alencar (2023) destacam que embora Banksy evite se posicionar politicamente de forma explícita, suas obras carregam um forte componente político. Ao abordar temas como a crise migratória, o capitalismo e a guerra, o artista se insere em um debate global sobre os desafios da sociedade contemporânea. A ambiguidade presente em suas obras convida à reflexão e à interpretação individual, tornando cada obra uma experiência única para o espectador.

4 QUEM É BANKSY?

O nome Banksy se tornou sinônimo de arte urbana e ativismo. A identidade dele, mantida em segredo, foi fundamental para criar um mito em torno de sua figura. Sabe-se apenas que ele é um homem branco, nascido em Bristol, na Inglaterra, durante a década de 1970. A mídia, fascinada por esse enigma, tem explorado todas as pistas possíveis para desvendar sua identidade, mas sem sucesso. A obra de Banksy, com suas mensagens provocativas e visuais impactantes, transcendeu as fronteiras da arte, tornando-se um fenômeno cultural global. O que foi apurado até o momento é que ele possui um ateliê na cidade de Bristol, trabalha com cerca de 20 pessoas, criou um instituto para jovens em situação de vulnerabilidade social e que ensina arte a essas pessoas (Castro-Mansano, 2019).

Ellsworth-Jones (2013) classifica a figura de Banksy como complexa, ao evocar tanto a imagem do lendário Robin Hood quanto a do gângster dos filmes dos anos de 1940. Ao assinar como “Robin Banx” em alguns momentos de sua carreira, causa essa dualidade, revelando um artista que, por um lado, se apresenta como um justiceiro social, utilizando sua arte para denunciar as injustiças e as desigualdades, e, por outro, como um transgressor que desafia as convenções e as leis. Essa persona ambígua, combinada com a qualidade provocativa de suas obras, contribuiu para solidificar sua reputação como um dos artistas mais influentes e controversos da atualidade.

A figura de Banksy evoca a imagem de um rebelde urbano, semelhante a um “*wanted*” que desafia as autoridades. Ele utiliza a arte como sua principal arma. Enquanto Robin Hood e os gângsteres recorriam a armas convencionais para alcançar seus objetivos, Banksy escolheu a lata de spray para subverter a ordem estabelecida. Seus grafites, aplicados nas ruas, são como projéteis que questionam o sistema e defendem os direitos dos menos favorecidos. A arte de Banksy tem o poder de nos conectar com nossa humanidade, seus grafites nos convidam a olhar para o mundo com outros olhos, a nos colocar no lugar do outro e a questionar nossas próprias crenças e valores. Ao abordar temas como a exclusão social, a violência e a exploração, Banksy nos desperta para a necessidade de construir um mundo mais justo e solidário (Diógenes, 2011).

O começo do trabalho de Banksy ocorreu no início dos anos 90, quando ele se juntou ao DryBreadZ Crew, um grupo de artistas de rua de Bristol. Influenciado por figuras como Nick Walker e Inkie, Banksy começou a desenvolver seu estilo único. A obra *Love Is In The Air*, apresentada em sua primeira exposição individual em 1998, seria apenas o começo de uma jornada que o levaria a espalhar suas mensagens provocativas por todo o mundo (*Banksy Explained*, 2024) .

Girl With Balloon é considerado o trabalho mais notável e icônico de Banksy. Tal obra teve sua primeira aparição em 2002 e é feita a partir do grafite com estêncil em South Bank, em Londres. A obra acompanha a seguinte frase: “sempre há esperança”. *Girl With Balloon* retrata uma criança pequena que estende a mão em direção a um balão vermelho brilhante em forma de coração pendurado num barbante. Como a maioria das obras de Banksy contém uma dualidade, tal obra deixa livre como o espectador deve interpretá-la, provocando o questionamento se a criança deixa o balão subir, representando a mudança da infância para a adolescência, ou se o deixou escapar dos dedos, observando angustiada enquanto cai no esquecimento.

Imagem 1 - Girl With Balloon (2002)



Fonte: Overview of Banksy Originals (2024) .

Jesus Sales e Alencar (2023) abordam que tal obra pode ser interpretada a partir da metáfora de que a criança perde sua inocência e infância. O balão vermelho, como única mancha colorida, representa o arquétipo da infância e da liberdade, além de representar a fragilidade, a inocência, os sonhos e a esperança.

Através de suas diversas versões, a *Girl With Balloon* se consolida como uma poderosa ferramenta de expressão política. O retrabalho de 2014, por exemplo, dialoga diretamente com os acontecimentos globais daquele momento, transformando a obra em um ícone da resistência e da solidariedade. A obra *Girl With Balloon Syria Version* (2014), em sua versão síria, tornou-se um poderoso símbolo de resistência e solidariedade internacional. A obra, criada no contexto da guerra civil síria, serviu como um manifesto visual da campanha #WithSyria, denunciando as atrocidades cometidas pelo regime de Bashar al-Assad e inspirando milhões de pessoas em todo o mundo (Jesus e Alencar, 2014).

Imagem 2 - Girl With Balloon Syria Version (2014)



Fonte: Overview of Banksy Originals (2024).

Girl With Balloon Syria Version, um marco na campanha #WithSyria, não foi a única vez que Banksy utilizou sua arte para denunciar crises

humanitárias. No ano seguinte, com novos murais em Calais, ele voltou a direcionar seus holofotes para a crise dos refugiados. É importante ressaltar que as questões sofridas por refugiados é um dos principais temas de protesto de Banksy. A obra *The Son of a Migrant from Syria* retrata Steve Jobs como um imigrante sírio fugindo da guerra (Imagem 3). Ao retratar Steve Jobs como um refugiado sírio, Banksy subverte as narrativas dominantes sobre imigração, ironizando a xenofobia e o discurso anti-imigrante. A obra serve como um poderoso lembrete de que muitos dos grandes inovadores e líderes mundiais são descendentes de imigrantes e que a diversidade é um processo importante para o progresso. “A Apple é a empresa mais lucrativa do mundo, paga mais de US\$ 7 bilhões por ano em impostos. E só existe porque permitiram a entrada de um jovem de Homs” (Banksy via Instagram, 2015).

Imagem 3 - The Son of a Migrant from Syria (2015)



Fonte: Banksy Explained.

A arte de Banksy tem sido um poderoso veículo para visibilizar a crise dos refugiados, contribuindo para a conscientização global sobre essa questão humanitária e desafiando as narrativas dominantes sobre migração. Banksy não apenas documenta a crise dos refugiados, mas também questiona as políticas e as atitudes que a perpetuam, tornando-se uma voz crítica e influente nesse debate. A busca por refúgio se

torna necessária devido aos problemas que surgem em seus territórios, como os conflitos domésticos, a crise econômica e sanitária, além de perseguição política e religiosa. Ao buscar refúgio em outros países, essas pessoas enfrentam longas jornadas, a maioria das vezes pelo mar, em botes infláveis ou na proa de navios, transformando o percurso em uma forma perigosa, além da via terrestre.

Obras como os murais em Calais e a representação de Steve Jobs como um refugiado sírio demonstram como o artista tem utilizado sua arte para denunciar as injustiças e as desigualdades que cercam essa questão. Ao transformar a crise dos refugiados em um tema central de sua obra, Banksy não apenas documenta o sofrimento de milhões de pessoas, mas também questiona as políticas e as atitudes que perpetuam essa crise, contribuindo para a construção de um debate mais justo e humano sobre a migração.

Sobre esse tema, Banksy utiliza sua arte como forma de protesto para chamar atenção sobre essa crise humanitária global. Ao fazer isso, Banksy utiliza a arte junto com a crítica social para trazer olhares mais humanizados às questões dos refugiados e migrantes. Além disso, o artista desafia as autoridades e organizações ao usar sua arte como uma ferramenta crucial para fazer críticas a tais autoridades ao negligenciar essa questão. Nesse sentido, Banksy faz críticas às políticas públicas e às atitudes dessas organizações, que dificultam a vida dos migrantes e refugiados, com políticas anti-imigração, com teor xenófobo e racista, além das políticas de fronteira restritivas. Banksy expõe a hipocrisia de um sistema mundial que se diz solidário e cooperativo, mas na prática se mostra seletivo e individualista, ao fechar as portas para quem mais necessita. A partir disso, o artista criou diversas obras que podem ser consideradas como ferramentas para um protesto sócio-político. Ele utiliza a ironia e a provocação para desafiar a sociedade civil, fazer o tema ganhar notoriedade para gerar debates e buscar soluções para amenizar tal crise. Suas artes se tornam irreverentes ao convidar as pessoas a refletir e buscar mudanças de perspectiva sobre a questão dos refugiados e migrantes.

Além de produzir essas obras de arte, Banksy também se envolve diretamente com ações que ajudam os refugiados, ao financiar a compra de um navio para ajudar no resgate de pessoas no Mar Mediterrâneo,

como fez em 2020, e fazer doações financeiras para organizações não-governamentais que contribuem para a manutenção da saúde e bem-estar dessas pessoas em situação de refúgio.

Nesse sentido, Jubilut e Jubilut (2017) descrevem que a proteção integral dos refugiados e migrantes não depende apenas de organizações e do Estado, mas também da percepção da sociedade sobre tal tema. Com isso, a arte é uma ferramenta fundamental ao observar essa problemática a partir dessa ótica. As autoras citam a partir do momento em que a arte se transforma em uma instigadora da percepção do público, ela se torna essencial para a compreensão de diversos temas. Nesse caso, observar as questões dos refugiados a partir dessa ferramenta. Além disso, para Jubilut et al. (2017), a arte funciona como um instrumento para destacar valores, princípios, problemas e se transforma em ferramenta essencial para o diálogo social.

Por fim, Banksy desperta no espectador a capacidade de olhar para a arte contemporânea como uma ferramenta que pode ser usada como protesto, ativismo e guerrilha. Isso dá mais sentido à abordagem estética, configurando um cenário em que a arte, os sentimentos e as ideias podem desequilibrar o poder, além de suas produções artísticas poderem ser um símbolo de resistência para aqueles que buscam mudanças sociais e políticas.

Banksy protesta contra a crise de refugiados pelo mundo, principalmente pelo fato de pessoas que fogem de guerras, conflitos domésticos e da pobreza extrema. Tal tema é recorrente nas obras de Banksy, desde o grafite, passando por telas e chegando ao stencil. Banksy transmite um diálogo social com o público sobre a migração forçada, buscando refúgio e conforto. Nesse sentido, o artista chama nossa atenção para percebermos tais temas com uma ótica mais humanitária e humanista.

No Dia Mundial dos Refugiados de 2018, Banksy escolheu Paris como palco para um de seus mais novos manifestos visuais, reafirmando seu compromisso com a causa dos refugiados e sua capacidade de mobilizar a opinião pública. *Migrant's Soup Kitchen*, por exemplo, é um mural realizado perto da estação de metrô Porte de la Chapelle em Paris, local esse que concentra o centro de refugiados chamado de "La Bulle", com mais de 2000 migrantes e refugiados. A decisão de criar centros de

acolhimento para refugiados em Paris, defendida por Emmanuel Macron durante a campanha eleitoral, revela as profundas divergências entre o governo e as ONGs sobre as melhores formas de lidar com a crise migratória, com as organizações civis alertando para o risco de segregação (Banksy, Explained, 2024) .

Imagem 4 - Migrant's Soup Kitchen (2018)



Fonte: Overview of Banksy Originals (2024) .

A obra *Migrant's Soup Kitchen* retrata uma menina negra desenhando um papel de parede da era vitoriana em cima de suásticas nazistas. Banksy (2021) comenta a forma como os políticos estão escondendo irregularidades e políticas potencialmente fascistas. Além disso, Banksy denuncia a tentativa de encobrir práticas e ideologias nocivas sob uma aparência de normalidade e civilidade. A escolha do papel de parede vitoriano, um símbolo de elegância e tradição, contrasta com a barbárie representada pelas suásticas, evidenciando a hipocrisia e a manipulação política.

Outro mural provocativo é a obra intitulada *"Liberte, Egalite, Cable TV"*. Trata-se de uma reinterpretação da famosa obra do pintor francês

Jacques-Louis David, intitulada *Napoleão Cruzando os Alpes*. Tal obra é considerada a mais influente para o povo francês, e simboliza o poder e a influência da França sobre outras nações. Na releitura de Banksy, Napoleão é representado sentado em um cavalo branco e completamente coberto por uma longa capa vermelha. Banksy (2021) explica que desenhar essa obra em um bairro onde a maioria dos residentes são imigrantes provoca um sentimento de angústia e incômodo, ao retratar uma obra tão significativa para o povo francês com uma pessoa imigrante. Outro significado que Banksy dá à obra é quando, ao cobrir o cavaleiro com uma capa, representa a forma negligente do governo francês em lidar com políticas públicas para as pessoas refugiadas e migrantes. A capa vermelha também faz uma referência à política chamada “proibição da burca”, que foi introduzida pelo governo francês em 2010. A lei proibia que mulheres pertencentes à religião muçulmana usassem burcas ou niqabs em público em todo território francês.

Por fim, *Napalm* de 2004 é considerada uma das impressões mais marcantes e comoventes da carreira de Banksy. Esta obra é a responsável por consolidar Banksy como um dos artistas mais criativos e originais da história da arte contemporânea (Ellsworth-Jones, 2013). Banksy (2012) declara que a obra representa seus pensamentos contra o complexo militar-industrial que liga a guerra ao capitalismo. Ele explica que este trabalho também representa uma crítica ao impacto, por vezes desastroso, do colonialismo e da ocupação. Nesse sentido, Banksy faz uma releitura da fotografia clássica que representa uma menina vietnamita fugindo nua e com medo de uma explosão de napalm. Banksy colocou ao lado da garota dois ícones pop da cultura de consumo norte-americana, Mickey Mouse e Ronald McDonald, os dois personagens sorrindo e felizes, e Kim chorando de dor devido às queimaduras que sofreu durante o ataque. Ellsworth-Jones (2013) comenta que, ao mesmo tempo em que *Napalm* faz críticas diretas contra o capitalismo e o colonialismo norte-americano, por ser produzida em 2004, a obra também pode trazer o olhar crítico à invasão do Iraque pelos EUA em 2003. Banksy (2012) explica que, ao colocar dois símbolos da cultura estadunidense, representa a mercantilização da guerra.

Imagem 5 - Napalm (2004)



Fonte: Overview of Banksy Originals (2024) .

5 BANKSY E A QUESTÃO DA PALESTINA

Após a Primeira Guerra Mundial, a Palestina, antes sob domínio otomano, foi colocada sob mandato britânico. A promessa britânica de um Estado árabe independente na região foi quebrada, dando lugar a um acordo que favorecia o estabelecimento de um lar nacional judeu. Essa decisão desencadeou um conflito persistente que, até hoje, impede a criação de um Estado palestino independente e viola sistematicamente os direitos dos palestinos, como o direito à terra e à livre circulação. Nesse sentido, a ocupação israelense da Cisjordânia, iniciada após a Guerra dos Seis Dias de 1967, tem se intensificado ao longo das décadas. Um marco desse processo foi a construção do muro de separação, iniciado em 2002, com mais de 700 km de extensão. Essa barreira física isola comunidades palestinas, confisca terras e restringe a liberdade de movimento, aprofundando a crise humanitária e dificultando a perspectiva de uma solução pacífica para o conflito.

A construção do muro de separação na Cisjordânia, além de violar os direitos humanos dos palestinos, representa uma grave crise humanitária, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). A barreira física impõe restrições severas à liberdade de movimento, acesso a serviços básicos e desenvolvimento econômico, gerando sofrimento e desespero para a população palestina. Diante dessa situação, artistas, tanto locais quanto internacionais, encontraram no muro uma tela para expressar sua indignação e solidariedade, transformando-o em um símbolo da resistência e da luta por justiça. É nesse contexto que Banksy irrompe na cena, utilizando o muro como tela para expressar sua indignação com as políticas israelenses, retratando a violência e a opressão sofridas pelos palestinos em suas obras. É importante destacar que Banksy fez sua primeira viagem à Palestina em agosto de 2005 e, nessa primeira visita, ele desenha o conjunto de obras que ele deu o nome de *The Segregation Wall*. Tais obras retratam crianças pintando o muro com cores vivas, como o céu azulado, uma praia em dia ensolarado e paisagens harmoniosas. Banksy desenha uma de suas obras mais famosas, conhecida como *Love Is In The Air* (Barbosa, 2019).

Enquanto criava sua arte no muro, Banksy foi alvo de intimidação por parte das forças de segurança israelenses, que dispararam tiros para o alto e o miraram com suas armas. Em resposta a essa agressão, o artista provocou: “Até que ponto é crime vandalizar um muro que, segundo o Tribunal Internacional de Justiça, é ilegal?” (Banksy, 2005).

Além dessas, Banksy deixou registrado no “muro da segregação” diversas outras obras com teor de protestos, contra a segregação e a violência que o povo palestino tem sofrido desde a colonização inglesa, como a obra *Stop and Search*, que pode ser considerada uma das principais de sua carreira. Em *Stop and Search*, Banksy subverte a ordem estabelecida, retratando uma menina, possivelmente inspirada em Dorothy de *O Mágico de Oz*, revistando um soldado israelense, em uma clara alusão à inversão de papéis e à busca por justiça. Banksy (2013) explica que, ao representar a criança como a Dorothy, faz uma alusão à história da personagem que sempre está buscando uma maneira de voltar para casa, mas é impedida por algumas circunstâncias durante a história. O artista ainda destaca que a pureza e a ingenuidade associadas à protagonista do

filme estão embutidas na obra de arte e apenas acentuam o absurdo da própria busca. “Dorothy é uma personagem que representa a inocência e a liberdade, mas mesmo ela não está livre da influência ameaçadora do Estado” (Banksy, 2013) . Nesse sentido, Banksy (2012) destaca que *Stop and Search* ilustra um tema importante para sua carreira por ser um assunto que desafia a autoridade e a aplicação da lei, pois quando os papéis são invertidos, no caso a menina que revista o soldado, destaca o quão injusto, absurdo e excessivo o Estado sionista se tornou.

Imagem 6 - Stop and Search (2017)



Fonte: Overview of Banksy Originals (2024) .

Por fim, é necessário afirmar que as pinturas de Banksy transformam o muro em um memorial vivo da violência sofrida pelos palestinos, denunciando ao mundo a brutalidade da ocupação e a necessidade de uma solução pacífica para o conflito. Barbosa (2019) destaca que Banksy, por ser uma pessoa que não está inserida diretamente no conflito, mesmo de longe, consegue observar e denunciar tais injustiças sofridas pelos palestinos através da sua arte como forma de protesto, ativismo e guerrilha.

CONCLUSÃO

É importante destacar a audácia e a criatividade de Banksy, ao transformar as ruas em galerias a céu aberto, o consagraram como um dos artistas mais relevantes da atualidade, com um alcance global, gerando grande visibilidade para o seu trabalho e transformaram-no num dos artistas anônimos mais conhecidos do mundo. Sua arte carregada de ironias, de humor, de críticas e de protestos de cunho político e social garante um olhar de diversas óticas para seu trabalho, lentes essas que vêm da educação, da moda, do cinema e agora está sendo observada a partir da lente das Relações Internacionais e da Ciência Política, baseada em teorias, metodologias e pensamentos que contribuem para a formação dessas matérias como ciência.

O Banksy de hoje se diferencia do grafiteiro dos anos 90. Com uma produção artística consistente e engajada, ele forma como uma figura influente no cenário artístico internacional, utilizando sua arte como ferramenta para promover mudanças sociais e políticas. É importante destacar que Banksy se configura nesse novo cenário da arte contemporânea como o maior artista de rua da atualidade, por produzir sua arte como um manifesto indomável e insubmisso, além de usar o marketing ao seu favor, ao decidir viver no anonimato.

Além das obras analisadas neste estudo, a vasta produção de Banksy, espalhada por muros e cidades do mundo inteiro, constitui um rico acervo de críticas sociais, denunciando de forma contundente a corrupção, o colonialismo, o capitalismo desenfreado e o consumismo exacerbado. Banksy, em sua totalidade, representa um manifesto contra as injustiças sociais e as desigualdades do sistema capitalista. Seus grafites, murais e estênceis, presentes em diversos países, expõem de forma incisiva a corrupção, o colonialismo e o consumismo desenfreado. Outro ponto necessário abordar é que o mistério que cerca Banksy o elevou à condição de ícone cultural, e a sociedade, fascinada por sua identidade oculta, prefere preservá-la, ansiosa por suas próximas criações. O dinheiro que recebe com toda essa repercussão, ele investe em novos projetos, grandiosos e mais ousados, além de contribuir para a comunidade, criando cursos para jovens artistas, financiando estudos e pesquisa no ambiente da arte de rua.

O que se identifica no movimento de Banksy é como ele usa o grafite como ferramenta de expressão, para abordar questões das mais diversas áreas, como questões ambientais, sociais, culturais e principalmente questões sociopolíticas de pessoas em situação de refúgio forçado. Nesse sentido, Banksy desperta no espectador a capacidade de olhar para a arte contemporânea como uma ferramenta que pode ser usada como protesto, ativismo e guerrilha. A abordagem estética de Banksy subverte as estruturas de poder, utilizando a arte como uma ferramenta para questionar a realidade e inspirar a mudança social. Seus trabalhos, ao desafiar as convenções e provocar reflexões profundas, funcionam como um símbolo de resistência para aqueles que buscam transformar o mundo. É fundamental considerar que Banksy, ao ser criado a partir de uma ideia totalmente inovadora, tem como um de seus principais objetivos modificar ou tentar modificar a realidade a partir de sua arte de protesto.

Por fim, as produções de Banksy nos mostram que, ao transformar as cidades em galerias a céu aberto, Banksy desafia a ideia de que a arte é um privilégio de poucos. Seus trabalhos democratizam o acesso à cultura, levando a arte para as ruas e para aqueles que, de outra forma, não teriam contato com ela. Sua obra cria uma identidade para a cidade e expressa os sentimentos, a resistência e a busca pela paz. Suas obras nos lembram que o graffiti é um meio poderoso de expressar as visões, as aspirações e os sonhos de uma geração.

A partir da análise das obras de Banksy, percebe-se que o artista, ao utilizar as mazelas da sociedade como ponto de partida, expressa uma profunda revolta contra as desigualdades, a guerra e o fascismo. Consequentemente, ele desenvolve uma identidade visual única, com cores e traços característicos, que o tornam facilmente identificável. Em virtude disso, Banksy se posiciona como um ativista político, assim como outros artistas de sua geração. Portanto, podemos afirmar que a obra de Banksy é criativa, contemporânea e relevante para discutir questões sociais. Semelhante a outros artistas como Andy Warhol, Keith Haring e Madonna, Banksy utiliza sua arte como plataforma para o ativismo político. No entanto, ao contrário desses artistas, Banksy se destaca por sua abordagem mais crítica e subversiva, utilizando as mazelas da sociedade como pano de fundo para suas obras. Além disso, a identidade visual

marcante de Banksy, caracterizada por cores e traços distintos, o torna um artista facilmente reconhecível. Em suma, a obra de Banksy é um reflexo de seu tempo, abordando temas relevantes a serem discutidos pela sociedade, o principal exemplo desses temas é a crise dos refugiados e migrantes.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, S. G. A denúncia por meio da arte: a questão palestina através dos grafites de Banksy e nos quadrinhos de Joe Sacco. pantheon. ufrj. br, 2019.

BANKSY. **Guerra e Spray**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2012.

BANKSY. **Exitstencilism**. [S. l.]: Last Gasp of San Francisco, 2002.

BANKSY. **Wall and piece**. London: Randon House, 2005.

BLEIKER, R. **Aesthetics and World Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2009.

BLEIKER, R. In Search Of Thinking Space: Reflections on the Aesthetic Turn in International Political Theory. **Millennium: Journal of International Studies**, [s. l.], v. 45, n. 2, p. 258-264, 2017.

BLEIKER, R. **Virada estética nas relações internacionais**. [S. l.]: Imprensa da Universidade de Oxford, 2018.

BLEIKER, R. Aesthetic Turn in International Relations. **Oxford Bibliographies Online Datasets**, [s. l.], 27 jun. 2018.

CALDAS, W. **A cultura da juventude de 1950 a 1970**. São Paulo: Musa Editora, 2008.

CASTRO-MANSANO, D. R. de. **Banksy Retórica Política** - UTOPIAS, [s. l. : s. n.], 2019.

JESUS SALES, A. ; ALENCAR, R. L. A crítica social no graffiti: uma leitura de Banksy. **Crátilo**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 07-15, 2023.

DIÓGENES, P. C. R. Banksy: Street Art Para As Novas Gerações. **Travessias**, [s. l.], v. 5, n. 3, 2011.

ELLSWORTH-JONES, W. **Banksy: the man behind the wall**. London: Aurum, 2013.

FREITAS, A. **Arte de guerrilha**: vanguarda e conceitualismo no Brasil. São Paulo, SP, Brasil: Edusp, 2013.

GOMIDE JUNIOR, N. G. 11 de setembro visto de outra forma: as contribuições estéticas para as Relações Internacionais. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, [S. l.], v. 6, n. 12, p. 65–90, 2019. DOI: 10.22478/ufpb.2318-9452.2019v6n12.40409.

JUBILUT, C. L. ; JUBILUT, L. L. A arte como incentivadora de proteção: o diálogo social de Banksy e os migrantes forçados e refugiados. In: SEMINÁRIO NACIONAL DA CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO, 8. , 2017, São Paulo. **Anais** [.]. São Paulo: Ed. Universitária Leopoldinaum, 2017. p. 50-52.

MORAIS, F. Contra a arte afluyente: o corpo é o motor da “obra”. **Revista de Cultura Vozes**, Rio de Janeiro, n. 01, jan. /fev. 1970.

NOVAIS, J. M. S. A Arte na Aproximação Das Relações Internacionais. **C@LEA-Cadernos de Aulas do LEA**, [s. l.], n. 5, p. 53-69, 2016.

OVERVIEW of Banksy Originals. **Banksy Explained**, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://banksyexplained.com/banksy-originals-overview/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

RANCIERE, J. **A partilha do sensível**: estética e política. São Paulo: Ed. 34, 2005.

REZENDE, R. R. de A. Moda E Transgressão: A Arte Protesto De Banksy E A Cultura Da Juventude. **Caderno De Projeto Em Design De Moda**, [s. l.], v. 1, n. 1, 2019.

SILVA, C. M. **Representações e Representados**: a Estética do Pós-11 de Setembro nos filmes do Homem de Ferro (Marvel Comics) . 2014. 84 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2014.

CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO INTERCULTURAL COMO PROCESSO EMANCIPATÓRIO PARA CRIANÇAS MIGRANTES: UMA ANÁLISE DA RESOLUÇÃO BRASILEIRA 1/2020.

INTERCULTURAL EDUCATION AS AN EMANCIPATORY PROCESS FOR MIGRANT CHILDREN: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN RESOLUTION 1/2020.

Camila Santos Barros Moura¹⁴
Vico Denis Sousa De Melo¹⁵

INTRODUÇÃO

O acesso à educação como um direito fundamental, constitucionalmente garantido no Brasil a todos os indivíduos a partir do art. 6º da Constituição Brasileira de 1988, prevê a educação como um direito social no qual é dever do Estado e da família promovê-lo e incentivá-lo em conjunto com a sociedade, com o intuito de promover o desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mundo do trabalho. Nesta perspectiva, a Constituição Brasileira não estabelece preferência ou privilégios ao acesso à educação em razão da classe, nacionalidade ou status migratório dos estudantes que frequentam o sistema educacional do país.

14 Pesquisadora e mestre pelo European Master in Migration and Intercultural Relations (EMMIR), pós-graduada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global, e bacharel em Relações Internacionais pela Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA).

15 Professor e doutor em Pós-Colonialismos e Cidadania Global pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Professor do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no Centro de Ciências Sociais Aplicadas.

À vista disso, outras normativas brasileiras como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990 em seu artigo 53º, e a Lei Brasileira de Migração de 2017 em seus artigos 3º e 4º, dialogam com esta mesma ótica ao assegurar o direito à educação a todas as crianças em solo brasileiro, sejam estas estrangeiras ou não. Entretanto, apesar das escolas brasileiras estarem legalmente abertas à possibilidade de interculturalidade de seus estudantes, apenas em 2020, o Brasil adotou oficialmente a primeira medida legal, a nível nacional, no qual determina o direito de matricular crianças e adolescentes migrantes no sistema público de educação do país.

A recente normativa, conhecida como Resolução 1/2020, foi assinada em 13 de novembro de 2020 pelo Conselho Nacional de Educação, e se tornou o início de uma nova fase para todos os atores envolvidos na educação de crianças migrantes no país, como: professores, comunidades locais, escolas e universidades, famílias, atores políticos, o Ministério da Educação e, não menos importante, as próprias pessoas migrantes. Uma vez que, a inclusão é um movimento educacional, mas também uma ação social e política no qual defende o direito de todos os indivíduos de participarem da sociedade (Freire, 2008), a chegada de crianças migrantes às escolas brasileiras é uma destas agendas que, embora recente no país, encontra-se cada vez mais relevante devido à necessidade nacional de práticas educacionais mais inclusivas para com estes estudantes.

Segundo a Operação Acolhida, política e resposta humanitária nacional de integração e reassentamento de pessoas refugiadas no Brasil, aproximadamente 12.000 migrantes, sendo a maioria crianças e indígenas, chegam ao país todos os meses pelas cidades de Pacaraima e Boa Vista, situadas na região norte do Brasil (OBMigra, 2023). Este dado torna-se ainda mais relevante ao levar-se em consideração que o número de migrantes com 15 anos de idade quase dobrou no Brasil de 6,5% para 12,2% entre 2013 e 2022 (OBMigra, 2023). A pertinente presença desse grupo específico de crianças no Brasil torna-se evidente ao considerar que também 8.500 crianças nasceram de mães migrantes no país, predominantemente vindas da Bolívia, Paraguai e China em 2022 (OBMigra, 2023).

A diversidade de identidades, origens e experiências destas crianças, tanto crianças migrantes que chegam ao Brasil quanto crianças nascidas em famílias interculturais no país, requer uma abordagem nacional capaz de incluir e fornecer um sistema de educação intercultural que vá além das normativas legais já previstas. Uma vez que, a introdução de práticas educacionais por meio da legislação pode ser vista como um ponto de partida básico para o desenvolvimento de sistemas de educação intercultural, este artigo pretende responder à pergunta: Como a Resolução 1/2020 no Brasil enquadra a educação intercultural como um processo emancipatório para crianças migrantes? Com base nessa questão, o principal objetivo da pesquisa é analisar o conteúdo da Resolução 1/2020, concentrando-se em seu compromisso com a educação intercultural e seu potencial para servir como uma fonte significativa de apoio à emancipação de crianças migrantes no país.

Conforme Agostino Portera (2008) a 'educação intercultural' tornou-se uma resposta mais adequada ao novo contexto da globalização e à diversidade que esta nova circunstância enfrenta, a partir de múltiplas línguas, culturas, comportamentos, religiões e formas de pensar. Considerando que a migração contemporânea também está relacionada aos fenômenos históricos enfrentados pela humanidade, a educação intercultural pode ser uma resposta à inclusão de migrantes não apenas nos ambientes escolares e universitários, mas também na sociedade. Por isso, esta pesquisa é moldada pelos conceitos, mas também pelas limitações existentes na sociedade da promoção de uma educação intercultural, desenvolvida por Agostino Portera (2008), pelo respeito à diversidade cultural debatidos por Gorski (2008) e a proposição de agencialidade na superação de hegemonias dominantes, como as hierarquias sociais e as distribuições desiguais de poder e privilégio presentes na sociedade contemporânea através do pensamento de Catherine Walsh (2009;2012), para que assim desenvolva-se de fato uma educação intercultural.

Além disso, esta pesquisa também destaca a necessidade de ajustar os sistemas educacionais conforme a realidade dos migrantes destacada por Rey-von Allmen (2011). E não menos importante, a necessidade de utilizar a pedagogia como uma nova forma de resgatar o protagonismo, a dignidade, o encantamento e o entusiasmo produzido no processo de

ensino-aprendizagem, debatidos pelos professores ativistas brasileiros Paulo Freire (1991;1992) e Luiz Rufino (2019), e pela professora ativista bell hooks (2013), uma vez que suas pedagogias revelam a educação como uma ferramenta transgressora e emancipatória, no qual vai além do cotidiano escolar, com capacidade de gerar impactos na sociedade.

Como pesquisa exploratória, este trabalho pretende realizar uma investigação preliminar de uma temática: a necessidade de uma educação intercultural para crianças migrantes no Brasil; que ainda não é bem compreendida ou suficientemente pesquisada no país. Diante disso, a análise documental é a base analítica desta pesquisa, na qual apresenta como fonte primária os dados coletados diretamente da Resolução 1/2020. Adicionalmente, também são utilizados dados de fontes secundárias, como informações fornecidas por pesquisas científicas sobre a Resolução 1/2020 e a educação de crianças migrantes no Brasil, compiladas por pesquisadores brasileiros como Carvalho (2023) e Azevedo & Amaral (2022).

Esta pesquisa é dividida em quatro partes. Esta primeira parte introdutória teve como objetivo apresentar o escopo inicial da assinatura da Resolução 1/2020 no Brasil, a relevância do apoio à educação de crianças migrantes no Brasil, uma vez que a presença desse grupo específico no país não pode mais ser ignorada como é destacado pelos dados apresentados pela Operação Acolhida e o OBMigra; e os referenciais teóricos, a metodologia aplicada, a estrutura do artigo e a pergunta de pesquisa juntamente com os seus objetivos. Na segunda parte são mencionados e discutidos a definição, o arcabouço conceitual e os princípios do que vem a ser a educação intercultural, bem como as abordagens existentes para a promoção de uma educação intercultural no Brasil por meio da pedagogia de Paulo Freire e seus/suas sucessores/as.

A terceira parte, a metodologia e a análise, indica a utilização da pesquisa exploratória e explica o procedimento realizado na condução da análise da Resolução 1/2020, através de uma visão geral da normativa atual e suas palavras-chave que criam critérios para analisar o documento. Além disso, as mudanças, lacunas e desafios de sua implementação também são discutidos. Nas considerações finais, quarta parte, é oferecido um resumo das principais descobertas e a necessidade de ações educacionais provenientes de administrações públicas, escolas e professores

no Brasil que genuinamente implementem a educação intercultural nas escolas brasileiras, por meio da participação de educadores/as, migrantes, sociedade, pesquisadores/as e demais atores envolvidos na educação nacional. Além disso, sugestões para futuras vias de pesquisa também são fornecidas.

1 EDUCAÇÃO INTERCULTURAL: UM PROCESSO EMANCIPATÓRIO PARA CRIANÇAS MIGRANTES

É importante destacar que falar sobre interculturalidade, educação intercultural e pedagogias em contextos europeus, nada tem a ver quando pensamos a partir dos contextos periféricos do Sul global e, principalmente, do Brasil, devido às experiências e realidades do passado e presente das sociedades que vivenciaram o colonialismo imposto pela aspiração de dominação global pelo mundo euro-norte-americano. Diante disso, Catherine Walsh (2012, p. 62) vem a afirmar que a interculturalidade deve ser compreendida não como algo relacional ou nacional-institucional, mas sim como um “projeto político, social, epistêmico e ético de transformação e decolonialidade”¹⁶.

Enquanto que o conceito de educação multi ou pluricultural inclui particularmente o respeito pelas diversidades, ao reconhecer as semelhanças e diferenças entre os alunos e alunas; uma educação intercultural, como o prefixo ‘inter’ sugere, pretende não apenas propor interação entre alunos/alunas e atores educacionais, a pedagogia com perspectiva intercultural (e decolonial) se entende além do sistema educativo, do ensino e da transmissão do saber, e “como processo e prática sociopolítico produtivo e transformativo assentado nas realidades, subjetividades, histórias e lutas das pessoas, vividas em um mundo regido pela estruturação colonial” (Walsh, 2009, p.13). Por isso, a educação intercultural leva em consideração as diferenças e semelhanças dos alunos e alunas, mas

16 Os estudos e a perspectiva decolonial é constituída a partir da produção teórica desde o grupo modernidade/colonialidade. Para uma maior compreensão dos debates sobre colonialidade, matriz colonial do poder e decolonialidade, ver autores/as como Aníbal Quijano, Catherine Walsh, Ramón Grosfoguel, Walter D. Mignolo, Zulma Palermo, Silvia Rivera Cusicanqui, Rita Laura Segato e Maria Lugones.

também reúne todos esses elementos divergentes e convergentes para que estejam em contato e interação (Portera, 2008).

Portera (2008) destaca que a educação intercultural respeita e reconhece a diversidade, sem pretender modificá-la. O aspecto dinâmico da educação intercultural coloca o respeito, a paz, a justiça, a proteção ambiental, a dignidade humana, a autonomia, a cultura e a identidade em constante evolução, rejeitando a rigidez cultural, a imobilidade, e a hierarquia cultural ou humana. Quando essas concepções anunciadas por Portera são inseridas no contexto da educação de crianças migrantes, demonstra-se a urgente necessidade de superar os currículos escolares monoculturais, etnocêntricos e nacionais, a fim de conscientizar para uma escola e uma sociedade pluralistas, nas quais as crianças migrantes não sejam apenas integradas em todas as políticas educacionais, mas também incluídas no cotidiano escolar.

Para Portera (2008), a interculturalidade nos ambientes educacionais não deve ficar limitada apenas à coexistência de várias culturas. A participação ativa entre o Ministério da Educação, professores, comunidades locais, universidades, institutos de pesquisa que lidam com a migração, países de origem, países de acolhimento, os próprios migrantes e cada membro da sociedade implica seu papel em fornecer uma educação intercultural que seja capaz de apoiar “a cooperação e a solidariedade em vez de relações de dominação, conflito, rejeição e exclusão” (Portera, 2008, p. 483). Por isso, a educação intercultural exige que esteja presente em todas as disciplinas, e não apenas em uma matéria escolar; como uma forma de superar todas as formas de dogmatismos, etnocentrismos e nacionalismos.

No entanto, o autor destaca que a educação intercultural não é capaz de resolver todos os problemas enfrentados pelas populações migrantes, como as barreiras linguísticas, discriminação, racismo e xenofobia vivenciados nos países que recebem pessoas migrantes. As migrações como uma questão multifatorial, exige que a educação dos migrantes deva ser discutida juntamente com outras intervenções no campo da economia, política, direito e setor social.

Considerando a diversidade de origens e experiências enfrentadas por crianças migrantes, como uma criança que teve que se mudar de seu

país de origem e viver em um novo contexto da sociedade, incluindo sistemas educacionais; a empatia em relação aos seus desafios para acessar uma educação igualitária em países receptores, como o Brasil, não é suficiente. É significativo para as escolas e seus colaboradores terem conhecimento e experiência sobre as migrações desde o ato de matrícula ao ensino escolar de crianças migrantes. Uma vez que, o uso da educação intercultural apenas para enfatizar as diferenças entre os alunos/alunas também é capaz de criar estereótipos e marginalização, e apontar os alunos/alunas como embaixadores de seus países e culturas por causa da hiper identificação dos professores quando o assunto é a presença de uma criança estrangeira no sistema educacional (Portera, 2008).

A reforma dos sistemas educacionais para uma educação intercultural é um passo fundamental para promover a inclusão de crianças migrantes nas escolas, uma vez que, geralmente, os sistemas educacionais são concebidos por políticas estatais que incorporam ideias nacionalistas e reproduzem estruturas coloniais do saber, com bases curriculares que não dialogam com as diversas realidades que transitam no sistema educacional. No caso das crianças migrantes, essas se encontram completamente invisibilizadas dos materiais escolares, como livros de estudo, reflexões teóricas e até em discussões temáticas em sala de aula.

Para Gorski (2008) e Walsh (2009 e 2012), as práticas de interculturalidade e educação intercultural são desafiadoras de implementar, uma vez que é necessário superar a hegemonia dominante de uma estrutura colonial com hierarquias sociais, raciais e de gênero, com distribuições desiguais de poder e privilégio em nossas sociedades, principalmente aquelas que vivenciaram a violência colonial. Por isso, a educação intercultural é um projeto em que sua implementação vai além da sala de aula e transcende os muros da escola, tornando-se presente na vida da sociedade - universidades, organizações sociais, bairros, comunidades, movimentos e nas ruas.

Por essa razão, quando um país implementa a educação intercultural na qual crianças migrantes são incluídas, não apenas a diversidade é celebrada, mas também a ordem sociopolítica tradicional existente é também desconstruída. Portanto, para Gorski (2008) educadores interculturais são chamados de autênticos apenas quando seu trabalho “em

cada momento dele – empurra contra, em vez de apoiar, esses interesses” (Gorski, 2008, p.521), concentrando-se, para além dos conteúdos pragmáticos do cotidiano escolar, em uma educação capaz de levar em consideração relações interpessoais, fundamentadas em uma consciência cultural no qual reconhece contextos sociopolíticos, e levanta questões sobre hierarquia e poder. Portanto, para Gorski (2008) educadores podem facilmente serem cúmplices de uma educação não intercultural quando não são capazes de transcender a hegemonia e os sistemas de controle e poder presentes no cotidiano escolar e na vida em sociedade.

A necessidade de ajustar os sistemas educacionais de acordo com as novas realidades da sociedade, incluindo a presença de crianças migrantes nas escolas, também é destacada por Rey-von Allmen (2011), uma vez que o autor argumenta sobre as mudanças dinâmicas e contínuas da vida cotidiana, relacionamentos e cultura. Segundo o autor, todas essas camadas sociais precisam ser ajustadas e transformadas na medida em que ocorrem mudanças no mundo. As escolas e o processo de aprendizagem e ensino, que inclui alunos/alunas e professores, não são uma exceção para a necessidade de mudanças dinâmicas na sociedade.

Um diálogo intercultural em colaboração com estudantes migrantes pode ser um passo inicial para transformar e adaptar os sistemas educacionais à realidade dos fenômenos migratórios. Aulas em outras línguas, mudanças no currículo escolar, políticas nacionais que promovam o desenvolvimento da competência intercultural e superem preconceitos e estereótipos contra pessoas migrantes são o ponto de partida para a consolidação de um sistema educacional no qual a interculturalidade é concebida como um núcleo central da educação.

Por esta razão, para o filósofo e professor brasileiro Paulo Freire (1992), as práticas pedagógicas precisam posicionar os indivíduos como agentes de transformação dentro de seu meio social. Embora o autor nunca tenha mencionado especificamente a realidade enfrentada pelas crianças migrantes no acesso à educação brasileira, essa troca de conhecimento entre educador e alunos, e entre alunos de diferentes culturas e nacionalidades, é crucial para que os alunos e alunas migrantes tomem consciência de si mesmos e da sociedade em que vivem.

A insistência de Freire (1992) na prática de uma educação corajosa, que impulse as pessoas a se tornarem sujeitos de sua história, agindo por mudanças concretas, poderia ajudar todos os alunos e alunas, incluindo os migrantes, a superarem seus limites, a serem incluídos na sociedade e, em grande medida, dar a estes sujeitos a possibilidade de escolher um modo de vida alternativo. Por esta razão, a pedagogia de Paulo Freire apresenta uma nova forma de resgatar o protagonismo e a dignidade de cada ser humano, uma vez que, para o autor, a educação é um ato de amor e o papel do amor visceral na educação, envolve a todos no processo de ensino e aprendizagem, e contribui para a transformação das realidades sociais, considerando as barreiras da linguagem, mas também a relevância da coletividade.

É preciso, nesse sentido, compreender que a educação e o seu processo pedagógico de ensino perpassam pela interação de que a sala de aula e a própria instituição educacional têm de ser o lugar do entusiasmo, nunca do tédio. O entusiasmo é uma prática de ensino baseada na valorização da presença de cada pessoa na atividade de ensino-aprendizagem, com a capacidade de transformar a educação, pois estimula os estudantes a se reconhecerem enquanto sujeitos ativos perante os demais, respeitando suas histórias, diferenças e diversidades em sala de aula (hooks, 2013). Uma vez que, de acordo com bell hooks (2013, p. 18), «o entusiasmo é gerado pelo esforço coletivo», onde a educação pode ter como prática a liberdade: seja ela de pensamento, de expressão e/ou de culturas. Nesse sentido, ensinar, para além do ato de amor em si, é também um ato teatral (hooks, 2013).

Freire (1992) e Walsh (2009 e 2012) destacam a educação como uma ferramenta transformadora e emancipatória, na qual educadores e sistemas escolares públicos têm um papel fundamental a desempenhar para facilitar o acesso a uma educação equitativa e com uma pedagogia com vistas a construir uma nova “humanidade questionadora”. Como “a educação é um ato político, não há prática educacional que seja indiferente aos valores” (Freire, 1991, p. 20), o autor argumenta que a educação não pode ser indiferente a um determinado projeto, desejo ou sonho de sociedade. Em vista disso, uma educação emancipatória, que também trabalha através do entusiasmo coletivamente, também é a resposta para

uma sociedade não discriminatória e inclusiva para todos os migrantes, especialmente as crianças.

Sobre a perspectiva de uma educação emancipatória para migrantes, Carvalho (2023) defende a necessidade de uma educação capaz de resgatar a humanização das crianças migrantes sem torná-las ainda mais vulneráveis. Para o autor, as políticas educacionais no Brasil precisam ir além da matrícula de crianças migrantes nas escolas, pois as escolas têm um papel de integração do ser humano, principalmente quando se trata das migrações. Conseqüentemente, a demanda por uma educação intercultural em que as práticas educacionais sejam promovidas com base em normativas que acolham os indivíduos, mas também com empatia e respeito pela história e pela trajetória de vida de cada criança migrante, tornou-se uma realidade tangível para o Brasil com a concepção da Resolução 1/2020.

2 A RESOLUÇÃO 1/2020: UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INTERCULTURAL?

Uma normativa ou medida legal, por si só, não transforma uma realidade, mas pode indicar caminhos a seguir, e orientar os cidadãos e a sociedade quanto aos seus direitos, possibilitando-lhes exigir o cumprimento do que se encontra disposto na legislação. É por isso que, quando se trata de políticas educacionais no Brasil, um conjunto de normas de todas as categorias: Leis Federais, Estaduais e Municipais, Portarias, Resoluções e Regulamentos são capazes de definir as relações entre os envolvidos no processo de ensino e aprendizagem no país. Por isso, a educação como direito social, é garantida pela Constituição Federal do Brasil de 1988 em seu Art. 6º e Art. 205º, nos quais posicionam o acesso à educação como um direito de todos, e um dever do Estado em promovê-la e incentivá-la em colaboração com a sociedade.

O ensino fundamental é obrigatório e gratuito no Brasil, cabendo ao poder público de cada estado e município brasileiro registrar os alunos e alunas nas escolas, convocá-los e zelar, juntamente com suas famílias ou responsáveis, para que frequentem o ambiente escolar. Em relação aos estudantes migrantes, segundo Carvalho (2023), o direito dos migrantes

à educação no Brasil também está previsto na Nova Lei de Migração nº 13.445, de 2017, no Artigo 3º que descreve os princípios e garantias de direitos conferidos aos migrantes, assegurando a estes um tratamento igualitário em relação aos nacionais. Embora a Lei de Migração determine o direito à educação a todos os migrantes em território brasileiro, a mesma lei não especifica procedimentos, práticas, regras ou sugestões para que as escolas implementem esse direito além do papel. Posto isso, há uma lacuna entre a lei e sua implicação na prática nas milhares de escolas brasileiras.

Dessa maneira, a Resolução 1/2020 tornou-se a primeira norma jurídica no Brasil a regulamentar concretamente o direito de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio de se matricularem no sistema público de educação brasileira (Carvalho, 2023). A Resolução parte da constatação de que a educação de crianças migrantes e refugiadas no Brasil deixou de ser uma questão local ou regional, para se tornar uma pauta de relevância nacional. Por isso, é importante destacar que a adoção desta Resolução surgiu no contexto de grande pressão social: a migração venezuelana, especialmente de crianças migrantes, para estados e municípios federais brasileiros em decorrência da política de reassentamento migrante instituída pela Operação Acolhida (Azevedo & Amaral, 2022).

Conforme destacado por Azevedo & Amaral (2022), a resolução contém sete artigos que abordam as demandas educacionais de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio. Os artigos estão divididos em três áreas principais. A primeira área refere-se ao direito à matrícula, incluído na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio; a segunda área destaca a necessidade de procedimentos de avaliação para a inclusão no nível escolar; e a terceira área enfatiza os procedimentos de acolhimento escolar.

O critério utilizado nesta pesquisa para analisar os sete artigos da Resolução 1/2020 foi a busca por palavras-chave relacionadas à agenda da educação intercultural. As palavras-chave como 'diversidade', 'inclusão', 'diálogo', 'emancipação', 'interculturalidade', 'não discriminação', e 'língua materna' foram selecionados pelos autores para facilitar a análise exploratória do documento. Uma vez que, a investigação se baseia

na análise documental, entendida como um processo que utiliza técnicas para compreender e analisar documentos como textos escritos e documentos oficiais como a Resolução 1/2020.

Durante a análise da Resolução 1/2020, constatou-se que em relação à palavra-chave 'diversidade', o Artigo 5º da Resolução prevê que as avaliações de equivalência e classificações por turmas escolares devem levar em consideração a origem, a língua e a cultura do aluno ou aluna migrante, e incentivar o acolhimento dessas crianças nos ambientes escolares. É possível perceber por meio desse artigo, que as escolas são impedidas a considerarem a diferente trajetória de seus alunos e alunas migrantes, juntamente com suas origens diversas presente em suas línguas e práticas culturais; no entanto, a normativa não apresenta nenhuma orientação ou exemplificação sobre como as avaliações escolares serão conduzidas, apontando para uma imputação de responsabilidade nesse sentido às instituições escolares, conforme argumentam Azevedo & Amaral (2022).

Uma vez que a inclusão de crianças migrantes nas escolas permeia o respeito pela diversidade, duas práticas relacionadas à palavra-chave 'inclusão' foram encontradas no Artigo 6º do documento. Neste artigo, a normativa destaca que as escolas são obrigadas a organizar procedimentos para acolher os estudantes migrantes, como a capacitação para professores e funcionários da escola sobre práticas de inclusão para estudantes não brasileiros. Além disso, as escolas também devem oferecer aulas de português aos estudantes migrantes como língua de acolhimento, com o propósito de inclusão social de estudantes que tenham pouca ou nenhuma familiaridade com a língua de instrução escolar. Nesse sentido, segundo a Resolução, as escolas e os professores desempenham um papel crucial para garantir a inclusão desses estudantes no cotidiano escolar, mas também na vida fora dos muros da escola.

Por outro lado, Azevedo & Amaral (2022) indicam que um dos entraves da Resolução 1/2020 é posicionar os professores apenas como executores destas práticas, sem contextualizar outras variáveis enfrentadas pelos sistemas educacionais no Brasil. O documento apresenta uma escola idealizada, e não leva em conta a alta carga horária docente, por exemplo, e inclui outras demandas aos professores, como a promoção de

práticas de acolhimento às crianças migrantes, sem explicitar o suporte necessário pelos docentes. Somado a isso, a Resolução 1/2020 desconsidera a precariedade de algumas instituições educacionais brasileiras em termos de infraestrutura, e a ausência de profissionais específicos para o atendimento aos alunos e alunas migrantes.

Por outro lado, no caso de práticas educativas relacionadas à palavra-chave ‘não discriminação’ a Resolução demonstra estar atenta às diversas realidades enfrentadas pelos estudantes com o advento da internet e, conseqüentemente, às práticas de bullying e discriminação no ambiente escolar. Sendo assim, a Resolução especifica em seu Artigo 1º que o direito de matricular crianças e adolescentes migrantes deve ser exercido pelas escolas sem discriminação em razão da sua nacionalidade ou status migratório. Além disso, o documento estipula que as escolas devem buscar prevenir o bullying, o racismo e a xenofobia em sala de aula; e se opõe à segregação entre alunos e alunas brasileiros e não brasileiros por meio da formação de turmas conjuntas.

Com isso, a Resolução parece estar conectada às discussões também tratadas por Rey-von Allmen (2011), acerca da importância de os sistemas educacionais estarem vinculados às mudanças dinâmicas e contínuas da vida cotidiana, dos relacionamentos humanos e da cultura. Uma vez que a educação intercultural também pode criar estereótipos e marginalização se as diferenças entre os alunos e alunas forem apenas destacadas (Portera, 2008), é significativa a preocupação da normativa em exigir que as escolas previnam o bullying, o racismo e a xenofobia em seus respectivos ambientes. No entanto, mesmo diante deste importante avanço, o documento apresenta limitações preocupantes quanto às práticas relacionadas às palavras-chave ‘língua materna’, ‘diálogo’, ‘interculturalidade’ e ‘emancipação’.

As práticas em ‘língua materna’ e ‘interculturalidade’ são insuficientemente discutidas no documento. Em seu Artigo 1º, por exemplo, a Resolução trata da relevância do processo de avaliação/classificação de alunos e alunas migrantes durante a matrícula escolar ser conduzido na língua materna do aluno ou aluna. No entanto, esse serviço especializado é de responsabilidade de cada sistema educacional, e o documento não propõe a preservação da língua materna do aluno ou aluna migrante em

sua vida diária na escola, como em aulas ou atividades extracurriculares. O uso da língua materna dos alunos e alunas migrantes na escola só é estipulado pela Resolução estritamente para o ato da matrícula, no qual geralmente acontece uma vez a cada ano letivo. Da mesma forma, as práticas relacionadas com a palavra-chave 'interculturalidade' são abordadas superficialmente pela Resolução.

Tal como, o artigo 6º do documento posiciona as escolas como responsáveis por promover atividades que valorizem a cultura dos (as) estudantes não brasileiros. No entanto, isso não significa, como argumenta Gorski (2008), que a escola está implementando uma educação intercultural, uma vez que não basta celebrar apenas a diversidade trazida pelas crianças migrantes às escolas, e negligenciar a desconstrução da ordem sociopolítica tradicional existente refletida na vida cotidiana das escolas. Além disso, o documento não menciona nenhuma prática, além da matrícula, em que as aulas na língua materna do migrante sejam valorizadas, ao mesmo tempo em que a incorporação de discussões sobre a interculturalidade ao currículo anual nem sequer é mencionada.

Por fim, no que se refere às práticas que enfatizam 'diálogo' e 'emancipação', a Resolução não oferece nenhuma menção. Portanto, a participação ativa entre o Ministério da Educação, professores, comunidades locais, universidades, institutos de pesquisa, países de origem, países de acolhida e as próprias pessoas migrantes na construção de uma educação intercultural, como debatido por Portera (2008), é omitida e negligenciada pela Resolução. Consequentemente, a Resolução 1/2020 parece estar em caminhos opostos às práticas pedagógicas defendidas por Freire (1992), que situam os indivíduos como agentes de transformação em seu meio social. Visto que, o documento não incentiva nem apoia o protagonismo de cada aluno e aluna migrante, como sujeitos de sua própria história, e não envolve diferentes atores no processo de ensino e aprendizagem.

Uma vez que uma educação emancipatória é também a resposta para uma sociedade não discriminatória e inclusiva para migrantes, particularmente crianças; mudanças estruturais como a promoção do diálogo entre diferentes atores, não apenas professores, envolvidos na educação de crianças migrantes para criar ambientes escolares nos quais a educação

intercultural seja um processo que supere a opressão, o privilégio e as relações de poder (Freire, 1992), são urgentes no sistema educacional brasileiro. O contraste entre o texto fornecido pela Resolução 1/2020 e as realidades das escolas, o silêncio em relação à emancipação de crianças migrantes como resultado de práticas pedagógicas e educacionais, e a negligência com a discussão intercultural em sala de aula, práticas cotidianas que valorizam a língua materna do aluno e mudanças curriculares são questões críticas e preocupantes com relação ao documento.

REFLEXÕES FINAIS

Com base na investigação do estudo sobre o papel da Educação Intercultural como um processo emancipatório para crianças migrantes no Brasil, esta pesquisa teve como objetivo analisar o conteúdo da Resolução 1/2020. Uma vez que esta Resolução foi a primeira norma legal no país a regulamentar concretamente o direito de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e requerentes de refúgio de se matricularem no sistema educacional público brasileiro, este artigo pretendeu responder à seguinte questão de pesquisa: Como a Resolução 1/2020 no Brasil enquadra a educação intercultural como um processo emancipatório para crianças migrantes? O escopo desta questão foi fundamentado na necessidade do país em destacar e comprometer-se com a educação intercultural como uma fonte potencial e significativa de apoio à emancipação de crianças migrantes no que diz respeito à sua educação.

Tendo em vista que a educação intercultural é um processo, a tentativa legal do Brasil de adotar a Resolução 1/2020 no qual estabelece o direito à matrícula de crianças e adolescentes migrantes no sistema educacional brasileiro, é válida, mas ainda não é satisfatória. Como a Resolução não inclui alguns aspectos cruciais advindos da educação intercultural para pessoas migrantes, como a interculturalidade no currículo escolar, a valorização da língua materna do aluno ou aluna migrante no cotidiano escolar, e ações práticas que promovam a emancipação das crianças migrantes como sujeitos de sua própria história (Freire, 1992); a Resolução 1/2020 parece ter sido elaborada com o propósito de proporcionar uma educação multicultural ou pluricultural, na qual a diversidade

seja reconhecida, mas as ordens sociopolíticas, a desigualdade no acesso à educação e as relações de poder ainda não são abordadas e, conseqüentemente, não superadas (Gorski, 2008).

Considerando que a migração contemporânea também está relacionada aos fenômenos da globalização, a educação intercultural pode ser uma resposta para a inclusão de pessoas migrantes não apenas nos ambientes escolares e universitários, mas também na sociedade. Freire (1992) destaca esta questão ao argumentar que a educação é uma ferramenta emancipatória, na qual educadores e sistemas escolares têm um papel fundamental a desempenhar para facilitar o acesso a uma educação igualitária. No entanto, a pluralidade de atores envolvidos na educação de crianças migrantes deve ser considerada, e em contramão com a pedagogia de Freire, a Resolução 1/2020 não menciona o diálogo urgente entre professores, coordenações, formuladores de políticas, Ministério da Educação, famílias, comunidades e as próprias pessoas migrantes.

Uma vez que a Resolução 1/2020 não enquadra inteiramente estas discussões e conceitos centrais da educação intercultural, outras investigações e pesquisas poderiam emergir a partir da análise do documento, como: A ordem sociopolítica é desconstruída pela política educacional prevista na Resolução 1/2020? É possível afirmar por meio da análise conduzida pela presente pesquisa que a Resolução 1/2020 caminha em direção à desconstrução de valores nacionalistas, relações de poder e privilégios de acesso à educação no Brasil. No entanto, a normativa não é robusta o suficiente para manter e garantir a inclusão de crianças migrantes na sala de aula brasileira, uma vez que cada município e estado federal é responsável por aplicá-la ou não à sua própria realidade e sistema educacional, e a Resolução parece ignorar qualquer diálogo com os demais atores educacionais.

Nesse sentido, é necessário conduzir mais pesquisas e análises sobre o impacto a longo prazo desta Resolução na educação de crianças migrantes no Brasil. Especialmente sobre como escolas, universidades, famílias, atores governamentais e pessoas migrantes podem trabalhar no Brasil para promover uma educação intercultural que seja capaz de emancipar os estudantes para além da sala de aula, e incentivar práticas antirracistas e não discriminatórias considerando suas realidades locais.

Dado que as universidades não são mencionadas pela Resolução 1/2020, é significativo para o Brasil levar em consideração que o acesso ao ensino superior também é um direito educacional das pessoas migrantes que precisa ser assegurado, garantido e concedido por meio de medidas legais.

Ao enfatizar apenas o sistema de educação escolar, a inferência é que o direito à educação no Brasil para pessoas migrantes é reduzido ao nível escolar, o que pode ter um impacto direto na inclusão dessas crianças quando se tornarem pessoas adultas. Uma vez que, medidas legais educacionais são formuladas para serem implementadas para além dos documentos oficiais, é crucial ter práticas escolares apoiadas por uma rede de atores que reflitam não apenas a interculturalidade, mas também as realidades individuais enfrentadas pelas crianças migrantes no Brasil, pois como destaca Freire (1992) uma educação, qualquer que seja a forma que assuma, é sempre uma teoria do conhecimento colocada em prática.

É preciso, portanto, transgredir e transformar as fronteiras do saber, como bem nos convocava a ativista e intelectual estadunidense bell hooks (2013), levando em consideração a diversidade social, étnico, sexual, geográfica e histórica dessas crianças, como sujeitos históricos e políticos. Como afirmou Frantz Fanon (2008, p. 191), “é [só] pela tensão permanente de sua liberdade que os homens [e mulheres] podem criar as condições de existência ideais em um mundo humano [...] sensibilizando o outro, sentindo o outro e revelando-me outro”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Rômulo Sousa de; AMARAL, Cláudia Tavares do. **Educação para além da Matrícula: crianças migrantes, refugiadas, e a Resolução nº 1/2020**. Revista Teias v. 23, n. 69, abr./jun. 2022, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistateias/article/view/65969> . Acesso em: 04 set. 2024.

BRASIL. **Lei de Migração Brasileira**, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Publicado no Diário Oficial da União Nº 99, de 25/05/2017, Seção 1, Página

1. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/leis2> . Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. **Resolução Brasileira 1/2020**, de 13 de novembro de 2020. Ministério Federal da Educação no Brasil. 2020. Publicado no Diário Oficial da União de 28 de outubro de 2020. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECEBN12020.pdf . Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

CARVALHO, Valdiza dos Santos. **Perspectiva emancipatória de Paulo Freire para a inclusão de estudantes migrantes**. Dossiê: Políticas Públicas Educacionais e Interculturalidade: Desafios contemporâneos. 2023. Disponível em: <https://periodicos.uerr.edu.br/index.php/ambiente/article/view/1207> . Acesso em: 08 jul. 2024.

FANON, Frantz. **Pele Negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA. 2008.

FREIRE, Sofia. **Um olhar sobre a inclusão**. Revista da Educação, Vol. XVI, nº 1, 2008, 5 - 20. 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/5299> . Acesso em: 13 jun. 2024.

FREIRE, Paulo. **Educação para prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra Ltda, 1987. 1987.

FREIRE, Paulo. **A Educação é um ato político**. Cadernos de Ciência, Brasília, n. 24, 21-22. 1991.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança**. São Paulo:Paz e Terra, 1992. 1992.

GORSKI, Paul C. **Good intentions are not enough: a decolonizing intercultural education**. Intercultural Education, Vol. 19, No. 6, December 2008, 515–525. 2008. Disponível em: <https://www.researchgate>.

[net/publication/253260693_Good_Intentions_Are_Not_Enough_A_Decolonizing_Intercultural_Education](https://doi.org/10.1080/17513758.2024.2532606) . Acesso em: 05 set. 2024.

HOOKS, bell. **Ensinando a Transgredir: a educação como prática da liberdade**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2013.

OBMigra. (2023). **Refúgio em Números 2023**. Observatório das Migrações Internacionais. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros/Refugio_em_Numeros_-_final.pdf . Acesso em: 24 set. 2024.

PORTERA, Agostino. **Intercultural and Multicultural Education: Enhancing Global Interconnectedness**. Second Chapter: Intercultural and Multicultural education: Epistemological and Semantic Aspects. Ed. Taylor & Francis, 12-30. 2008

REY-VON ALLMEN, Micheline. **Intercultural and Multicultural Education: Enhancing Global Interconnectedness**. Third Chapter: The Intercultural Perspective and its Development through Cooperation with the Council of Europe. Ed. Taylor & Francis, 31-48. 2011.

RUFINO, Luiz. **Pedagogia das Encruzilhadas**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial. 2019.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad Crítica y Pedagogía De-Colonial: Apuestas (Des)De El In-Surgir, Re-Existir y Re-Vivir**. Educação Online, (4). 2009. Disponível em: <https://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/1802> . Acesso em: 26 out. 2024.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad y (de)colonialidad: Perspectivas críticas y políticas**. Visão Global, Joaçaba, v. 15, n. 1-2, p. 61-74, jan./dez. 2012.



PARTE 2

VISÕES DO NORDESTE SOBRE

MIGRAÇÃO & DIREITOS HUMANOS



CAPÍTULO 5

A COOPERAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA ACOLHIDA HUMANITÁRIA DE PESSOAS VENEZUELANAS VÍTIMAS DE DESLOCAMENTO FORÇADO ANTES E DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 (2019-2020)

COOPERATION AS AN INSTRUMENT FOR THE HUMANITARIAN RECEPTION OF VENEZUELAN VICTIMS OF FORCED DISPLACEMENT BEFORE AND DURING THE COVID-19 PANDEMIC (2019-2020)

Igor Serejo Vale Arcos¹⁷

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O fenômeno do deslocamento forçado é multifacetado, envolvendo causas e consequências variadas. No caso dos venezuelanos, uma crise abrangente, originada por questões políticas, econômicas e sociais, tanto internas quanto externas ao país, resultou na migração de um grande número de indivíduos em busca de suprir necessidades básicas, como alimentação, moradia, saúde e vestuário.

O enfrentamento de uma crise migratória de tamanha magnitude, como a observada na América Latina com o caso venezuelano, é uma tarefa complexa. A cooperação internacional surge como um meio para compartilhar responsabilidades na proteção desses indivíduos. O Brasil, como um dos países que mais recebe migrantes e refugiados venezuelanos, implementou a Operação Acolhida, uma ação coordenada entre diversos atores nacionais e internacionais. Esta operação visa acolher,

17 Doutorando em Ciência Política e Relações Internacionais (UFPB) igorserejo.va@gmail.com

garantir direitos e interiorizar esses indivíduos, configurando-se como uma atividade de cooperação internacional. Portanto, a eficácia da Operação Acolhida, medida pelo Índice de Acolhida Humanitária (IAH), é crucial para avaliar até que ponto seus objetivos primários são alcançados.

Assim, a questão central deste estudo é: em que medida a cooperação internacional foi eficaz no processo de acolhimento humanitário de migrantes e refugiados venezuelanos em João Pessoa de 2019 a 2020? A hipótese é que a cooperação foi eficaz, sugerindo a necessidade de sua continuidade, expansão e diversificação para manter sua eficácia, não apenas no acolhimento humanitário, mas também na integração local desses indivíduos.

O objetivo desta pesquisa é avaliar a eficácia da cooperação internacional no processo de acolhimento humanitário de migrantes e refugiados venezuelanos em João Pessoa, no período de 2019 a 2020, abrangendo o primeiro ano da pandemia da Covid-19.

A estrutura deste trabalho compreende três partes: uma descritiva, uma teórica e uma metodológica. A primeira parte apresenta o contexto da pesquisa, abordando as causas do deslocamento forçado dos venezuelanos e descrevendo o processo histórico e as diversas crises que levaram à migração, culminando na chegada dessas pessoas a João Pessoa.

O segundo tópico oferece uma discussão teórica sobre a cooperação internacional e suas implicações em assuntos humanitários. Salienta-se que a discussão se baseia predominantemente em teorias neoliberais das Relações Internacionais, refletindo uma abordagem pragmática, sem abordar questões críticas ou outras dimensões da realidade social. O pesquisador reconhece e respeita perspectivas pós-positivistas, mas a escolha teórica reflete uma preferência pessoal.

O terceiro tópico aborda a conceptualização de eficácia em processos de cooperação internacional e apresenta a metodologia de criação e aplicação do Índice de Acolhida Humanitária (IAH) para o caso venezuelano, incluindo implicações e discussões dos resultados.

A metodologia desta pesquisa é exploratória, descritiva, com uma abordagem de estudo de caso, envolvendo pesquisa de campo realizada em 2021. É uma pesquisa quantitativo-qualitativa, com análise dos dados por meio da ferramenta Excel®, resultando em um índice numérico.

Por fim, toda a pesquisa foi autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa, da Universidade Estadual da Paraíba, por meio do CAAE de número 38971720. 5. 0000. 5187 e Parecer de número 4. 398. 646. O questionário foi aplicado em espanhol, para maior conforto das pessoas venezuelanas, e foram seguidos todos os protocolos sanitários na época, da coleta de dados (2021) , para que não se comprometesse a saúde do pesquisador e dos participantes da pesquisa.

1 DA VENEZUELA PARA JOÃO PESSOA

A narrativa da trajetória da humanidade é caracterizada por deslocamentos populacionais que, dentre outras consequências, contribuíram para a formação da atual sociedade internacional. Todavia, o fenômeno migratório é notável por sua diversidade de experiências e pela complexidade de fatores que, quando combinados, dificultam uma conceituação e compreensão mais precisa do mesmo (Nolasco, 2016) .

Imerso em variáveis de espaço, tempo e interações sociais, um componente crucial ao examinar o fenômeno migratório é o aspecto político subjacente. Migrações não voluntárias, ou deslocamentos forçados, desencadeiam uma variedade de situações que podem desestabilizar as estruturas dos Estados de origem, de trânsito e de destino, resultando em desafios sociológicos e econômicos, o que implica uma necessidade de reavaliar o sistema como um todo (Nolasco, 2016; Sasaki e Oliveiras Assis, 2016) .

Ao enfrentar situações de deslocamento forçado, emergem inúmeros questionamentos sobre as causas subjacentes a esse fenômeno. Diversos motivos, como fome, desastres ambientais, conflitos armados, busca por melhores oportunidades de emprego e questões de saúde, podem compelir um indivíduo a um deslocamento forçado. No entanto, muitas dessas razões têm suas raízes na busca por atender necessidades básicas, como alimentação, cuidados de saúde e acesso à água. É responsabilidade do Estado proporcionar meios para que essas necessidades sejam satisfeitas, o que, frequentemente, não ocorre adequadamente e pode ser deficiente, possivelmente devido a crises que afetam o país (Castles, 2005; Pacífico, 2014) .

O conceito de crise, conforme definido por Bobbio (1998), refere-se a uma ruptura no sistema existente, resultando em uma mudança qualitativa, positiva ou negativa, na dinâmica normal das interações dentro desse sistema. Contudo, determinar o início de uma crise não é uma tarefa simples, como argumentam Pinto e Obregon (2018), dado que esse momento nem sempre é evidente, especialmente quando vários fatores estão associados ao desenrolar das consequências.

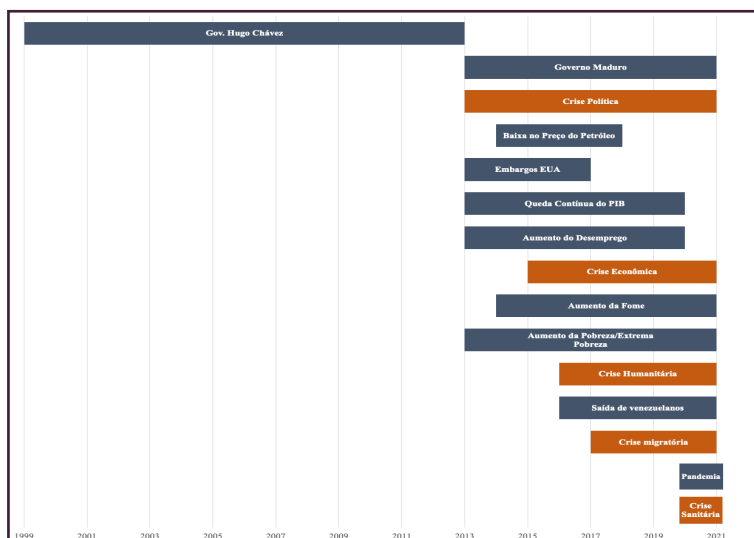
Portanto, a crise na Venezuela, que resultou naquilo que possivelmente constitui a maior diáspora registrada na história do país, particularmente na região da América Latina e no Caribe, não deve ser interpretada como um fenômeno isolado ou superficial. Arcos (2022) descreve o desenrolar das multicrises que acometeram a Venezuela. Embora possua uma questão estrutural, que advém desde a época em que foram achadas as primeiras jazidas de petróleo no país, o autor decodifica que o primeiro estopim se deu com a morte de Hugo Chávez, em 2013, que desencadeou uma crise política no país. Simultaneamente, fatores político-econômicos externos e internos fomentaram uma crise econômica, que culminou em uma crise humanitária, fazendo com que várias pessoas venezuelanas fossem forçadas a sair de seu país, gerando a maior crise migratória no continente, o que ainda foi amplificada pela crise sanitária mundial, devido à pandemia da Covid-19, sistematizada na figura 1, a seguir.

Segundo dados da R4V (2021), há mais que 5,6 milhões de deslocados venezuelanos no mundo, dos quais mais de 4,6 milhões se encontram na América Latina e Caribe. Até o período de 2021 o Brasil contava com pouco mais de 261,4 mil pessoas deslocadas venezuelanas, configurando-se como o sexto em número de recepção no continente americano, e o quinto na região da América sul.

Ribas (2018) descreve que, a partir do ano de 2016, o perfil migratório dos venezuelanos tornou-se mais definido, mantendo o propósito de melhorar a qualidade de vida. Em contraste com períodos anteriores, em que as motivações estavam vinculadas à segurança pessoal e/ou jurídica, ao aprimoramento do poder aquisitivo, ao emprego, entre outros, a ênfase atual passou a ser direcionada às condições mínimas de subsistência, como acesso a alimentos e assistência médica. Tais recursos

eram escassos no país de origem ou, quando disponíveis, apresentavam custos elevados, especialmente para uma população economicamente desfavorecida.

Figura 1 - Linha do tempo das multicrises da Venezuela



Fonte: Arcos (2022)

Apesar da presença notável de pessoas venezuelanas no Brasil ao longo do tempo, a partir de 2015, houve uma mudança significativa nesse cenário. Esse aumento foi impulsionado pela entrada de imigrantes por via terrestre pela cidade de Pacaraima, no estado de Roraima, conectada a Santa Helena do Uiarén, no estado de Bolívar, Venezuela (da Silva, 2020). O número de solicitantes de refúgio no país, que era de 829 em 2015, aumentou significativamente, ultrapassando sete mil em 2017 (Simões et al., 2017). Até o final de 2020, mais de 260 mil venezuelanos já estavam vivendo no Brasil, como já mencionado.

Devido essa grande quantidade de indivíduos, como explica da Silva (2020), o estado de Roraima decreta Estado de Emergência, em setembro de 2017. Contudo, o Governo Federal inicia ações mais incisivas para gerenciar o fluxo migratório apenas em 2018, mesmo possuindo pleno conhecimento da situação que acontecia em Roraima. Dessa forma, são editadas as Medidas Provisórias nº 820/1821, 823/1822 e os Decretos nº

9. 285/1823 e 9. 286/1824 e iniciada a Força-Tarefa Logística Humanitária, que ficaria conhecida como Operação Acolhida, com coordenação da Casa Civil da Presidência da República, atuando conjuntamente com o Exército Brasileiro.

No contexto da Operação Acolhida, a interiorização assume um papel fundamental, levando à implementação do Programa Nacional de Interiorização (PNI) . Este programa, conforme destacado por Silva (2021) , concentra-se na realocação de migrantes e refugiados venezuelanos para outros estados brasileiros, com o intuito de proporcionar oportunidades ampliadas no que se refere a emprego, residência e obtenção de cidadania. No âmbito do PNI, diversas modalidades de interiorização são identificadas, tais como:

- Institucional, que oferece alojamentos nas localidades de destino (sejam eles de cunho municipal, estadual, pertencentes à sociedade civil ou de caráter misto federal) ou habitação provida por entidades da sociedade civil ou organizações religiosas;
- Reunificação familiar;
- Reunião social; e
- Vaga de emprego sinalizada.

As iniciativas preexistentes à implementação da Operação Acolhida foram amplificadas após a instauração do referido programa, demonstrando uma maior organização e estruturação (Mattos, 2018) . É relevante ressaltar que a Operação Acolhida, originalmente programada para um período de doze meses, necessitou de prorrogação devido à transição para a nova administração do Governo Bolsonaro (2019 – 2022) . Tal extensão se justificou pela persistente presença de uma elevada densidade de deslocados venezuelanos em Roraima, combinada à ausência de uma política migratória clara e adequada por parte do governo para lidar com a situação desses migrantes no Brasil (Mendes e Menezes, 2019) .

Além das complexidades já enfrentadas pelos venezuelanos, a pandemia impôs desafios ainda mais significativos para os migrantes e refugiados desse país no território brasileiro. Pacífico, Arcos e Dunda (2021) afirmam que a vulnerabilidade dessas populações aumentou,

incluindo a perda de meios de subsistência, resultante das dificuldades econômicas enfrentadas pelo Brasil em meio à crise sócio-econômico-político-sanitária que se instaurou.

Independentemente da pandemia e das múltiplas crises por ela desencadeadas no Brasil, a Operação Acolhida manteve-se ativa, implementando um Plano Emergencial de Contingenciamento devido à Covid-19. O processo de interiorização da operação também continuou, adaptando-se, no entanto, às novas medidas de segurança sanitária decorrentes do contexto mencionado (Pacífico, Arcos e Dunda, 2021) .

A região Nordeste destaca-se por apresentar o menor número de venezuelanos interiorizados, totalizando 3. 041 até junho de 2021. Apesar disso, é relevante observar a chegada de venezuelanos nos estados nordestinos e o papel desempenhado por esses estados na proteção desses indivíduos. Pernambuco, Paraíba e Bahia destacam-se como unidades federativas que mais receberam essa população de 2017 a 2021, registrando 786, 783 e 767, respectivamente (Arcos, 2022) .

Os primeiros registros da presença de venezuelanos na Paraíba remontam a 2018, quando 44 indivíduos foram interiorizados por meio da Operação Acolhida. Ao chegar à Paraíba, foram alojados em duas cidades, João Pessoa e Conde, este último localizado aproximadamente a 30 km da capital. Os primeiros migrantes foram direcionados ao Conde, onde receberam assistência da Pastoral do Migrante, uma entidade de cunho religioso com a missão de evangelizar migrantes. Posteriormente, em João Pessoa, migrantes e refugiados venezuelanos foram encaminhados à ONG Aldeias Infantis SOS, ativa na capital paraibana desde 1987, com foco no fortalecimento familiar e comunitário, acolhimento de crianças e jovens, e proteção infantil (Silva e Pacífico, 2019) . Destaca-se que as atividades da ONG Aldeias Infantis SOS com pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas foram encerradas em julho de 2020, devido à não renovação do contrato com o ACNUR para a acolhida dessas pessoas (Arcos, 2022) .

Em João Pessoa, segundo dados apresentados por Arcos (2022) , até 2021, cerca de 422 pessoas venezuelanas estavam na cidade, sendo que 58% do sexo masculino e 42% feminino, maioria de idade entre 18

e 29 anos (26%) , e aproximadamente 25% possuem o ensino médio completo.

2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A ACOLHIDA HUMANITÁRIA

Cooperação refere-se à ação colaborativa em busca de um objetivo compartilhado, onde a efetividade é crucial, realizando as tarefas corretas de maneira eficiente, otimizando recursos e agindo de maneira racional (de Souza, 2008) . A sustentação da cooperação requer a interligação de dois processos essenciais e interdependentes: a relação do sistema cooperativo em relação ao ambiente circundante e a criação e distribuição de satisfações entre os indivíduos (Deutsch, 1949) .

Sato (2010) argumenta que a cooperação internacional vai além da assistência mútua entre governos e instituições de diferentes países. Envolve a ideia de que governos e instituições devem evitar a tomada de decisões isoladas, desenvolvendo padrões comuns e formulando programas que abordem questões capazes de afetar mais de uma sociedade, e até mesmo toda a comunidade internacional.

Os atores que optam pela cooperação o fazem por interesse mútuo, quando os resultados são vantajosos para ambas as partes, ou por ideologia, manifestando um comprometimento voluntário com uma causa, solidariedade, ou busca do bem comum, entre outros motivos (Thiollent, 2008) . Em uma perspectiva legal e humanitária, interesses, especialmente políticos, não devem predominar, uma vez que aqueles que sofrem com crises humanitárias, como os venezuelanos, possuem direitos à assistência e proteção, enquanto outros têm a obrigação moral de prestar essa assistência (Macfarlane e Weiss, 2000) .

A cooperação internacional em prol de ações humanitárias pode ser interpretada como um ato de caridade, conforme destacado por Drotbohm (2020) , uma vez que a própria prática da caridade é considerada precursora de formas institucionalizadas e burocratizadas de ajuda humanitária. Em sua forma clássica, a caridade é comumente oferecida por indivíduos ou grupos – exemplificado aqui por meio de uma ação multilateral de cooperação internacional – a indivíduos não relacionados a

eles, implicando na provisão de suprimentos básicos, como dinheiro, roupas, cuidados de saúde, abrigo e alimentos.

Axelrod (1984) argumenta que a promoção da cooperação em uma sociedade pode ser alcançada ao ensinar as pessoas a se preocuparem com o bem-estar dos outros. Quando o bem-estar de uma pessoa é positivamente afetado pelo bem-estar de outra, esse fenômeno é denominado altruísmo. Portanto, o desenvolvimento de uma cultura altruísta, mediante o processo de construção social (interação entre agente e estrutura) , capacita os atores envolvidos a reconhecerem seus papéis (Wendt, 1999) como instrumentos de acolhimento e proteção para as pessoas afetadas por uma crise humanitária, exemplificado pelo caso dos deslocados forçados, como os venezuelanos.

Nesse contexto, a cooperação internacional, originada desse sentimento altruísta, direciona-se para o objetivo de atender às necessidades de pessoas em situação de vulnerabilidade, promover e construir a paz, auxiliar no desenvolvimento local e combater a fome e a pobreza. Assim, a cooperação internacional emerge como um instrumento para a implementação de medidas humanitárias (Arcos, 2022) .

De acordo com Hoffmann (2020) , a cooperação internacional representa um componente indispensável das iniciativas humanitárias e tem sido fundamental na prestação de assistência humanitária desde seus primórdios, podendo manifestar-se em diversas modalidades, envolver uma ampla gama de agentes e ocorrer em distintos patamares.

Conforme delineado por Muller (2013) , a cooperação internacional voltada para objetivos humanitários assume a forma de uma intrincada rede, por meio da qual ocorre a transferência de doações de recursos e compromissos políticos, resultando em entendimentos mútuos entre os Estados doadores e os destinatários de assistência internacional. No contexto do deslocamento forçado, essa cooperação materializa-se como uma partilha de responsabilidades, focalizando-se nos efeitos relacionados à acolhida e proteção, particularmente através do fornecimento de apoio técnico e financeiro, ou pelo reassentamento de refugiados (ACNUR, 2012) . Nesse aspecto,

[faz-se necessário] compartilhar responsabilidades entre governos nacionais, sociedade civil e organismos

internacionais, adotando-se planejamentos abrangentes e de longo prazo, com soluções duradouras em torno de inserção definitiva ou repatriação voluntária em condições de segurança e dignidade humana, mesmo cessado temporariamente os motivos do deslocamento forçado [. . .] (Lindgren Alvez, 2001 *apud* Silva e Rodrigues, 2012, p. 137)

Para viabilizar a cooperação mediante o compartilhamento de responsabilidades em prol da população afetada pelo deslocamento forçado, a solidariedade é imperativa, pois, conforme assinalado por Jubilit (2012) , é o Estado que garante a proteção dos direitos fundamentais. Contudo, outros agentes, como organizações não governamentais (ONGs) , materializam de maneira concreta as atividades de acolhimento e proteção. Jubilit (2012) prossegue afirmando que o papel da sociedade civil é crucial para uma assistência mais abrangente a migrantes e refugiados no Brasil, englobando todas as facetas do processo de acolhimento e proteção.

De acordo com De Lauri (2020) , o envolvimento coordenado de diversos atores é fundamental para uma acolhida humanitária mais eficaz, como no caso das pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas, visto que o papel desses agentes representa uma influência na elaboração de políticas de acolhimento e proteção, bem como na execução dessas políticas. A ação dos Estados está intrinsecamente relacionada à proteção dos direitos fundamentais, manifestando-se de diversas formas desde o ponto de origem da crise até suas consequências mais imediatas, ou seja, os Estados afetados pela crise detêm funções e compromissos que, ao menos teoricamente, deveriam ser desempenhados, como o foco na causa e sua mitigação, na medida do possível (Pacífico, 2017) .

Apesar de a cooperação internacional ter nos Estados seus principais atores, ela não necessariamente envolve apenas atores estatais, como destaca Hoffmann (2020) . Dependendo do contexto em que a assistência humanitária é oferecida, ela pode ocorrer, por exemplo, por meio de parcerias entre pequenas organizações não governamentais localizadas no Sul Global e grandes ONGs no Norte Global. Essa cooperação também pode abranger militares, empresas privadas, doadores, pessoal de campo das ONGs, sedes das ONGs e líderes de aldeias ou ministérios. A

cooperação internacional se manifesta por meio de intrincadas reuniões diplomáticas de elevado nível e nas interações diárias entre, por exemplo, agentes estrangeiros e nacionais em contextos operacionais.

A sociedade civil, enquanto ator humanitário, é fundamental para reivindicar o direito à assistência humanitária (De Lauri, 2020). Além disso, a importância da sociedade civil global, evidenciada pelo humanitarismo, influencia o comportamento dos Estados e a incorporação das normas internacionais em suas condutas (Reid-Henry, 2013). As organizações não governamentais (ONGs), desempenhando um papel fundamental no âmbito humanitário, estabelecem vínculos entre as intervenções humanitárias e de desenvolvimento, utilizando, por exemplo, o discurso dos direitos humanos. Ademais, as ONGs promovem determinados valores, ao mesmo tempo em que atuam como agentes de coesão e estabilidade social, conforme afirmado por Colosio (2020). A proximidade das ONGs com as pessoas que demandam acolhimento e proteção assegura que essas instituições desempenhem um papel central na cooperação internacional para a execução das ações planejadas de proteção.

A participação militar, desempenhando o papel de ator humanitário, mantém estreita relação com o conceito de segurança e demonstra expertise em diversos aspectos, incluindo a logística, conforme evidenciado nas operações do Exército Brasileiro no âmbito da Operação Acolhida. Essa participação militar contribui para a implementação de planos e políticas humanitárias, como afirmado por Gokalp (2020). Apesar da ausência de consenso quanto à pertinência do emprego de militares como agentes em operações humanitárias, o autor destaca que a presença militar tem sido uma constante em diversas ações humanitárias globais.

Organizações Internacionais (OIs), incluindo a ONU, são percebidas como entidades com maior capacidade para gerenciar grandes volumes de recursos financeiros e possuem conhecimento e especialização significativos. Elas adotam abordagens diversas em situações de emergência e ajuda humanitária, sujeitas a diferentes mandatos e restrições. No entanto, as OIs enfrentam limitações políticas na resposta humanitária, dependendo das ações estatais no local para efetivar operações humanitárias, como a acolhida. Apesar de seu potencial contributivo para a resposta humanitária, desafios persistem, tais como a ação (ou falta dela)

por parte dos Estados, sendo essencial empreender esforços contínuos para maximizar a eficácia de seu envolvimento em contextos de crises, como destacado por Strachan (2020) .

A cooperação internacional, fundamentada na ajuda humanitária, permeia todos os estágios do processo de entrega de assistência, mas está sujeita a desafios decorrentes de relações desiguais de poder no sistema internacional, medidas coercitivas implementadas por atores estatais poderosos, desequilíbrios de poder e o direito de rejeitar ajuda, conforme observado por Hofmann (2020) .

A cooperação humanitária internacional se manifesta como uma expressão de solidariedade, atuando como uma ferramenta para a ação humanitária, quando um conjunto de atores se compromete a participar em um processo decisório com o propósito de promover o bem-estar de outros membros, proporcionando acesso a serviços de saúde, alimentação, moradia, entre outros. Mesmo quando envolve custos significativos, pode-se argumentar que a solidariedade está presente, conforme delineado por Rebouças (2018) .

Dessa forma, a cooperação humanitária internacional ocorre entre os promotores da assistência, entre Estados e comunidades receptivas, além de envolver colaboração entre fornecedores de auxílio de distintos Estados. Rodrigues Neto et al. (2017) conceituam a cooperação humanitária internacional como uma ação integrada entre Estados, Organizações Internacionais (OIs) , setor privado e sociedade civil. Eles afirmam ainda que a implementação e administração de políticas de acolhimento e proteção resultam de uma responsabilidade compartilhada entre diversos atores e agentes da sociedade internacional, exigindo uma resposta inter-setorial por parte de Estados desenvolvidos e emergentes.

3 COOPERAÇÃO EFICAZ PARA ACOLHIDA HUMANITÁRIA ANTES E DURANTE A PANDEMIA (2019-2020)

Eficiência e Eficácia são dois conceitos que podem se cruzar e se confundir. Dessa forma, Arcos e Amorim (2023) trabalham essa conceitualização ao passo que Eficiência está diretamente ligada ao processo em si, ou seja, ao modo de obtenção do resultado. Sendo assim processos

diferentes podem possuir níveis de eficiência diferentes, mesmo que obtenham o mesmo resultado.

Eficácia, de outro modo, está diretamente ligada ao objetivo final. Ou seja, ser eficaz é atingir o objetivo proposto para a atividade. Os autores ainda explicam que eficácia pode ser entendida como “o que fazer” enquanto eficiência pode ser o “como fazer”. Dessa maneira, para a Cooperação Internacional ser considerada eficaz seu objetivo principal precisa ser alcançado, e assim, uma interação coordenada entre os atores envolvidos no sistema de cooperação é necessária (Arcos, 2022).

Para mensuração da eficácia da cooperação internacional para a acolhida humanitária foi criado um índice, denominado Índice de Acolhida Humanitária (IAH), que usa a perspectiva das próprias pessoas venezuelanas envolvidas. O processo de elaboração do IAH foi sequenciada em quatro etapas: (1) Conceituação; (2) Seleção de Variáveis; (3) Escolha da Metodologia de Análise; e (4) Apresentação Gráfica/Numérica.

Para o primeiro ponto, usa-se a definição de Arcos (2022, p. 75) para Acolhida Humanitária, como sendo “o ato ou ação de receber/abrigar/proteger um indivíduo (ou vários indivíduos) com o intuito de promover o seu bem-estar, baseado em princípios éticos, que busca adaptar-se às particularidades de cada situação”. Ainda, acrescenta o autor, Acolhida Humanitária está diretamente ligada ao entendimento de supressão das necessidades básicas e emergenciais, como sendo Alimentação, Saúde, Moradia e Vestuário, (que compõe o IAH) e promoção do bem-estar do indivíduo.

A segunda etapa a ser observada consiste na seleção das variáveis que compõem os indicadores. Conforme afirmado por Agresti e Finlay (2012), de maneira geral, uma variável é uma característica mensurável que pode variar em valor entre sujeitos em uma amostra ou população. No contexto do Índice de Acolhimento Humanitário (IAH), cada indicador é composto por duas variáveis, ambas calculadas de forma binária (0/1), com pesos uniformes entre si para formar o indicador correspondente, conforme pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 - Estabelecimento de Pesos IAH Simples

Indicadores	Variáveis	Peso
Alimentação	Tem acesso	1
	Não tem acesso	0
Moradia	Tem auxílio	1
Saúde	Não tem auxílio	0
Vestuário		

Fonte: Arcos (2022)

Os cálculos para esses indicadores estão apresentados de forma genérica da seguinte forma:

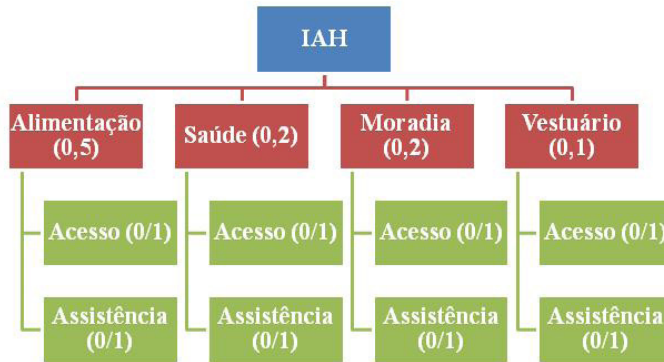
$$\text{Indicador} = \text{Acesso (0/1)} \times 0,5 + \text{Auxílio (0/1)} \times 0,5$$

Entretanto, os indicadores possuem peso diferenciado, conforme apresentada pela equação abaixo:

$$\text{IAH} = \text{Alimentação (0, 5)} + \text{Moradia (0, 2)} + \text{Saúde (0, 2)} + \text{Vestuário (0, 1)}$$

A deliberação sobre essa distinção foi cuidadosamente considerada devido à passagem significativa de tempo entre o período de coleta de dados e o momento da pesquisa, que ocorreu no ano de 2021, abrangendo os anos de 2019 e 2020. Como resultado, existe a possibilidade de imprecisões nos dados coletados, especialmente em decorrência da limitação da memória dos entrevistados. Apesar da formulação de perguntas simples e objetivas, a recordação dos eventos ocorridos pode apresentar desafios, impactando a assertividade das respostas.

Reconhecendo a importância crucial da alimentação para a subsistência humana, entende-se que sua garantia é fundamental para possibilitar a atenção às demais necessidades, por essa razão o indicador que a corresponde possui peso maior. No que concerne ao vestuário, atribuiu-se um peso inferior, considerando que, em comparação com moradia e saúde, sua relevância é menor. Essa decisão foi fundamentada na premissa de que, em relação às três dimensões mencionadas, o vestuário possui uma importância menor. Tal ponderação resultou na atribuição de um peso menor a essa variável em comparação às demais, conforme discutido por Arcos (2022). Dessa maneira, o desenho do IAH pode ser observado pela Figura 2, abaixo:

Figura 2 - Esquema do IAH Simples

Fonte: Arcos (2022)

Para a realização do tratamento e análise do Índice de Acolhimento Humanitário (IAH), foi empregada a ferramenta Excel. Os cálculos foram efetuados mediante a aplicação de pesos, transformando assim as respostas obtidas em dados quantitativos, viabilizando a execução da análise proposta.

A última etapa, que consiste na apresentação gráfica ou numérica do indicador, desempenha um papel crucial no processo. Os indicadores devem ser capazes de comunicar informações de maneira ágil e confiável às partes interessadas, tais como estudantes, pesquisadores, tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas (OCDE, 2008). No contexto do IAH, não está disponível uma série histórica que permita a construção de gráficos. Assim, a apresentação será realizada de maneira numérica.

O Índice de Acolhimento Humanitário (IAH) final será calculado como a média ponderada dos valores obtidos individualmente para cada um dos participantes, seguindo a fórmula apresentada abaixo:

Observa-se que a fórmula deve ser interpretada da seguinte maneira: o Índice de Acolhimento Humanitário final é igual ao somatório dos índices de acolhimento humanitário individuais, com n variando de 1 a n , dividido pelo número total de participantes (n).

Os critérios de avaliação são definidos em quadrantes, conforme exemplificado no Quadro 2 apresentado a seguir. Dado que o Índice de

Acolhimento Humanitário (IAH) varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, maior é a eficácia no acesso dos venezuelanos aos seus direitos e ao bem-estar, indicando uma melhor qualidade na acolhida humanitária. Esse raciocínio igualmente é válido de maneira inversa; em outras palavras, quanto mais próximo de 0 for o valor do Índice de Acolhida Humanitária (IAH), menor é a eficácia da recepção humanitária.

Quadro 2- Parâmetros de Julgamento do IAH

Valor do IAH	Referência
0	Péssimo/Inexistente
$0 < \text{IAH} < 0,25$	Péssimo/Ruim
$0,25 \leq \text{IAH} < 0,5$	Regular
$0,5 \leq \text{IAH} < 0,75$	Bom
$0,75 \leq \text{IAH} < 1$	Muito Bom/Excelente
1	Perfeito

Fonte: Arcos (2022)

Após a aplicação dos questionários e a realização dos cálculos, os dados são obtidos, conforme apresentado no Quadro 3 abaixo.

Quadro 3 - Montagem do IAH Simples para 2019 e 2020

Participante	Alimentação		Moradia		Saúde		Vestuário		Total	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
V1	0	0,5	0	0,5	0	0	0	0	0	0,35
V2	0	0,5	0	0,5	0	0	0	0	0	0,35
V3	1	0,5	1	0,5	1	0	1	0	1	0,35
V4	1	1	1	1	1	0,5	1	1	1	0,9
V5	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0,7
V6	0	0,5	0	0,5	0	0,5	1	0	0,1	0,45
V7	0	0,5	0	0,5	0	0,5	1	0	0,1	0,45
V8	0	1	0	0,5	0	0,5	0	1	0	0,8
V9	0	1	0	0,5	0	0,5	1	1	0,1	0,8
V10	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0,9
V11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
V12	1	0,5	1	1	1	0,5	1	0	1	0,55

Participante	Alimentação		Moradia		Saúde		Vestuário		Total		
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	
V13	1	0,5	1	1	1	0,5	1	0	1	0,55	
V14	1	0,5	1	1	1	0,5	1	0	1	0,55	
V15	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0,7	
V16	0	1	0	1	0	0,5	0	1	0	0,9	
V17	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	
V18	0	1	0	0	0	0,5	1	0	0,1	0,6	
									Média	0,52	0,66

Fonte: Arcos (2022)

Observa-se que o valor do Índice de Acolhimento Humanitário (IAH) em 2019 é inferior ao de 2020. Diversas circunstâncias podem explicar esse resultado. Primeiramente, alguns dos entrevistados chegaram à cidade apenas no ano de 2020, tornando impossível apresentar um IAH para o ano anterior. Em segundo lugar, o processo de integração local já estava em andamento em 2019, com muitos indivíduos já empregados, dispensando a necessidade de assistência das organizações nesse período. Em outras palavras, eles já proviam suas próprias necessidades alimentares e habitacionais.

Com a mudança de cenário proporcionada pela pandemia, novas dinâmicas emergiram. O aumento dos preços devido à inflação e a perda de empregos ampliaram a vulnerabilidade dos venezuelanos em João Pessoa, demandando um auxílio maior para sua subsistência.

Ao calcular a média dos valores de 2019 e 2020, obtém-se o resultado de 0,59. Arcos (2022) argumenta que a tendência desejada para o IAH é uma diminuição gradual ao longo do tempo. Isso se deve ao fato de que, quanto maior a integração local das vítimas de deslocamento forçado, menor será a necessidade de assistência humanitária prestada por outros atores, uma vez que essas pessoas conseguem suprir suas próprias necessidades básicas. Em resumo, acolhimento e integração apresentam uma relação inversamente proporcional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise migratória proveniente da Venezuela, considerada a maior da América do Sul, é um fenômeno complexo influenciado por diversos fatores. Desencadeada por questões políticas, econômicas e sociais, além de fatores internos e externos ao país, essa crise levou mais de cinco milhões de pessoas a deixarem a Venezuela em busca da satisfação de necessidades básicas.

O Brasil figura entre os dez países que mais receberam venezuelanos vítimas de deslocamento forçado, contabilizando mais de 200 mil pessoas. Para lidar com essa entrada súbita de migrantes, o governo implementou a Operação Acolhida, um plano coordenado entre atores estatais e não-estatais para acolher e interiorizar essas pessoas no território nacional.

A Operação Acolhida, por meio do Programa de Interiorização, facilitou a distribuição de migrantes e refugiados venezuelanos para diversas cidades do Brasil, incluindo João Pessoa, que se destaca como uma das principais na região nordeste em recebimento dessas populações. A cooperação entre o Estado, organizações não governamentais (ONGs) e Organizações Internacionais foi essencial para acolher essas pessoas e atender suas necessidades emergenciais, garantindo proteção humanitária.

O direito à alimentação, acesso à saúde, abrigo e vestuário, fundamentais para a dignidade humana, estão consagrados no Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Esses elementos fundamentaram a criação do Índice de Acolhida Humanitária, permitindo a mensuração da eficácia da cooperação internacional no acolhimento humanitário dessas pessoas.

Por meio do índice, observou-se um valor de 0,52 para o ano de 2019 e 0,66 para o ano de 2020. Conforme discutido, o ideal é que o índice diminua ao longo do tempo, refletindo a capacidade crescente das pessoas de proverem seus próprios recursos e reduzindo a dependência da cooperação internacional para atender às suas necessidades emergenciais.

O aumento do valor do índice em 2020 pode ser atribuído à pandemia da Covid-19. A metodologia completa para a elaboração do índice está descrita no trabalho de Arcos (2022) , reconhecendo que, como qualquer índice, está sujeito a críticas visando melhorias contínuas.

Conclui-se que a hipótese inicial é confirmada, evidenciando que a cooperação internacional desempenhou um papel eficaz no acolhimento humanitário de migrantes e refugiados venezuelanos em João Pessoa nos anos de 2019 e 2020. Recomenda-se a realização de novas pesquisas para validar e aprofundar as inferências apresentadas neste estudo.

REFERÊNCIAS

ACNUR. State Responsibility and International Solidarity. In: ACNUR. **The State of the World's Refugees: in search of solidarity**. Oxford: OUP, 2012. cap. 8, p. 29-31.

AGRESTI, A. ; FINLAY, B. **Métodos estatísticos para as ciências sociais**. [s. l.]: Penso Editora, 2012.

ARCOS, I. S. V. **Cooperação internacional como instrumento para acolhida humanitária de refugiados e migrantes venezuelanos em João Pessoa, PB (2019-2020)** . 2022. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2022.

ARCOS, I. S. V. ; AMORIM, A. P. L. Discutindo eficácia para cooperação internacional para o desenvolvimento. **Revista Eletrônica da Estácio Recife**, [s. l.], v. 9, n. 3, 2023.

AXELROD, R. **The evolution of cooperation**. New York: [s. n.], 1984.

BOBBIO, N. ; MATTEUCCI, N. ; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

CASTLES, S. ; MARQUES, M. M. F. ; ÁGOAS, F. Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios: dos trabalhadores convidados às

migrações globais. In: **As migrações internacionais no limiar do século XXI**: Questões e tendências globais. [s. l. : s. n.], 2005. Cap. 1.

COLOSIO, V. Non-governmental Organizations. In: LAURI, A. De (Ed.) . **Humanitarianism**: keywords. Leiden; Boston: Brill, 2020.

SILVA, J. L. Z. da. **A imigração venezuelana para o Brasil**: do ingresso em Pacaraima–RR ao início da interiorização em Dourados–MS. 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos (PPG-FDh) , Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) , Dourados, 2020.

LAURI, A. De. Civil Society. In: LAURI, A. De (Ed.) . **Humanitarianism**: keywords. Leiden; Boston: Brill, 2020.

DROTBOHM, H. Charity. In: LAURI, A. De (Ed.) . **Humanitarianism**: keywords. Leiden; Boston: Brill, 2020.

GÖKALP, D. Civil–military Cooperation. In: LAURI, A. De (Ed.) . **Humanitarianism**: keywords. Leiden; Boston: Brill, 2020.

HOFFMANN, S. International Cooperation. In: LAURI, A. De (Ed.) . **Humanitarianism**: keywords. Leiden; Boston: Brill, 2020.

JUBILUT, L. L. A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: **Direitos humanos e refugiados**. Dourados: Universidade Federal de Grande Dourados, 2012.

MACFARLANE, S. N. ; WEISS, T. Political interest and humanitarian action. **Security Studies**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 112-142, 2000.

MATTOS, P. A Atuação do ACNUR na Resposta ao Fluxo de Venezuelanos em Roraima. In: **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”–Nepo/Unicamp, 2018. p. 203-205.

MENDES, J. A. S. R. ; MENEZES, F. B. B. de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. **Cadernos do CEAS**: Revista crítica de humanidades, [s. l.], n. 247, p. 302-321, 2019.

MULLER, P. R. Noções de solidariedade e responsabilidade no campo da cooperação internacional para a proteção de refugiados. **REMHU**: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, [s. l.], v. 21, n. 40, p. 229-244, 2013.

NOLASCO, C. Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias. **Oficina do CES**, [s. l.], v. 434, p. 1-29, 2016.

PACIFICO, A. P. Direitos Humanos e Migração. In: FARIA, E. de; ZENAIDE, M. de N. (Org.) . **Fraternidade em foco**: um ponto de vista político. João Pessoa: Ideia, 2014. p. 109-138.

PACIFICO, A. P. Estado (de origem; de trânsito; de destino) no contexto migratório. In: CAVALCANTI, L. et al. **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: EDUNB, 2017.

PACÍFICO, A. P. ; ARCOS, I. S. V. ; DUNDA, F. Cooperação para Proteção Humanitária a Migrantes e Refugiados Venezuelanos no Brasil no Contexto da Pandemia da Covid-19. In: **Direitos Humanos e Pandemia**. Curitiba: Instituto Memória, Centro de Estudos de Contemporaneidade, 2021.

PINTO, L. C. ; OBREGON, M. F. Q. A crise dos refugiados na Venezuela e a relação com o Brasil. **Derecho y Cambio Social**, [s. l.], p. 1-21, 2018.

R4V. **Refugiados y migrantes de Venezuela**. [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>. Acesso em: 30 jul. 2021.

REBOUÇAS, D. E. S. et al. **Crianças migrantes forçadas**: cooperação humanitária e proteção internacional para a garantia de seus direitos fundamentais. [s. l. : s. n.], 2018.

REID-HENRY, S. M. Humanitarianism as liberal diagnostic: humanitarian reason and the political rationalities of the liberal will to care. **Transactions of the Institute of British Geographers**, [s. l.], v. 39, n. 3, p. 418-431, 2014.

RIBAS, C. V. La migración en Venezuela como dimensión de la crisis. **Pensamiento propio**, [s. l.], v. 47, p. 91-128, 2018.

RODRIGUES NETO, I. G. Q. et al. Vidas Refugiadas: Acolhimento. Direitos Humanos e Cuidados. In: DEGRAZIA, J. E. (Org.) . **[Título do livro, missing]**. [s. l. : s. n.], 2017. cap. 3, p. 452-505.

SASAKI, E. M. ; OLIVEIRA ASSIS, G. de. Teorias das migrações internacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, 12. , 2000, [Local]. **Anais. .** [s. l. : s. n.], 2016. p. 1-19.

SATO, E. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro – RJ, 2010.

SILVA, C. A. S. da; RODRIGUES, V. M. Refugiados: os regimes internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: **Direitos humanos e refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 123-143.

SILVA, S. F. L. **A integração local dos migrantes forçados venezuelanos na Paraíba (2018–2020)** . 2021. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) , João Pessoa, 2021.

SILVA, S. F. L. ; PACÍFICO, A. M. C. P. A cooperação como instrumento para fortalecer a integração de migrantes forçados venezuelanos na Paraíba em 2018. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [s. l.], v. 8, n. 16, p. 308-334, 2019.

SIMÕES, G. ; SILVA, L. C. da; OLIVEIRA, A. T. R. de. Perfil Sociodemográfico e Laboral dos Venezuelanos em Boa Vista. In: SIMÕES, G. da F. (Org.) . **Perfil**

sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Curitiba: CRV, 2017.

STRACHAN, A. L. International Organization. In: LAURI, A. De (Ed.) .
Humanitarianism: keywords. Leiden; Boston: Brill, 2020.

THIOLLENT, M. J. O estudo da cooperação no âmbito da engenharia de produção. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 28., 2008, Rio de Janeiro. **Anais.** . Rio de Janeiro: [s. n.], 2008.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

CAPÍTULO 6

A ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO DE REFUGIADOS VENEZUELANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ESTADO DE PERNAMBUCO¹⁸

THE INTERIORIZATION STRATEGY OF VENEZUELAN REFUGEES: AN ANALYSIS FROM THE STATE OF PERNAMBUCO

Thalita Franciely de Melo Silva¹⁹

Nayanna Sabiá de Moura²⁰

Maria Emily Monteiro de Freitas²¹

Luiz Augusto Braz Ferreira²²

INTRODUÇÃO

Desde a intensificação da crise humanitária na Venezuela, em 2014, o fluxo de migrantes e solicitantes de refúgio, que transpuseram a fronteira do extremo Norte do Brasil, tem sido intensificado. Em 2018, para evitar o gargalo demográfico em Pacaraima-RO e Boa Vista-RO, em uma circunstância de fluxo aumentado, o governo brasileiro institucionalizou

18 Agradecemos as contribuições de Viviane Wanderley Cavalcanti Santos, Gerente Gerente de Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Governo do Estado de Pernambuco e de Mona Mirella, Articuladora Local de Migração e Refúgio da Cáritas Brasileiras Regional Nordeste 2 para a elaboração deste estudo.

19 Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Professora no Departamento de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: thalita.fmelo@gmail.com

20 Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Professora no Departamento de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: nayanna.sabia@servidor.uepb.edu.br

21 Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: maria.emily@aluno.uepb.edu.br

22 Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: luiz.braz@aluno.uepb.edu.br

a Operação Acolhida para oferecer assistência humanitária aos migrantes e refugiados venezuelanos recém chegados ao território nacional.

O processo de interiorização permitiu o deslocamento dessas pessoas do estado de Roraima e do Amazonas para outras unidades da federação que dispõem de um maior potencial para a integração socioeconômica (Brasil, 2023). Pernambuco é um importante estado da região nordeste do Brasil que participou dessa operação e atuou junto ao governo federal e às instituições locais para promover a recepção de migrantes venezuelanos. A partir dessa conjuntura, esse estudo é guiado pela seguinte pergunta-problema: como tem sido estruturado o processo de interiorização de venezuelanos em Pernambuco?

O objetivo geral deste estudo é sistematizar esse processo pernambucano de interiorização e de acolhimento de migrantes venezuelanos. De modo específico, esta pesquisa assume, como objetivos específicos, compreender: i) quais atendimentos foram oferecidos; ii) quais as cidades que mais acolheram e iii) quais os atores que participam do processo de integração local.

Para cumpri-los, a metodologia de coleta de informações fez uso de fontes primárias, privilegiando os dados oficiais concedidos pelo governo brasileiro e pelas instituições de Pernambuco, além das informações disponibilizadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR) e pela Plataforma R4V, além de entrevistas com Viviane Wanderley Cavalcanti Santos, Gerente Gerente de Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Governo do Estado de Pernambuco, e com Mona Mirella, Articuladora Local de Migração e Refúgio da Cáritas Brasileiras Regional Nordeste 2. Para a análise, a metodologia adotada, de natureza qualitativa, foca na codificação das informações para elaborar uma descrição sistematizada e categorizada sobre a interiorização em Pernambuco, de modo indutivo, para atribuir significado a partir das evidências que foram encontradas.

Esta pesquisa se justifica pela necessidade de compreender os impactos do cenário internacional na realidade local de outros países. Dessa forma, ao utilizar Pernambuco como caso, torna-se possível compreender o transbordamento de fenômenos políticos, como a migração forçada, por meio das fronteiras brasileiras.

Este artigo foi segmentado em três partes. A primeira apresenta os instrumentos normativos para a proteção dos refugiados em âmbito internacional, regional e nacional. A segunda A terceira explana sobre o processo local de acolhimento dos venezuelanos em Pernambuco, enquanto desdobramento da Operação Acolhida. Ao final, são feitas considerações finais que recuperam os principais elementos analíticos dessa investigação, além de apresentar

1 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL, REGIONAL E NACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

A questão dos refugiados no cenário internacional não é recente. Entretanto, só foi com o fim da Segunda Guerra Mundial que o refúgio foi regulamentado enquanto instituto. Nesse período, estimativas apontam que 40 milhões de pessoas oriundas da Europa se deslocaram em virtude da guerra (Hobsbawn, 1995). Ademais, no período de 1939 a 1974, 53.536.000 saíram das suas cidades e países de origem, além daqueles que decidiram não retornar, os chamados *last million*, composto por cerca de 275.000 poloneses, 200.000 judeus, 200.000 espanhóis, 190.000 lituanos, latislavos e estonianos, 150.000 iugoslavos – sérvios e croatas, e 100.000 ucranianos (Andrade, 2006).

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, a problemática dos refugiados foi tratada no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 1949. O art. 1º do Estatuto do ACNUR, regulamentado pela Resolução n. 428 (V) da Assembleia Geral da ONU, de 14 de Dezembro de 1950, estabeleceu que esse órgão teria a incumbência de:

[...] proporcionar proteção internacional aos refugiados que reúnam as condições previstas no presente Estatuto, e de buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, ajudando os governos e, dependendo da aprovação dos governos interessados, às organizações privadas a facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados, ou a sua absorção nas novas comunidades nacionais.

O ACNUR foi fundamental para a criação da Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados durante a Conferência de Plenipotenciários, realizada na cidade de Genebra, entre os dias 02 e 25 de julho de 1951. A Conferência objetivava completar a minuta da Convenção e assiná-la, tendo contado com a participação de delegações de 26 países, além de representantes do ACNUR, da Organização Internacional para Refugiados, Organização Internacional do Trabalho e diversas Organizações Não-Governamentais (Moreira, 2006).

Em princípio, a Convenção de 51 foi assinada por 12 países (Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Holanda, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça) e entrou em vigor em 22 de abril de 1954 (ACNUR, 2000). Vale mencionar que a União Soviética não adotou a Convenção e, somente após o fim do bloco soviético, os países que compunham este bloco a adotaram.

O artigo 1º, A, § 2º, da Convenção de 51 traz o conceito de Refugiado, conforme segue:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Esta definição clássica estabelecia uma reserva geográfica, ou seja, qualquer Estado signatário poderia aplicar esta definição, optando pelo entendimento como local – apenas a Europa – ou poderia também assumir essa definição para aqueles que residissem fora dela. A Convenção previa que caberia ao Estado contratante adotar quaisquer desses entendimentos, mediante declaração feita por meio de assinatura, adesão e ratificação do instrumento (Moreira, 2006). Quanto à reserva temporal, limitava-se somente aos que se deslocaram forçadamente antes da data de 1º de janeiro de 1951.

Para solucionar os limites acima mencionados, foi elaborado o Protocolo Adicional de 1967, que ampliou a definição presente na Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados. O Protocolo foi submetido à Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução n. 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, tendo sido assinado pelo presidente da Assembleia Geral e pelo Secretário Geral em Nova York, no dia 31 de janeiro de 1967, entrando em vigor em 4 de outubro de 1967, após receber seis instrumentos de adesão, a saber: Vaticano, República Centro Africana, Camarões, Gâmbia, Senegal e Suécia. (Barichello, 2011).

Conforme o disposto no Artigo 1º do Protocolo Adicional de 1967, §2, o termo:

“refugiado” [...] significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e [...] “e as palavras “ [...] como consequência de tais acontecimentos” não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

Essa definição, portanto, dá a qualquer pessoa, independentemente da data de 1º de janeiro de 1951, amparo legal e direito de gozar desse instrumento em sua totalidade. A necessidade de garantir instrumentos de proteção regional se torna mais evidente nas décadas seguintes, com os conflitos decorrentes do processo de descolonização na África e, em especial, com as fortes ditaduras militares que ocorreram na América Latina, demandando que se criasse um instrumento de proteção de refugiados adaptado às realidades da época.

Na América Latina, em virtude dos deslocamentos forçados na região, o Instituto Matías Romero de Estudos Diplomáticos, da Secretaria de Relações Exteriores do México organizou conjuntamente com o Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e com os auspícios do ACNUR, um Colóquio para examinar os problemas dos refugiados, as carências e as lacunas da ordem jurídica internacional, e o direito interno dos refugiados (Barichello, 2011).

Esse Colóquio teve como resultado a adoção da Declaração de Cartagena, em novembro de 1984, que possibilitou a extensão do conceito de refugiado, conforme título III a seguir:

a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Por meio da Declaração de Cartagena de 1984, os países latino-americanos não somente se preocuparam em regulamentar a proteção dos refugiados, mas resolveram reconhecer como refugiados também aqueles que sofreram violações dos seus direitos humanos. Isso possibilita a acolhida de um grupo maior de refugiados, o que corrobora o comprometimento da América Latina com essa problemática (Barichello, 2011).

Importa destacar que 15 países na América Latina incluíram em sua normativa interna a definição regional de refugiados proposta pela Declaração de Cartagena de 1984, a saber: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai. Costa Rica, Panamá e Venezuela não incorporaram a definição em seus sistemas nacionais.

No Brasil, a Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determinou outras providências. O art. 1º desta lei traz a definição ampliada de refugiado, conforme os termos da Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo Adicional de 1967, assim como da Declaração de Cartagena de 1984.

Com o agravamento da crise econômica e social na Venezuela, o fluxo de cidadãos venezuelanos para o Brasil cresceu significativamente nos últimos anos. Entre 2015 e maio de 2019, o Brasil registrou mais de

178 mil solicitações de refúgio e de residência temporária (UNICEF, s. d.). A maioria entra pela fronteira norte do Brasil, no Estado de Roraima, e se concentra nos municípios de Pacaraima e Boa Vista, capital do Estado. A partir do exposto, faz-se necessário abordar a assistência emergencial dos venezuelanos no Brasil a partir da federalização, em 2018, da Operação Acolhida.

2 A OPERAÇÃO ACOLHIDA

A Venezuela, país fronteiro ao Brasil, tem passado por diversas crises desde a segunda década do século XXI. A partir de uma conjuntura multifatorial, com forte motivação política e econômica, a instabilidade no país tem afetado o bem-estar social da população, repercutindo em um fluxo migratório para os países vizinhos, tais como Brasil e Colômbia (Kanaan, 2019).

Diante desse cenário, em 2017, o Governo Federal brasileiro, a partir da entrada de um grande número de pessoas advindas da Venezuela, assimilou a necessidade de atuação e de adequação de políticas públicas. Isso tinha por objetivo conciliar as demandas de abrigo e de assistência humanitária, diante da recente desestabilização do país vizinho, cujas consequências transbordaram para o território nacional.

Houve um aumento de 8 mil por cento no número de venezuelanos buscando o reconhecimento do status de refúgio no mundo desde 2014, principalmente nas Américas (ACNUR, 2023a.). Levando em consideração o compromisso assumido pelos Estados com a assinatura e ratificação da Convenção de 1951, torna-se essencial garantir a recepção e a integração dos refugiados e migrantes advindos da Venezuela, principalmente pelos países sul-americanos, que, a partir da contiguidade territorial, também partilham valores e histórias comuns. Com tais laços, a cooperação e o acolhimento podem ser mais facilmente construídos, com o intuito de evitar a morte, o tráfico e a violência que são extremamente suscetíveis a acontecer no ato de tentar cruzar a fronteira.

Com o objetivo de solucionar a crise migratória na região de fronteira, o Brasil criou, em 2018, a Operação Acolhida, que “consiste na realocação voluntária, segura, ordenada e gratuita dessas pessoas, em

situação de vulnerabilidade, dos municípios de Roraima para outras cidades do Brasil (Brasil, 2023, s. d)”. A partir disso, o impacto negativo dos refugiados e migrantes no estado roraimense, visualizado na ocupação de ruas e praças públicas de forma desordenada e no colapso de alguns serviços hospitalares, é minorado, visto que as autoridades governamentais passaram a estabelecer o controle necessário para assegurar, de modo preliminar, direitos humanos básicos com o propósito de ajustar as novas demandas nas cidades com maior fluxo de chegada dos venezuelanos (Kanaan, 2019).

Existem cerca de 477.493 refugiados e migrantes venezuelanos no Brasil, estatística que aumentou substancialmente devido às consequências da pandemia da Covid-19, que salientou as dificuldades das populações mais vulneráveis (R4V, 2023). É nesse contexto que o Brasil coordena, de forma estratégica, a recepção das pessoas que se deslocam até a fronteira do país, principalmente pelo estado de Roraima, com a tentativa de receber o *status* jurídico de refúgio, diante do cenário desfavorável de crises na Venezuela (R4V, 2022).

É importante ressaltar, pois, que há uma logística, implementada pela Operação Acolhida no âmbito da Casa Civil da Presidência da República e das Forças Armadas, além de outras instituições como os Ministérios da Economia, da Saúde e das Relações Exteriores, que perpassa os eixos de i) triagem, ii) acolhimento em abrigos emergenciais e iii) interiorização para outros estados e municípios (Brasil, 2023).

Inicialmente, a fase de triagem é caracterizada pelo ordenamento da fronteira, com a recepção, a identificação e a fiscalização dos migrantes e dos refugiados no limite territorial entre o Brasil e a Venezuela. Para ocorrer a recepção dos venezuelanos de forma mais otimizada e humanizada, foram estabelecidos dois postos de recepção - um no limite de Boa Vista e outro em Pacaraima - em que um fluxo de direcionamento é seguido, perpassando pela Polícia Federal, com checagem de vacinas e regularização migratória, analisando a particularidade de cada caso (Silva; Albuquerque, 2021).

Logo após a etapa de acolhimento, o governo provê assistência humanitária, garantindo alimentação, remédios, orientação e lazer para que haja um atendimento humanizado dos venezuelanos em condições

precárias, principalmente aqueles em situação de rua. Uma pesquisa realizada, em 2022, pelo ACNUR ressalta que 1.800 residências temporárias de pessoas refugiadas e migrantes foram concedidas (ACNUR, 2022), o que demonstra a relevância da etapa de acolhimento na Operação Acolhida, cujo amparo de um lugar seguro para viver pode ser concedido.

Por fim, na etapa de interiorização, o objetivo é a integração socioeconômica do refugiado e migrante na sociedade, deslocando geograficamente os venezuelanos da região de fronteira para outros estados brasileiros, evitando sobrecarga nos serviços públicos, além de oportunizar uma melhor inserção nas atividades econômicas do país (Silva; Albuquerque, 2021). A interiorização almeja viabilizar a estabilização financeira dos venezuelanos, especialmente dos que não têm condições de sustentar a viagem até outros estados brasileiros e cujas oportunidades de empregos e busca pela estabilidade poderiam ser facilitadas. Neste eixo de ação, quatro ramificações foram desenvolvidas para se adequar à necessidade de cada caso.

Quadro 1. Tipologias de Interiorização

Ramificação	Característica
Reunificação Familiar	Abrigo na residência de algum familiar em que haja comprovação do laço parental
Reunificação Social	Deslocamento para moradias de conhecidos, amigos ou familiares cuja comprovação de vínculo parental não possa ser realizada
Interiorização Institucional	Saída para abrigos em outras cidades (de cunho Governamental ou sociedade civil parceira)
Vaga de Emprego Sinalizada	Ocorrendo a demanda por emprego em alguma empresa brasileira, há o deslocamento para tal localidade

Fonte: Elaboração dos autores com base em Brasil (2023).

A primeira é a *Reunificação Familiar*, que tem o intuito de realocar o refugiado com familiares e que tenham condições de oferecer moradia. Já a *Reunificação Social* é para os migrantes que apresentam algum vínculo de amizade com brasileiros ou familiares cujo parentesco não pôde ser comprovado por algum motivo. A terceira tipologia é a *Interiorização Institucional*, que ocorre com a saída dos migrantes e refugiados do abrigo inicial para outros abrigos nas cidades de destino. Por fim, a *Vaga*

de Emprego Sinalizada é caracterizada pelo deslocamento até locais em que surgiram vagas de empregos que podem ser ocupadas pelos venezuelanos. Cabe destacar que a viabilidade é analisada pelo Governo Federal para evitar exploração laboral e situações trabalhistas inadequadas (Brasil, 2023).

3 ACOLHIDA EM PERNAMBUCO

Assim como outros Estados do Nordeste, Pernambuco recepcionou um fluxo significativo de venezuelanos. Dados da *Plataforma Regional de Coordenação Interagencial* (R4V, 2023a), criada pelo ACNUR e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), indicam que entre 05 de abril de 2018 e 31 de novembro de 2023, 105.053 venezuelanos chegaram ao Brasil, sendo 928 realocados para o Estado de Pernambuco.

Tabela 1. Distribuição do quantitativo de venezuelanos por municípios de Pernambuco

Município	Quantidade
Recife	369
Igarassu	346
Olinda	51
Carpina	49
Jaboatão dos Guararapes	39
Petrolina	16
Tacaimbó	14
Sertânia	8
Caruaru	6
São José da Coroa Grande	5
Vitória de Santo Antão	10
Floresta	4
Lagoa de Itaenga	4
São Lourenço da Mata	3
Paulista	2
Pesqueira	2

Fonte: R4V, 2023a.

Neste estudo, é fundamental considerar que nem todos os venezuelanos que chegaram ao estado de Pernambuco foram assistidos pela Operação Acolhida. Existiu uma demanda migratória espontânea, motivada especialmente pela reunificação social e reunificação familiar. Dados da Secretaria Executiva de Assistência Social (2019) indicam que apenas 334 venezuelanos foram acolhidos pelo Programa de Interiorização de Migrantes e Refugiados Venezuelanos em Pernambuco, dos quais 148 foram para Igarassu; 139, Recife; e 47, Carpina. Esse contingente foi mobilizado sob a articulação da Operação Acolhida, cuja atuação mais latente remonta ao período de crise humanitária na região de fronteira, em 2018. A Operação Acolhida atuou inicialmente no ordenamento da fronteira, sequencialmente no abrigamento dos migrantes e posteriormente na sua interiorização, oferecendo transporte aéreo de modo gratuito para as demais regiões do país (Casa Civil, 2023). Para chegar ao estado de Pernambuco, por meio da Operação Acolhida, os migrantes tiveram um primeiro atendimento em Roraima e Boa Vista, momento em que foram registrados no Cadastro de Pessoa Física (CPF), para ter acesso às políticas públicas de saúde²³ e à solicitação de outros procedimentos e de documentos necessários para a integração em território nacional, a exemplo da Solicitação de Refúgio, Solicitação de Residência e Carteira de Trabalho.

Nesta oportunidade, as autoridades brasileiras os inseriram no Cadastro Único, para que pudessem receber auxílios governamentais, a exemplo do Auxílio Brasil, Auxílio Emergencial - durante a pandemia - Aluguel Social, Cesta Básica, Auxílio Funeral, etc. Depois disso, ficaram em abrigos temporários, aguardando a articulação do Governo Federal com as unidades federadas e com membros da organização da sociedade civil para prosseguir com a interiorização, levando-os a outros Estados em voos conduzidos pelas Forças Aéreas Brasileiras (FAB, 2023).

Antes da Operação Acolhida, desenvolvida pelo Governo Federal, o Governo Estadual de Pernambuco não dispunha de uma estrutura institucional que fosse dedicada à recepção de migrantes forçados. Dessa

23 Especialmente durante o período da pandemia do Covid-19, a vacinação foi condição para a interiorização do migrante para as unidades federativas do Brasil.

forma, por meio da evolução crítica dessa conjuntura, o governo condicionou-se à criação de uma política migratória própria, alocando na Secretaria Executiva de Assistência Social (SEASS) a designação funcional de acompanhar a prestação de assistência e de atendimento à população de venezuelanos que chegavam ao Estado.

Em consequência dessa preparação governamental para prestar atendimento permanente, começou a ser idealizado o Comitê Estadual de Políticas Públicas para Promoção dos Direitos dos Migrantes, Refugiados e Apátridas no Estado de Pernambuco (CEPMIGRA-PE), cuja efetivação se deu somente em 2022, por meio do Decreto nº 53.491. Suas competências e diretrizes foram desenhadas para que o governo estadual pudesse atuar colaborativamente com sociedade civil para promover ações estratégicas de acolhimento aos migrantes (GOVPE, 2022).

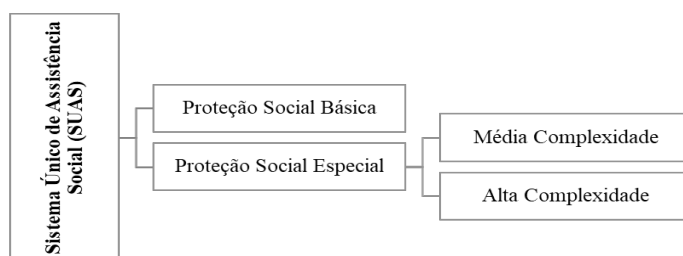
Porém, antes da formalização oficial de um comitê especializado no Estado de Pernambuco, diversas frentes de ação foram mobilizadas para oferecer acolhimento. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), produto de uma política pública nacional de assistência social, que outrora se destinava somente aos nacionais, passou a atender a demanda dos migrantes venezuelanos. Amparada normativamente na Política Nacional de Assistência Social, na Lei Orgânica de Assistência Social e na Norma Operacional Básica, o SUAS é dividido em: i) *proteção social básica* (PSB), de caráter preventivo, e ii) *proteção social especial* (PSE), voltada à assistência, diante de uma exclusão social (BRASIL, 2004).

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada por meio da Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social de 2004, este sistema de PSE atua em uma frente de *média complexidade* e outra de *alta complexidade*. O que diferencia essas formas de proteção é que, na primeira, mesmo diante de uma situação vulnerável, ainda há convívio familiar, ao passo que, na segunda, o indivíduo precisa ser afastado da família ou da parentela, o que demanda a proteção integral do Estado, repercutindo em uma assistência mais ampla, incluindo o fornecimento de moradia. Em linhas gerais, a proteção acontece por meio de casas de acolhimento (Casa Lar; Repúblicas; Casa de Passagens etc), para proteger pessoas que tiveram de ser afastadas de seu convívio familiar (Brasil, 2004).

Dessa forma, esse Sistema de Proteção Social Especial de Alta Complexidade ampara, por meio de instituições de abrigo, aqueles que estão em vulnerabilidade social, seja por enfrentarem questões familiares sensíveis, por estarem em situação de rua, por terem sido expostas a emergências ou a calamidades públicas (Brasil, 2004).

É sob este aspecto da proteção daqueles que estão em situação de exclusão social e que precisam da assistência integral do Estado que o Governo de Pernambuco passou a recepcionar os venezuelanos, enquadrando-os na atuação da PSE de alta complexidade da Secretaria Executiva de Assistência Social (SEASS).

Figura 1. Organograma do Sistema Único de Assistência Social



Fonte: Elaboração dos autores com base em Brasil (2004).

Em junho de 2018, o Ministério de Desenvolvimento Social entrou em contato com a Secretaria Executiva de Assistência Social do Governo de Pernambuco para articular a recepção de um grupo de migrantes venezuelanos que chegariam ao Estado, por meio da Operação Acolhida. Foi assim que, em Pernambuco, a proteção de migrantes tornou-se pauta do Sistema de Proteção Especial de Alta Complexidade.

De acordo com a Secretaria Executiva de Assistência Social (2019), diante da vulnerabilidade do processo migratório, grande parte desse contingente não apresentou documentos de comprovação do grau de escolaridade. Em entrevista com Viviane Wanderley Cavalcanti Santos, Gerente de Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Governo do Estado de Pernambuco, a maior parte dos migrantes não possuíam ensino superior completo. Ademais, aqueles que tinham formação acadêmica, correspondendo apenas a 2%, enfrentam dificuldades para a revalidação de diplomas, o que compromete a empregabilidade (SEASS, 2019).

Para oferecer condições de autonomia para os migrantes, a SEASS reuniu esforços com a rede socioassistencial²⁴, com o Comitê Interinstitucional de Apoio aos Migrantes, Refugiados e Apátridas de Pernambuco, na Secretaria de Trabalho, Emprego e Qualificação de Pernambuco (SETEQ) - para ampliar os mecanismos de empregabilidade - e na Secretaria de Educação - para acelerar o processo de revalidação de diplomas. Ademais, as atuações do Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT) e Ministério Público Estadual (MPPE), além da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), foram relevantes para a regularização documental da situação migratória e para garantia de direitos constitucionalmente protegidos, especialmente relacionados às questões trabalhistas (SEASS, 2019).

Para mobilizar esforços que garantissem a autonomia dos migrantes, o Governo de Pernambuco atuou em parceria com instituições da sociedade civil organizada, a exemplo da Cáritas Brasileira Regional Nordeste 2 e da Cáritas Arquidiocesana de Olinda e Recife, na Região Metropolitana de Recife, e da S.O.S Aldeias Infantis, em Igarassu, que desenvolveram paralelamente uma responsabilidade solidária e voluntária na proteção e no acolhimento. Diversas ações sociais foram promovidas para garantir a autonomia dos venezuelanos em território pernambucano. Por meio de campanhas em Igrejas, alimentos foram arrecadados para garantir a segurança alimentar.

A Cáritas Brasileira Regional Nordeste 2 passou a acolher migrantes a partir de dezembro de 2018. Diante da demanda, foram contratados profissionais para atuar nas áreas de assistência psicológica, assistência social e de educação social. Por meio de entrevista realizada com Mona Mirella, Articuladora Local de Migração e Refúgio da Cáritas Brasileiras Regional Nordeste 2, foi possível compreender os mecanismos de ação para prover acolhimento aos venezuelanos, especialmente no tocante à moradia.

24 De acordo com a SEASS (2019), a rede era formada por “Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, Fórum de Violências, CADÚNICO, Secretaria Municipal de Assistência Social, Agência do Trabalho de Igarassu, Centro da Mulher e outros”.

A Casa de Direitos, instalada no Campus da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), foi uma importante iniciativa desenvolvida pela Cáritas, a partir de 2018. No processo de acolhimento, desenvolve atividades especialmente direcionadas à regularização migratória e ao atendimento psicossocial. Ademais, junto com a Cáritas Brasileiras Regional Nordeste 2 e diversas outras organizações, a Casa de Direitos promove mutirões, articulando entrevistas de empregos. A empregabilidade tornou-se o ponto de inflexão para essa integração, tendo em vista a dificuldade para entrar no mercado de trabalho, seja pela falta de qualificação profissional ou pela dificuldade do idioma. Por isso, a Casa também atua no estímulo ao empreendedorismo e à capacitação profissional, incluindo formação para o Português e para a adaptação à cultura local (GOVPE, 2019).

No tocante à assistência de abrigamento, no total, a Cáritas Brasileiras Regional Nordeste 2 alugou doze casas, durante 1 ano e 2 meses (entre 2018 e 2020). Estas moradias abrigaram aproximadamente 180 migrantes. O tempo idealizado de permanência de cada migrante deveria ser de 3 a 4 meses. Na medida em que fossem conseguindo trabalho, obtendo renda para alugar suas próprias moradias, as casas fornecidas pela Cáritas receberiam, de modo rotativo, novos migrantes. No entanto, a dificuldade para obter emprego foi o principal entrave, por isso o tempo de acolhimento foi ampliado, girando em torno de oito meses. Além disso, nem todos os migrantes podiam exercer sua força econômica de trabalho, tendo em vista que muitos eram crianças e idosos.

Por serem um grupo socialmente vulnerável, a rotatividade nas moradias tornou-se ainda mais sensível. Em consequência, diante da permanência prolongada de alguns migrantes, a previsão de acolhimentos, que era de 204 pessoas em sistema rotativo, não foi atingida. Ademais, a dificuldade de manter os aluguéis fez com que algumas casas de acolhimento fossem fechadas. Para contornar essa questão, a Prefeitura de Recife, por intermédio da Cáritas Brasileira Regional Nordeste 2, concedeu o Aluguel Social, uma importante política de incentivo, destinada à facilitação da moradia para os venezuelanos, evitando a situação de rua, especialmente durante a Pandemia (G1, 2020).

Também cabe destaque o processo de acolhimento de migrantes pertencentes à etnia indígena Warao, que chegaram a Recife por conta própria, em demanda espontânea, sem o intermédio do transporte da Operação Acolhida. A Cáritas Arquidiocesana de Olinda e Recife teve atuação de relevo para garantir a moradia do povo Warao nos municípios de Recife e Jaboatão dos Guararapes. Nestes casos, a assistência torna-se ainda mais complexa, demandando ações articuladas com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) (AOR, 2021).

Diante desse cenário complexo, é possível identificar que tanto o governo quanto as organizações humanitárias, em parceria com a sociedade civil atuam colaborativamente para o processo de acolhimento de venezuelanos em Pernambuco, seja por meio da Operação Acolhida ou pelas demandas espontâneas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve o objetivo de sistematizar o processo de acolhimento dos refugiados venezuelanos no Estado de Pernambuco. Para tanto, buscou-se, inicialmente, compreender a proteção dos refugiados a partir dos instrumentos internacionais (a Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967), regional – a nível de América Latina (Declaração de Cartagena de 1984) e nacional (Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997).

A federalização da Operação Acolhida, no ano de 2018, foi resultado do intenso fluxo migratório no extremo Norte do Brasil, especificamente em Pacaraima e Boa Vista, ambas no Estado de Roraima. Ademais, a pressão nos serviços públicos demandou que ações emergenciais de assistência fossem direcionadas aos venezuelanos que chegavam no Brasil. Desse modo, a Operação Acolhida, por meio da Interiorização, pretendeu realocar voluntariamente aqueles em situação de vulnerabilidade para outras cidades do Brasil.

O estado de Pernambuco tem recebido um contingente pequeno de migrantes e refugiados venezuelanos que se concentraram, entre 2018 e maio de 2023, em sua maioria, nas cidades de Recife, Igarassu, Olinda e Carpina. Muitos desafios foram identificados no que se refere

ao processo de acolhimento e integração local, sendo o primeiro relacionado à empregabilidade.

Cabe destacar que a inclusão dos venezuelanos no Cadastro Único permitiu o acesso a programas de assistência social e de distribuição de renda, o que proporcionou pelo menos a segurança de sobrevivência dos migrantes em território Pernambuco. Mesmo com os esforços combinados do Governo do Estado com entidades da sociedade civil organizada, o número de migrantes que, de fato, conseguiram ocupar postos de trabalho foi pequeno, o que confere alarmante vulnerabilidade para este grupo social que recorreu, muitas vezes, à prática de coleta como forma alternativa de obter recursos. A Operação Acolhida não desenvolveu uma ampla frente de conscientização sobre as dificuldades para obter emprego. Assim, o migrante enfrenta ainda inúmeros desafios para a plena integração em Pernambuco. Diante da dificuldade em obter empregos formais, a garantia de uma moradia é comprometida, demandando apoio governamental e de instituições humanitárias para o abrigamento.

Apesar dessas importantes iniciativas, os migrantes venezuelanos ainda precisam de apoio político e social para a integração à sociedade pernambucana. É essencial ressaltar que a atuação da sociedade civil não substitui o papel do Estado. Ademais, as organizações humanitárias, apesar da relevante contribuição, não são capazes de prover assistência social plena para integrar os venezuelanos à sociedade local, o que demanda a estruturação de uma política pública estadual permanente que acompanhe a situação migratória.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000a.

ACNUR. **Censo 2022 alcança 1.800 residências temporárias nos abrigos da Operação Acolhida em Roraima**. ACNUR, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/08/13/censo-2022-alcanca-1-800-residencias-temporarias-nos-abrigos-da-operacao-acolhida-em-roraima/>. Acesso em: 3 out. 2023.

ACNUR. **Venezuela**. ACNUR, 2023a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>. Acesso em 29 ago. 2023.

ANDRADE, J. H. F. **política de proteção a refugiados da organização das Nações Unidas – Sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. 328p. (Tese de Doutorado). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2006.

ARQUIDIOCESE DE OLINDA E RECIFE (AOR). **Cáritas Arquidiocesana vai acolher venezuelanos indígenas de etnia Warao**. Pascom AOR, 21 out. 2021 Disponível em: <https://www.arquidioceseolindarecife.org/caritas-arquidiocesana-vai-acolher-venezuelanos-indigenas-de-etnia-warao/>

BARICHELLO, S. E. A evolução dos instrumentos de proteção do direito internacional dos refugiados na América Latina: da convenção de 51 ao plano de ação do México. **Universitas**, Brasília, v.10. n.1, 2011.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. **Operação Acolhida: o que é**. GovBr, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em 03 out. 2023.

CASA CIVIL. **Operação Acolhida**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>. Acesso em: 20 jun. 2023.

FAB. **Operação Acolhida**. 2023. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/operacaoacolhida>. Acesso em: 18 nov. 2023.

G1. **Venezuelanos que vivem em ruas do Recife ganham moradia provisória e alimentos para se prevenir da Covid-19**. Publicado em 29 de abril de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/04/29/>

venezuelanos-que-viviam-em-ruas-do-recife-ganham-moradia-provisoria-e-alimentos-para-se-prevenir-da-covid-19.ghtml

GOVPE. **PCR inicia atendimento aos imigrantes venezuelanos**. 2019. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/15/01/2019/pcr-inicia-atendimento-aos-imigrantes-venezuelanos>. Acesso em: 18 nov. 2023.

HOBBSAWN, E. J. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KANAAN, G. F. Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil. **Doutrina Militar Terrestre**, v. 7, n. 18, p. 10-29, 2019.

MOREIRA, J. B. **A Questão dos refugiados no Contexto Internacional (de 1943 aos dias atuais)**. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2006. 197 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

PERNAMBUCO. **Secretaria Executiva de Assistência Social. Migração e Refúgio: Desafios para a Assistência Social. SEASS, 2019. Disponível em: Título da apresentação (sigas.pe.gov.br)**. Acesso em: 20 jun. 2023.

R4V. **Estratégia de Interiorização**. R4V, 2023a. Disponível em: Painel Interiorização (mds.gov.br). Acesso em: 25 jun. 2023.

R4V. Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V (Response for Venezuelans). **Análise Conjunta de Necessidades (JNA) 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/document/analise-conjunta-de-necessidades-jna-2022>. Acesso em 29 ago. 2023.

R4V. Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V (Response for Venezuelans). Painel de Informações Sociais de Refugiados e Migrantes

Venezuelanos. **O que é a Plataforma R4V**, 2023. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/brazil>. Acesso em 29 ago. 2023.

SILVA, J. C. J.; ALBUQUERQUE, E. B. F. Operação Acolhida: avanços e desafios. **Caderno de Debates, Refúgio, Migrações e Cidadania**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v.16, n.16, p. 47-72, 2021

UNICEF. **Crise migratória venezuelana no Brasil**. UNICEF, s. d. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em 18 nov. 2023.

CAPÍTULO 7

A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA REFUGIADOS, APÁTRIDAS E MIGRANTES DO RIO GRANDE DO NORTE

THE PERCEPTION OF MANAGERS AND CIVIL SOCIETY REGARDING PUBLIC SECURITY POLICIES FOR REFUGEES, STATELESS PERSONS, AND MIGRANTS IN RIO GRANDE DO NORTE

Julia Silva Rensi²⁵

Lígia Maria Freitas Silveira²⁶

Flávia Belmont de Oliveira²⁷

INTRODUÇÃO

Nos últimos 30 anos, o Brasil aprimorou seu arcabouço jurídico para refúgio e migração. A Lei de Migração (nº 13.445/2017), que substituiu o Estatuto do Estrangeiro de 1980, introduziu um direito migratório que reconhece o migrante como sujeito de direitos, garantindo acesso a direitos básicos enquanto seu pedido de refúgio é avaliado pelo CONARE ou seu visto humanitário é definido pela Polícia Federal (Jubilut; Silva; Velásquez, 2020; Santos, 2020).

No âmbito local, o Rio Grande do Norte instituiu, em 2019, o Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes (CERAM/RN) e, em 2023, a Política Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes (PEARAM/RN), implementando um plano de ação

25 Doutoranda na Universidade Federal de Pernambuco no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. juliarensi@gmail.com

26 Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana. ligiafs15@gmail.com

27 Doutora em Relações Internacionais pela PUC-Rio. flabelmont@gmail.com

para 2021-2024. Este artigo examina o Eixo 8 do PEARAM, que trata da segurança pública para migrantes²⁸, um enfoque inovador em planos estaduais, geralmente orientados pela vigilância de fronteiras.

Entre 2010 e 2023, foram registrados 11. 235 migrantes internacionais no Rio Grande do Norte, dos quais 225 refugiados estavam em situação de vulnerabilidade em 2021, incluindo 160 indígenas venezuelanos da etnia Warao (OBMIGRA, 2024; Rio Grande do Norte, 2021) . Esse cenário e a escassez de estudos sobre migração no Nordeste sustentam a relevância deste trabalho, que busca responder: como gestores e sociedade civil percebem a implementação das metas de segurança pública do PEARAM?

Utilizando triangulação metodológica com entrevistas, observação participante e pesquisa documental, as entrevistas foram analisadas pelo software IRAMUTEQ, gerando uma classificação hierárquica e uma árvore de similitude (Camargo; Justo, 2013) . O artigo estrutura-se em quatro seções: revisão de literatura, metodologia, análise dos dados e interpretação dos resultados.

1 POLÍTICA MIGRATÓRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Multiplicaram-se, nos últimos anos, as iniciativas de construção de políticas públicas e as discussões sobre as demandas políticas de migrantes, especialmente advindos de países do Sul Global, que compõem a maioria das pessoas em vulnerabilidade. Em alguns estados, têm-se formado Comitês Estaduais de políticas para e refugiados, como Rio Grande do Norte, Paraíba, Acre, Maranhão, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. Há também planos municipais, como em São Paulo, e o recente anúncio de um plano carioca que está atualmente em fase de desenvolvimento. Nos primeiros meses

28 Existe uma distinção jurídica entre as categorias de refugiados, solicitantes de refúgio, apátridas e migrantes, que é resultante de processos burocráticos e de regimes de inclusão e exclusão internacionais. Para aprofundamento desta distinção, ver dissertação de Mariana Santos (2020) . Neste artigo, as autoras evocam a palavra “migrantes” como termo abrangente para denotar pessoas em mobilidade advindas de países do Sul Global, cuja migração envolveu algum processo de vulnerabilização social.

de 2024, ocorram as II Conferências Estaduais de Migrantes, Refugiados e Apátridas (COMIGRAR) , e as primeiras acontecerem há uma década, em 2014 (Brasil, 2023) .

Esse momento da política migratória, em que estão emergindo diversas iniciativas para o investimento em infraestruturas de chegada locais, é animador do ponto de vista da implementação de políticas públicas. Ainda assim, há problemas intrínsecos à concepção política de cidadania não-nacional que cerceiam modos de participação política mais diretos por parte de pessoas migrantes. Ager e Strang (2008) recordam que, para estudar as possibilidades de integração de migrantes em um país ou em níveis locais, é preciso entender a base de coesão e o histórico político para que se construam expectativas sobre o usufruto da cidadania e de políticas migratórias. As iniciativas para migrantes e refugiados estão susceptíveis a mudanças, pois dependem de rupturas e variações do ponto de vista de tomadores de decisão nos níveis federal, estadual e municipal.

A proliferação de comitês e conferências estaduais (COMIGRAR) , tem o objetivo de consolidar a estruturação das demandas da sociedade civil e dos governos locais em políticas públicas, cujas diretrizes e orçamentos dependem do governo federal como proponente e do poder legislativo como avaliador dos projetos orçamentários propostos pelo executivo. Ainda não há marcos legais orçamentários federais previstos para as políticas públicas migratórias, apesar de que, desde o início de 2024, as II COMIGRAR estaduais vêm preparando a população civil, entes e trabalhadores de governos locais para a II COMIGRAR nacional, onde serão discutidos os subsídios para a criação do I Plano Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (Brasil, 2023) .

O CERAM/RN, assim como comitês de outros estados, faz parte de uma tentativa de continuidade da estruturação de políticas públicas como políticas de Estado. No entanto, a implementação de planos estaduais decorrentes das iniciativas de tais comitês depende, em parte considerável, das prefeituras municipais. Existem, então, para além da atual instabilidade quanto ao caráter de política de governo do tema migratório, dificuldades no que tange às divergências partidárias e ideológicas na implementação local das políticas planejadas no nível estadual. A governadora atual, também gestora à época da criação do Plano Estadual, é

filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), que tem afinidade com o tema migratório e a abordagem de direitos humanos. Por outro lado, as principais cidades onde migrantes se instalam são Mossoró e Natal, cujos prefeitos são filiados a partidos de direita (União Brasil e Republicanos, respectivamente), muitas vezes críticos à priorização política dos direitos humanos.

O Plano do Rio Grande do Norte é o único no país até o momento que apresenta um eixo específico para a segurança pública, cujo objetivo é formular “ações específicas para refugiados, apátridas e migrantes no sistema penitenciário e socioeducativo” (Rio Grande do Norte, 2021). Na lei federal 13.684/2018, onde há diretrizes de assistência emergencial para o acolhimento de migrantes em vulnerabilidade, o tema aparece como um dos eixos orientadores das medidas de acolhimento, no inciso XIII do artigo 5º, relativo à “segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras” (Brasil, 2018). Em contraste com essa abordagem, o plano do estado potiguar abrange a segurança pública para sentidos que se relacionam com boas práticas voltadas aos direitos das pessoas migrantes, focando na produção de dados, em canais de denúncia e na disseminação de boas práticas entre agentes e instituições de segurança pública, como será visto adiante, mas a implementação dessas há de ser analisada.

Segundo Julia Moreira, o que fundamenta “o acolhimento de refugiados pelos Estados gira em torno da fronteira erguida entre inclusão e exclusão, admissão e rejeição, desejáveis e indesejáveis (. . .)” (Moreira, 2014, p. 86). A integração de migrantes e refugiados depende, portanto, desse jogo objetivo e subjetivo que oscila entre conceber a migração internacional como um problema político que afeta migrantes e que exige responsabilidade do Estado, e pensar os migrantes como o próprio problema político, sendo assim um fardo ao Estado (Sayad, 1998).

Há um acúmulo de demandas e eventos recentes que fazem da migração internacional um assunto relevante, com uma série de demandas urgentes que têm sido parcialmente atendidas. Tais avanços são frutos de lutas e marcos domésticos e internacionais, na medida em que migrantes reivindicam o reconhecimento do fenômeno das migrações forçadas como processos de vulnerabilização, e a integração local e o usufruto da

cidadania como problemas coletivos. Dentre as primeiras etapas do ciclo da política pública segundo Paulo Januzzi (2023), estão o surgimento do debate público e o reconhecimento de uma demanda como questão relevante o suficiente para ser inserida na agenda, o que depende da pressão popular, institucional, e da existência de leis que disponham sobre direitos ainda não realizados, o que se aplica no caso aqui tratado. No fim do ciclo, Januzzi identifica a etapa de avaliação, onde a comunidade epistêmica, a própria administração pública e outras instituições podem legitimar os esforços técnicos e/ou sugerir melhorias ou mudanças. Antes desse estágio, deve acontecer o monitoramento de políticas públicas, que serve para posterior avaliação, apesar de que, como escreve Secchi (2017), é possível fazer-se avaliações tanto durante o andamento de um projeto ou plano, como antes ou depois (*ex ante*, *in itinere* e *ex post*).

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) está atualmente redigindo um relatório avaliativo sobre as políticas públicas de migração no Rio Grande do Norte, disponível parcialmente em versão preliminar e baseado nos Indicadores de Governança Migratória (cujá sigla utilizada é MGI, do termo em inglês), que surgiram do Marco de Governança Migratória, desenvolvido em 2015 pela mesma organização, com o intuito de ajudar as autoridades locais a avaliarem as iniciativas implementadas, compartilhando expertises e desafios comuns entre os relatórios produzidos nas variadas localidades. A escolha dos indicadores²⁹ aplicáveis em estados e municípios dependem do contexto local, da autonomia política, da viabilidade da avaliação, dentre outros fatores (OIM, 2024)

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações são, em geral, os principais fomentadores ou realizadores das avaliações de políticas ou iniciativas migratórias no Brasil. Uma das fontes centrais de aferição de políticas públicas migratórias locais tem sido o relatório Migracidades, realizado pela OIM em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), governos estaduais e prefeituras. No documento direcionado

29 Originalmente, em 2015, foram gerados quase 100 indicadores migratórios, adaptáveis para as diferentes localidades.

ao Migracidades, os governos são convidados a relatar boas práticas, são realizadas recomendações por profissionais da OIM e da UFRGS, e elencadas prioridades do governo para implementação em curto prazo. O relatório não é uma avaliação minuciosa dos impactos ou procedimentos aplicados em políticas públicas, mas uma forma branda de monitoramento e registro de boas práticas, sem especificação de metodologias para além da divisão em dez dimensões de governança local³⁰, contando com uma parte recomendatória, realizada por profissionais da OIM e da UFRGS. Até o momento, há dois relatórios do Rio Grande do Norte: um do município de Mossoró, e outro do governo estadual, ambos de 2021, primeiro ano previsto para a implementação do PEARAM (Migracidades, 2021a; Migracidades, 2021b).

Neste artigo, são apresentados métodos de análise que envolvem a sociedade civil e participantes do governo potiguar, os quais serão abaixo descritos. Reconhecendo a necessidade de bancos de boas práticas e formas de avaliação e monitoramento que envolvam governos e parcerias com instituições do terceiro setor, este artigo reafirma a indispensabilidade de olhares críticos desde o âmbito acadêmico, acompanhados de relatos minuciosos dos métodos utilizados.

2 UMA ABORDAGEM INTERPRETATIVISTA NO ESTUDO DE CASO DESCRITIVO

Este estudo adota uma abordagem qualitativa e emprega a metodologia de estudo de caso único descritivo, conforme delineado por Creswell (2014). O estudo de caso descritivo se caracteriza pela exposição do fenômeno investigado sem a intenção de desenvolver formulações teóricas (Yin, 2005). Como exposto na introdução, a escolha do estado do Rio Grande do Norte como caso de estudo é justificada pela escassez

30 Estrutura institucional de governança e estratégia local; Capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos migrantes; Participação social e cultura dos migrantes; Transparência e acesso à informação para migrantes; Parcerias institucionais; Acesso à saúde; Acesso e integração à educação; Acesso à assistência social; Acesso ao mercado de trabalho; e Acesso, acolhimento e serviços de proteção: gênero, LGBTIQ+ e igualdade racial (MIGRACIDADES, 2021a).

de pesquisas sobre a integração de migrantes e refugiados nos estados nordestinos, bem como pelo recente progresso institucional observado a partir de 2019, mediante a criação do CERAM.

O estudo de caso abordado neste trabalho fundamenta-se predominantemente em uma perspectiva epistemológica interpretativista, buscando uma compreensão aprofundada de como o fenômeno se desenrola, conforme a formulação de Stake (1995). Nessa abordagem, acredita-se que a realidade não possui uma existência determinística, mas é construída pelos atores sociais. Além disso, caracteriza-se como um estudo de caso intrínseco, cujo propósito não se destina à compreensão de construtos abstratos ou fenômenos genéricos, nem à elaboração teórica, mas sim à compreensão de um fenômeno específico.

Seguindo os critérios de verificação de Creswell (2014), Stake (1995) e Eisenhardt (1989) para os estudos de caso, adotou-se a triangulação de métodos, buscando a convergência das informações. Conforme os autores, a utilização de vários métodos de pesquisa torna mais ricas as fontes de evidências. Neste caso, foram adotados os métodos de entrevistas semiestruturadas, observação participante e revisão de documentos.

Para analisar como os órgãos responsáveis pela elaboração do Plano e os principais atores da sociedade civil percebem a execução das metas do Eixo 8, foram entrevistados representantes de quatro secretarias estaduais (Secretaria da Segurança Pública e da Defesa Social - SESED; Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social - SETHAS/CERAM; Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos - SEMJIDH; Secretaria de Saúde Pública - SESAP). Contudo, a Defensoria Pública do Estado (DPE) e a Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP) não aceitaram participar, o que limitou a pesquisa, dificultando a avaliação do cumprimento das metas e das percepções desses órgãos sobre o Plano.

Além de instituições da sociedade civil que atendem refugiados e migrantes, como a Associação em Solidariedade ao Imigrante no Rio Grande do Norte (ASIRN), Associação Beneficente Muçulmana do Rio Grande do Norte (ABMRN) e CÁRITAS. Também foram entrevistados professores pesquisadores sobre refúgio e migração das universidades UERN e UFRN.

As entrevistas tiveram caráter semiestruturado, guiadas por um roteiro com questões abertas e fechadas, o que permitiu maior flexibilidade na aplicação das questões e adaptações conforme o conteúdo das respostas dos entrevistados (Lima, 2016; Marconi; Lakatos, 2003). Todas as entrevistas foram realizadas entre outubro de 2023 e março de 2024, em caráter remoto via chamada de vídeo, de modo que cada contato concedeu apenas uma entrevista. Após a aplicação do roteiro e gravação do áudio dos entrevistados, o conteúdo foi transcrito e armazenado. Quanto aos procedimentos éticos, as entrevistas foram conduzidas garantindo o anonimato dos respondentes e teve a autorização deles para a gravação e posterior transcrição. Ademais, as entrevistas foram conduzidas por assistentes de pesquisa que não tinham relacionamento prévio à pesquisa com os atores pesquisados.

Após a transcrição das entrevistas foi formado o corpus textual para a análise. O corpus textual consiste no conjunto de unidades de texto inicial (entrevistas individuais) que se pretende analisar. Posteriormente, os textos foram separados conforme as metas do Eixo 8 (Da meta A à meta J). Em seguida, utilizou-se o *software* IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*) para a análise automatizada do conteúdo (ACA). O IRAMUTEQ é um *software* de acesso gratuito, desenvolvido com base na linguagem de programação R, que permite análises estatísticas aplicáveis a corpus textuais (Camargo; Justo, 2013). O primeiro passo para a ACA foi a utilização do programa para separar os textos em Segmentos de Textos (ST), que são os ambientes das palavras. Subsequentemente, foram realizadas análises multivariadas, sendo estas a classificação hierárquica descendente e a análise de similitude.

A condução do estudo de caso empregou também o método de observação participante, na qual as pesquisadoras integraram o CERAM como membros consultivos, atendendo às reuniões do Comitê e colaborando nos diálogos por meio do aplicativo de mensagens, *WhatsApp*. A adoção da metodologia de observação participante propiciou uma interação direta entre as pesquisadoras e os sujeitos da pesquisa, possibilitando a análise das experiências dos agentes envolvidos no fenômeno investigado, conforme preconizado por Van Maanen (2011).

Na sequência, a validação dos constructos gerados a partir da observação participante e das entrevistas foi testada por meio da revisão das informações obtidas pelos próprios informantes. Nesta etapa final, foram utilizados documentos como manuais de orientação técnica para o atendimento de migrantes e refugiados; resoluções, decretos e leis estaduais; assim como relatórios de atividades das secretarias de estado. Os resultados da Análise de Conteúdo Automatizada das entrevistas serão discutidos na seção a seguir.

3 ANÁLISE DE CONTEÚDO AUTOMATIZADA DAS ENTREVISTAS

Esta seção apresenta os resultados da análise das entrevistas, cujo objetivo foi avaliar a percepção dos gestores estaduais sobre o cumprimento das metas do Eixo 8 do Plano. Após transcrever as entrevistas, foram identificados 9 textos com 223 segmentos. Utilizando o IRAMUTEQ, foram analisados 185 segmentos, representando 79, 4% do total, o que confere validade estatística à Análise de Conteúdo Automatizada.

Por meio da Análise de Conteúdo Automatizada foi possível implementar análises multivariadas. Primeiramente, adotou-se o método de Reinert (1990) de Classificação Hierárquica Descendente (CHD), que classifica os Segmentos de Texto tanto por apresentarem vocabulário similar, mas também por se diferenciarem do vocabulário de outras classes (Camargo; Justo, 2013). A partir deste método, o *software* organiza a análise dos dados em um dendograma que ilustra as relações entre as classes, como se observa na Figura 1 abaixo:

Figura 1 - Tabela 1: CHD da percepção dos gestores sobre a execução das metas do Eixo 8

Classe 1: Indicadores	20,5%	Classe 2: Estrutura organizacional	23,7%	Classe 3: Direitos humanos	20,5%	Classe 4: Competências	22,1%	Classe 5: Conscientização	12,9%
Palavras	X²	Palavras	X²	Palavras	X²	Palavras	X²	Palavras	X²
Dado	23,3	Polícia Federal	32	Mulher	31	Polícia	24,4	Cartilha	48,8
Penitenciária	15,8	Observatório	23,3	Acesso	24	Federal	9,9	Segurança pública	48,2
Canal	15,8	Direito	18,9	Diversidade	19,8	Bom	7,1	Língua	34,4
Informação	14,9	CERAM	18,7	Refugiar	11,5	Competência	6,6	Mossoró	18,1
Formação	11,1	Acompanhar	18,4	Direitos humanos	7,1	Efetivar	6,6	Crime	15,1
Migrante	8,2	Documentação	11	Segurança	6,8	Policial	6,2	Produzir	12,5
Estatística	7,4	Município	8,9	Idioma	4,4	Processo	6,1	Universidade	7,7
Ouvidoria	5,97	Orientação	8,9	Estrutural	3,8	Denúncia	4,7	Projeto	7,7
SESED	5,9	Refugiado	3,8	Educativo	3,9	Civil	4,2	Natal	4,4

Fonte: Elaboração própria (2024)

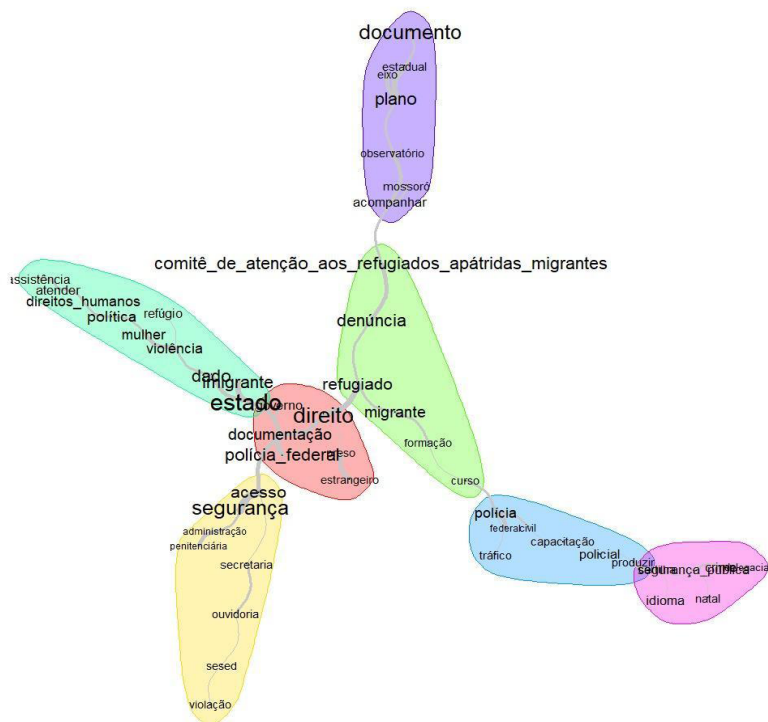
Da análise da CHD acima observa-se a constituição das Classes de Palavras, categorizadas, respectivamente como: Indicadores, a compor 20, 5%; Estrutura Organizacional, com 23, 7%; Direitos Humanos, 20, 5%; Competências, 12, 3%; Conscientização, 12, 9%.

Na Classe 1, são analisados indicadores de segurança pública e a correlação com a SESED, enfatizando o papel dos órgãos de segurança, como a administração penitenciária, na comunicação dos presos com suas famílias. A Classe 2 aborda estruturas como a Polícia Federal e o CERAM, que visam fortalecer o acesso dos migrantes a direitos básicos, incluindo documentação. A Classe 3 foca no atendimento a mulheres e populações LGBTQIA+, destacando a importância do acesso à comunicação, saúde e documentação para garantir direitos humanos. A Classe 4 discute a distribuição de competências entre as forças policiais em questões migratórias. Por fim, a Classe 5 ressalta a necessidade de conscientização de profissionais de segurança pública e da população sobre migrantes, apátridas e refugiados, por meio de cartilhas e capacitações.

Em um segundo momento, com o objetivo de identificar a estrutura do corpus textual, aplicamos a Análise de Similitude, que se baseia na teoria dos grafos. Esta análise permite detectar as ocorrências simultâneas entre as palavras e revela indícios da relação entre elas, ajudando

na compreensão da organização do conteúdo de um corpus textual (Camargo; Justo, 2013).

Figura 2 - Árvore de Similitude



Fonte: Elaboração própria (2024)

Com a distribuição em sete *clusters*, a árvore de similitude nos apresenta uma centralidade no termo “direito”. É possível perceber que essa centralização ocorre associada à garantia de direitos para a população migrante, principalmente no item de presos e no acesso à documentação, que é realizada, em grande parte, no âmbito da Polícia Federal (PF). Nas áreas adjacentes há uma forte presença do termo “estado”, pois é de sua competência, juntamente com suas secretarias, a assistência e a garantia de direitos humanos, bem como a formulação de dados e de políticas específicas para essa população. Há uma presença do termo “mulher” e sua proximidade com a palavra “violência”, evidenciando uma preocupação específica com as mulheres migrantes.

A partir da Análise de Conteúdo Automatizada é possível notar que, no quesito da segurança, há órgãos estaduais específicos que lidam com a situação de migrantes, como a administração penitenciária e a SESED, sendo este último um espaço que apresenta ouvidoria. Os presos estrangeiros estão mais associados a esses órgãos do que à Polícia Federal que, apesar de ter uma ligação direta com os migrantes, trata somente de casos específicos de crimes, como o tráfico internacional de pessoas. À PF percebe-se uma relação mais direta com as palavras “formação”, “curso” e “capacitação”, revelando uma atenção especial desse órgão na qualificação de seus profissionais nessa temática.

Expressões como “refugiado” e “migrante”, além da confinidade com o termo central, se aproximam do Comitê de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes, pela sua atuação na área, servindo também como um local para denúncias. É justamente o Comitê que será responsável por acompanhar as políticas desenvolvidas pelo Plano. A partir dos resultados da Análise de Conteúdo Automatizada a seção seguinte discutirá a percepção dos gestores sobre a implementação do Eixo 8 do Plano.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com o intuito de contrastar as informações obtidas por meio das entrevistas, faz-se necessária a utilização de outras formas de evidências que, nesse caso, se dão por meio de pesquisas de fontes externas. Baseando-se na triangulação de métodos, a discussão dos resultados se configura como uma forma de validar, ou não, o conteúdo adquirido pelas entrevistas.

Para ser possível quantificar a percepção dos gestores sobre as metas do Eixo 8, cada um dos entrevistados respondeu um questionário avaliando o cumprimento das metas com notas de 0 (zero) a 5 (cinco), 0 representa a nota mínima e 5 a nota máxima. Essa avaliação está disponível na figura 3 abaixo³¹:

31 A SESAP não aparece na Figura 3 pois não respondeu ao questionário de avaliação das metas.

Figura 3 - Gráfico de Avaliação do cumprimento das metas pelos gestores estaduais

	meta A	meta B	meta C	meta D	meta E	meta F	meta G	meta H	meta I	meta J
ASIRN	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
AMBRN	0	4	0	0	2	2	4	0	0	
CARITAS	1	2	1	2	1	2	3	3	1	2
CERAM	5	3	2	1	2	2	5	1	5	5
SEMJIDH	3	2	2	3	3	2	3	3	3	4
UFRN	5		1	0	3	0	0	3	5	2
UERN	5	3	3	2	2			4	5	4
SESED	0	1	0	3	1	0	3	3	5	

Criado com Datawrapper

Fonte: Elaboração própria (2024)

A partir das entrevistas e da avaliação, é possível notar que, de uma maneira geral, os órgãos que fazem parte da sociedade civil (ASIRN, AMBRN e CÂRITAS) deram notas mais baixas, com nenhuma chegando à pontuação máxima, diferentemente dos órgãos governamentais. São essas representações que convivem e atuam diariamente com os migrantes no RN, especialmente com aqueles mais necessitados, e, por esse motivo, em teoria entendem como as políticas implementadas pelo estado chegam, ou não, a essas populações.

É possível notar, no que tange às metas “a” e “i”, por exemplo, ambas possuem a menor avaliação dada pelas organizações da sociedade civil. No entanto, receberam notas acima de 03 pelos órgãos estaduais e federal, com exceção da SESED. Essas metas, que dizem respeito, respectivamente, à garantia ao contato dos presos estrangeiros com suas famílias e ao impedimento da apreensão ilegal de documentos, buscam ser asseguradas em conjunto com a SEAP. As maiores dificuldades, no entanto, dizem respeito à comunicação de migrantes com seu país de origem, fator que necessita do apoio de consulados e embaixadas.

Já as metas “b”, “e” e “f” tratam da capacitação de servidores da segurança pública sobre a Lei de Migração e direitos dos migrantes. Neste sentido, destaca-se a formação de parcerias com as universidades: com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte para elaborar o “Manual de Orientações Técnicas para Atendimento de Refugiados Venezuelanos

Indígenas Warao”; e com a Universidade de São Paulo para promover capacitações (FAPERN; RIO GRANDE DO NORTE, 2021) . Adicionalmente, o Governo destinou orçamento específico para a implementação de cursos anuais para membros do CERAM sobre questões relacionadas à migração (Lei nº. 11. 671 de 10 de janeiro de 2024) .

Apesar dos compromissos firmados, em relação às metas “b”, “e” e “f”, nota-se a baixa avaliação pela SESED, secretaria do estado responsável pela Polícia Civil e pela Polícia Militar, como fica claro na fala do entrevistado de que: “Não tem [formações] voltado ao público específico de migrantes e apátridas. Não há uma capacitação” (Representante da SESED/RN, entrevista, 19 de março, 2024) . Constatando essa deficiência em seu relatório parcial de monitoramento das políticas migratórias do RN, a OIM reforçou a necessidade da prestação de formação regular e específica sobre questões de migração aos agentes policiais locais (OIM, 2024) .

Ainda no âmbito formativo, agora voltado à sociedade do estado, o Plano prevê a produção de cartilhas sobre os direitos dos migrantes e sobre os procedimentos operacionais de atuação policial quanto a este segmento populacional (Meta c) . Somada a esta meta “c”, o Plano também idealiza na meta “h” a criação de programas de conscientização da sociedade quanto aos direitos da população migrante. Conforme as metas e o PEARAM/RN (artigo 4.º, seção VI, e artigo 11.º, seção XV) , tanto as cartilhas como as formações deveriam ser disponibilizadas em diferentes idiomas.

Quanto às metas acima, o representante da SESED explica que: “até o presente momento não chegou nenhuma demanda a respeito disso” (Representante da SESED/RN, entrevista, 19 de março, 2024) . Outro encaminhamento importante destacado no relatório preliminar da OIM é a necessidade de centralização de todas as informações relevantes para migrantes em um único site, e a tradução das informações no site da SETHAS para outros idiomas, com destaque para o espanhol e a língua indígena Warao.

As metas “d” e “g” estão diretamente atreladas, tratando dos canais de denúncias para violação de direitos dos migrantes e dos indicadores sobre violência letal e não letal. As entrevistas apontam que o aprimoramento dos canais de denúncia para casos de violência letal e não letal

poderiam levar à sistematização de indicadores estatísticos sobre esses crimes.

As denúncias feitas pelos canais oficiais são sistematizadas pela Coordenadoria de Informações Estatísticas e Análises Criminais (COINE) da SESED, mas não incluem um recorte específico para a população migrante. Um representante da SESED menciona o avanço com a criação, em 2024, do Departamento de Proteção a Grupos Vulneráveis na Polícia Civil (DPGV), que visa resolver casos de crimes de intolerância relacionados à raça, etnia, religião e procedência nacional. No entanto, muitas denúncias ainda são feitas por outros meios, como a Ouvidoria Geral de Direitos Humanos (OGDH) da SEMJIDH e pelo CERAM.

As entrevistas e a pesquisa em fontes externas revelam uma descentralização nos canais de denúncia, variando conforme a natureza do caso. Essa descentralização pode indicar especialização no atendimento, com denúncias direcionadas a órgãos apropriados, ou uma falta de comunicação, resultando em canais com funções semelhantes. Essa segmentação impede a unificação dos indicadores, pois não há um método consistente para coleta, armazenamento, processamento e análise de dados. Além disso, os canais de denúncia não oferecem atendimento em outros idiomas, dificultando a comunicação e contribuindo para a subnotificação.

A meta “j” resultou na criação da Comissão Especial de Prevenção ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes do Rio Grande do Norte (COETRAP) dentro do CERAM, em março de 2022, para planejar, monitorar e avaliar iniciativas de combate a essas práticas, conforme a Resolução nº 03/2022. Apesar de sua implementação, a COETRAP ainda está na fase inicial de diagnóstico da situação do tráfico de pessoas. O PEARAM/RN também estabeleceu uma estrutura legal para combater o tráfico, adotando o princípio de repúdio e prevenção em relação a migrantes, por meio da Lei Complementar Nº 729 de 11 de janeiro de 2023. No nível federal, o governo anunciou a criação de um Centro de Combate ao Tráfico de Pessoas no estado em agosto de 2022, mas o centro ainda não foi aberto até julho de 2024, aguardando recursos para sua operação. Além disso, a Polícia Federal possui Delegacias de Direitos Humanos e Defesa Institucional (DELINST) para investigar crimes que violam os Direitos Humanos, incluindo o tráfico de pessoas.

No último ano de implementação, o Plano Estadual se aproxima de uma fase de avaliação, como sugere Januzzi (2023), buscando legitimar esforços e propor melhorias. Em relação ao eixo 8, dois movimentos são observados: primeiro, há iniciativas estaduais, como capacitações e a criação da COETRAP, mas é necessário um diálogo constante entre os órgãos para garantir ações coordenadas. A falta de indicadores específicos para migrantes e de comunicação em outros idiomas dificulta a efetividade das ações e a gestão de denúncias. Segundo, a falta de transparência sobre as políticas leva a sociedade civil a desconfiar dos esforços estaduais e a não perceber sua efetividade. Assim, para um melhor desenvolvimento dessas políticas seria necessária uma ação conjunta também com os municípios, independentemente de suas vertentes partidárias-ideológicas, e de uma continuidade mesmo após o governo atual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar de que forma os órgãos estaduais e os atores centrais da sociedade civil mensuram e percebem a execução das metas do Eixo 8 do Plano. Para responder à proposta de pesquisa foi adotada a triangulação metodológica utilizando-se de entrevistas semiestruturadas, observação participante e consultas às fontes documentais externas.

Primeiramente, o corpus textual das entrevistas foi submetido à Análise de Conteúdo Automatizada no *software* IRAMUTEQ, o que gerou a classificação hierárquica descendente e a análise de similitude. Estas análises multivariadas permitiram a compreensão da organização do conteúdo do corpus textual por meio do agrupamento em classes de vocabulário similar (classificação hierárquica descendente) e *clusters* agrupados pela coocorrência entre as palavras, o que aponta a relação entre elas.

Após esta análise preliminar, contrastamos o conteúdo das entrevistas com a pesquisa em documentos e com informações obtidas por meio da observação participante. Nota-se que, de modo geral, as associações pertencentes à sociedade civil (ASIRN, AMBRN e CÁRITAS) avaliaram o cumprimento das metas com notas mais baixas, sem alcançar

a pontuação máxima, ao contrário dos órgãos governamentais. Isto foi entendido pelas pesquisadoras como um indício de que, mesmo que esforços governamentais estejam sendo empreendidos, o público-alvo destas políticas não tem observado melhorias substantivas no âmbito da segurança pública, da defesa social e da administração penitenciária desde a adoção do Plano.

A partir da análise da percepção dos gestores sobre as metas, destacam-se alguns pontos de atenção: (a) necessidade de formações sistemáticas sobre os direitos dos migrantes para profissionais da segurança pública; (b) ampliação do atendimento em línguas estrangeiras; (c) necessidade de centralização das informações sobre direitos dos migrantes no site da SETHAS, também em línguas estrangeiras; (d) constata-se que o DPGV da Polícia Civil apresenta potencial para especializar-se no atendimento dos migrantes vítimas de violação de direitos humanos; (e) outro ponto de atenção no estado é a prática de tráfico de pessoas, em especial de tráfico para fins de exploração sexual de mulheres, logo existe carência de ações específicas com recorte de gênero e do reforço da cooperação multinível.

Para garantir a diminuição das violações de direitos humanos dos migrantes no estado do Rio Grande do Norte, toma-se a concepção de Moreira (2014) de que os migrantes não devem ser os únicos a se integrar e se adaptarem aos termos da sociedade receptora, existindo uma via de mão dupla envolvendo o Estado e a sociedade civil. Logo, “criar programas de conscientização sobre direitos da população refugiada, apátrida e migrante, e de combate à xenofobia, racismo, intolerância religiosa e outras formas de discriminação, considerando o recorte de gênero, idade, diversidade e idioma” (Rio Grande do Norte, 2021, p. 30) é um passo importante para a promoção de uma integração ativa, com responsabilidade do Estado. A concretização desta meta cabe tanto ao poder público quanto à sociedade civil.

A partir dos resultados encontrados neste estudo espera-se contribuir para a literatura especializada em políticas públicas estaduais para migrantes. Esta pesquisa reforça o argumento de que a existência de um comitê dedicado exclusivamente a questões migratórias, o CERAM, permite a coordenação das ações entre várias secretarias do estado (Rensi;

Câmara, 2021). O CERAM demonstra ser proativo ao buscar orientação e adotar boas práticas junto às organizações internacionais de referência - OIM e ACNUR. No entanto, a gestão carece de mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação destas políticas públicas.

Por tratar-se de um estudo de caso descritivo baseado em entrevistas semiestruturadas sobre um dos eixos temáticos de uma política mais ampla, a validade externa apresenta limitações para a transferibilidade dos resultados encontrados. Contudo, tendo em vista que a elaboração e monitoramento das políticas estaduais sobre migração no RN contaram com o apoio da OIM e do Migracidades, acredita-se que deve haver semelhanças com outras políticas estaduais no campo da segurança pública que sejam comparáveis à experiência local. Neste sentido, novos estudos poderão avaliar o cumprimento dos demais eixos do Plano Estadual do Rio Grande do Norte, assim como comparar os resultados encontrados para a efetivação das metas sobre segurança pública no RN com a experiência de outros estados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 9. 474. 22 jul. 1997. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=23/07/1997>. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 13. 445. 24 maio 2017. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 13. 684. 21 jun. 2018. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13684.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Portaria SENAJUS/MJSP nº 81. 20 set. 2023. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/11328>. Acesso em: 18 jul. 2024.

CAMARGO, B. ; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: Um Software Gratuito para Análise de Dados Textuais. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2013000200016. Acesso em: 28 mar. 2024.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. São Paulo: Penso, 2014.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**, [s. l.], v. 14, n. 4, 1989. Disponível em: [link suspeito removido]. Acesso em: 23 abr. 2024.

FAPERN; RIO GRANDE DO NORTE (Estado) . **Manual de Atendimento ao Refugiado Venezuelano Warao**. [S. l.]: FAPERN; Rio Grande do Norte (Estado) , 2021. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/SETHAS/DOC/DOC00000000261724>. PDF. Acesso em: 24 abr. 2024.

JANUZZI, P. M. Sobre o conceito de políticas públicas. **Nexo Jornal**, São Paulo, 17 maio 2022. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2022/05/17/sobre-o-conceito-de-politicas-publicas>. Acesso em: 4 abr. 2024.

JUBILUT, L. L. ; SILVA, J. C. ; VELÁSQUEZ, M. Z. Proteção humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações. In: CAMARGO, A. de S. et al. (Eds.) . **Nova Lei da Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020. cap. 1, p. 47-66.

LIMA, M. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In: ABDAL, A. et al. (Eds.) . **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**: Bloco Qualitativo. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016. cap. 2, p. 24-42.

MARCONI, M. de A. ; LAKATOS, E. M. Entrevista. In: MARCONI, M. de A. ; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 195-200.

MIGRACIDADES. **Perfil de Governança Migratória Local do Município de Mossoró**. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) , 2021a. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2021/02/Migracidades%E2%80%93Mossoro.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

MIGRACIDADES. **Perfil de Governança Migratória Local do Estado do Rio Grande do Norte**. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) , 2021b. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2021/02/Migracidades%E2%80%93RioGrandedoNorte.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

MOREIRA, J. B. Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 43, n. 12, p. 85-98, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/zCtFF6R6PzQJB6bSgts8YWF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2024.

OBMIGRA. **Dados da Coordenação-Geral de Imigração Laboral (2010-2023)** . [S. l.]: OBMIGRA, 2024. Disponível em: <https://www.datamigrareweb.unb.br/#/public/bases/cgil>. Acesso em: 1 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM) . **Indicadores de Governança Migratória Local**: Governo do Rio Grande do Norte (Versão Preliminar) . Natal, mar. 2024.

REINERT, M. Alceste une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application: Aurélia de G. de Nerval. **Bulletin de Méthodologie Sociologique**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 24-54, 1990. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/075910639002600103>. Acesso em: 28 abr. 2024.

RENSI, J. ; CÂMARA, M. L. Barreiras para o acolhimento dos Povos Warao no Brasil. **Monções**: Revista De Relações Internacionais Da UFGD, Dourados, v. 10, n. 20, p. 225–259, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/14692>. Acesso em: 30 abr. 2024.

REPRESENTANTE DA SESED/RN. **Entrevistado pelas autoras**. Natal, 19 mar. 2024.

REPRESENTANTE DO CERAM. **Entrevistado pelas autoras**. Natal, 4 out. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. GOVERNO DO ESTADO. Decreto nº 29. 418. 27 dez. 2019. Natal, RN: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: [https://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20191228&id_doc=670249#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2029.418%2C%20DE%2027,RN\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20191228&id_doc=670249#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2029.418%2C%20DE%2027,RN)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 18 jul. 2024.

_____. GOVERNO DO ESTADO. **Plano Estadual De Atenção Aos Refugiados, Apátridas e Migrantes Do Rio Grande Do Norte**. Natal, RN: 2021. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/SETHAS/DOC/DOC00000000269996>. Acesso em: 3 mar. 2024.

_____. GOVERNO DO ESTADO. Decreto nº 30. 670. 21 jun. 2021. Natal, RN: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12021-06-22.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.

_____. GOVERNO DO ESTADO. Resolução nº 03/2022. 2 mar. 2022. Natal, RN: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12022-03-04.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

_____. GOVERNO DO ESTADO. Lei Complementar Estadual nº 729. 11 jan. 2023. Natal, RN: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2023/eua883by1qztb8znqmed0xo5k8w59d.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

_____. GOVERNO DO ESTADO. Lei nº 11. 671. 10 jan. 2024. Natal, RN: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2024/a63xgc5p3ul3gmr7dp2i4tn-s9ok9l.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

SANTOS, M. B. **O que há num nome?:** Uma análise sobre a política de categorização e o fluxo venezuelano para o Brasil. 2020. 163 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/54269/54269.PDF>. Acesso em: 10 maio 2024.

SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

STAKE, R. E. **The art of case study research.** Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

VAN MAANEN, J. **On Ethnography.** Chicago, Illinois, EUA: University of Chicago Press, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 212 p. 2005.

CAPÍTULO 8

ENTRE MANCHETES E REALIDADES: UMA ANÁLISE DA COBERTURA MIDIÁTICA DO AFUNDAMENTO DE BAIRROS EM MACEIÓ (2021-2024)

BETWEEN HEADLINES AND REALITIES: AN ANALYSIS OF MEDIA COVERAGE ON THE SUBSIDENCE OF NEIGHBORHOODS IN MACEIÓ (2021-2024)

*Lara Cecília Araújo dos Santos³²
Vinícius Manfredine Araújo de Oliveira³³
Gabriela Gonçalves Barbosa³⁴*

INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas ao longo dos séculos, como a revolução tecnológica e os crescimentos populacionais, fizeram com que o meio ambiente sofresse alterações, não somente naturais, mas também motivadas pela ação humana (Pacheco; Gaudêncio, 2014). Nesse contexto, o fenômeno do deslocamento forçado tem aumentado significativamente nos últimos anos e diante de sua complexidade e multicausalidade tem recebido maior atenção na agenda internacional.

O Art. 1 da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, junto com o Protocolo de Nova Iorque de 1967, define refugiados como aquelas pessoas que diante de perseguição, por raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontram fora do país de nacionalidade, e não possam ou queiram retornar devido a esse receio.

32 Mestranda em Relações Internacionais (UEPB) . lara.cecilia@aluno.uepb.edu.br

33 Mestrando em Relações Internacionais (UEPB) . vinmanfredini@gmail.com

34 Doutora em Ciência Política com área de concentração em Relações Internacionais (UFPE) . gabrielagb@outlook.com

Outro grupo de pessoas que sofrem com o deslocamento forçado são as pessoas deslocadas internamente (PDIs). De acordo com o ACNUR (ONU, 2013b), esses deslocados internos representam “grupos numerosos de pessoas que foram forçadas, de forma súbita ou inesperada, a desenraizar-se e a abandonar suas casas, fixando-se em locais diferentes no seu país, devido a conflitos armados, lutas internas, violações sistemáticas dos direitos humanos ou calamidades provocadas pelo homem”.

Além disso, se destaca a presença dos deslocados ambientais que podem ser temporários ou permanentes, podendo optar entre saírem do local de origem ou serem obrigados a deixá-lo, diante da ausência de meios de sobrevivência, podendo, ainda, se deslocar não só diante de um único evento ambiental, mas também por causa de conflitos políticos, econômicos ou sociais que tenham ligações com fatores ambientais (Pacheco; Gaudêncio, 2014).

Diferente dos refugiados, os deslocados internos não saem da fronteira de seu país, sendo de responsabilidade dos seus próprios governos não só prevenir tais deslocamentos, como também assistir e proteger as pessoas nessa situação. Entretanto, isso não significa que a proteção seja garantida e acaba se mostrando como um reflexo dos níveis de desigualdade nos locais que lidam com esse problema e soluções concretas nem sempre são apresentadas pelo governo responsável (Cruz, 2012).

Ainda, as questões ambientais e as desigualdades sociais colocam certas populações em situações de risco e vulnerabilidade. Refletir sobre as comunidades impactadas por conflitos socioambientais significa abordar temas como legitimidade, posse e uso dos territórios, além dos modos de ocupação desses espaços. A construção de quem possui ou deveria possuir tais direitos é influenciada por aqueles que criam e moldam as leis (Teles, 2023).

Dessa forma, quando uma comunidade resiste aos interesses de um grupo empresarial, por exemplo, ela tende a ser alvo de tentativas de silenciamento e invisibilização. Isso implica a desconsideração ou apagamento de sua forma de vida, de sua relação com o território e das histórias ali construídas.

Um caso emblemático de deslocamento interno forçado no Brasil surgiu a partir da evacuação de vários bairros em Maceió/AL, que

começaram a apresentar diversos riscos à população local. No ano de 2018 foi notado o aparecimento de diversas rachaduras, trincas e afundamento do solo em diversas partes dos bairros maceioenses, onde casas, ruas e prédios localizados nos bairros de Pinheiro, Mutange, Bom-Parto, Bebedouro e Farol apresentaram, após os tremores e fortes chuvas, fissuras e rachaduras (Pimentel, 2020) .

Com isso, é importante mencionar que essa problemática é uma consequência dos anos 60 e 70, período em que começou o planejamento e instalação da atual empresa Braskem. Outro fator importante foram as manifestações populares que ocorreram na época, mas que não foram capazes de impedir o prosseguimento das ações da empresa, que, por conseguinte, resultou nos deslocamentos de várias pessoas e na destruição de patrimônios históricos da cidade em questão.

Logo, busca pela solução da problemática em questão tornou-se um grande desafio, haja vista a enorme proporção da destruição e o elevado número de vítimas que precisaram deixar suas casas e suas histórias, sem ao menos ter programas eficientes de acolhimento, proteção e políticas públicas a elas, que, continuam à mercê das ações tanto da empresa, como também de agentes estatais, que tendem a apresentar o problema a partir de uma visão de avanço industrial, não só para a cidade de Maceió, como também para o estado de Alagoas.

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar o recorte midiático acerca do afundamento dos bairros em Maceió - AL, buscando entender como a mídia apresenta o problema para a população. Para tal, através do estudo de caso, foi realizada uma análise de conteúdo dos artigos de reportagem de duas fontes midiáticas, uma nacional e uma internacional, sendo estas: *BBC Brasil* e *Reuters*.

Além disso, como lente teórica foram utilizados estudos sobre enquadramento em âmbito midiático, como os de Entman (1993) , Scheufele, 1999) e Tewksbury e Scheufele (2019) . Assim, foi considerada a visão de que a utilização de enquadramentos apresenta a escolha de elementos particulares no compartilhamento de informações, podendo assim estabelecer diferentes sentidos utilizando entendimentos específicos.

Por fim, para além da introdução, o artigo se divide em cinco partes: a discussão teórica acerca do enquadramento midiático; a apresentação

do caso de Maceió; a explicação da metodologia utilizada; a identificação dos resultados e a conclusão, que apresenta os principais achados e as limitações encontradas.

1 O ENQUADRAMENTO MIDIÁTICO

A partir de suas raízes em disciplinas variadas e com acadêmicos de áreas diversas, a teoria do enquadramento (*framing*) tem apresentado diferentes, focos, definições e níveis de análise. Entretanto, considerando a sua operacionalização para os estudos de mídia, o conceito de enquadramento costuma estar ligado a formas de descrição do poder de textos comunicativos, independentemente de sua utilização específica. De maneira semelhante, às análises de *framing* mostram como a influência sobre as pessoas e sua consciência é comunicada também por informações passadas na mídia (Entman, 1993; Scheufele, 1999).

Uma das grandes bases para muitos estudos que trabalham com o enquadramento é a conceituação trazida por Goffman, com a ideia de *frame analysis*. Esse autor traz, dentro das ciências sociais, a ideia de quadros (*frames*), que seriam um conjunto de princípios que apresentam a capacidade de estruturar acontecimentos sociais, servindo para definir uma situação específica, assim como o envolvimento das pessoas neles. Mediante estes princípios ocorre a definição da situação por parte dos indivíduos. Assim, os quadros funcionam como matrizes de interpretação através das quais as pessoas recorrem para entender melhor diferentes situações (França; Silva; Vaz, 2014; Mendonça; Simões, 2012).

Nesse contexto, o *framing* estaria caracterizado como a mobilização estratégica destes quadros. É através deste movimento que são indicadas as regras vigentes, os posicionamentos adotados, as ações consideradas arqueadas e as expectativas acerca de certa situação (França; Silva; Vaz, 2014). A partir disso, os enquadramentos permitem tanto a identificação dos princípios organizacionais iniciais que são apresentados diante de uma situação, quanto o engajamento dos atores (Mendonça; Simões, 2012).

Essa conceituação foi instrumentalizada para o âmbito da pesquisa sobre mídia, considerando a utilização dos quadros e enquadramentos

para o compartilhamento de informações para os públicos. Nesse sentido, um ponto argumentado é a capacidade do enquadramento de definir problemas, determinando seu agente causal, avaliando causas e efeitos, além de oferecer tratamento para o problema. Ademais, eles relacionam temas apresentados a crenças já determinadas, gerando conceitos para a interpretação e tratamento da temática em questão (Entman, 1993; Tewksbury e Scheufele, 2019).

De acordo com Entman (1993) o *framing* implica a seleção e o destaque de certas informações. Parte vital do seu processo é a escolha de aspectos específicos de uma realidade percebida e em seguida torná-lo mais importante. Assim, na análise de textos comunicativos entende-se que certas informações têm a sua importância elevada ou diminuída, palavras-chave ou frases específicas são excluídas ou apresentadas de forma repetitiva ou associada a símbolos familiares, levando assim a realização do enquadramento.

Nesse sentido, autores como Entman (1993) e Tewksbury e Scheufele (2019) apontam a existência do argumento de que, seguindo o modelo explicativo, o enquadramento de notícias funciona para sugerir como um assunto pode ser interpretado, podendo exercer influência sobre crenças, atitudes e comportamento em geral. Um “quadro” é capaz de gerar conexões de associação entre um problema e considerações específicas de acordo com a forma pela qual a informação é passada.

Para mais, ao falar da operacionalização da análise de *framing*, Scheufele (1999) apresenta dois grupos: estudos de enquadramento como variável dependente ou como variável independente. No primeiro caso se tem a preocupação com a construção do enquadramento, enquanto no segundo o foco está no seu processo de definição, ou seja os efeitos sobre o público. Ao pensar no enquadramento como variável independente se entra a possibilidade da análise dos enquadramentos realizados pela mídia.

Existe, nesse caso, uma busca por entender como os *frames* estabelecem sentido através da utilização de perspectivas específicas. Essa forma de operacionalização tem como foco o entendimento da percepção e do modo pelo qual os enquadramentos identificam as diferentes questões, identificando também visões de interpretação da realidade.

Existe, aqui, uma preocupação com o próprio conteúdo dos discursos (Mendonça; Simões, 2012).

Assim, considerando a ideia de enquadramento como seleção e saliência trazida por Entman (1993), onde o público é induzido a seguir um caminho interpretativo, procura-se entender qual o resultado dessas escolhas e de que forma isso é traduzido para a população. De tal maneira, entendendo o conceito de enquadramento, assim como uma de suas possíveis formas de operacionalização, fica perceptível que existe a necessidade de entender como temas importantes, seja em âmbito local, nacional ou global, estão sendo apresentados pela mídia, visto que é através dela que as pessoas recebem as suas informações.

2 O CASO DE MACEIÓ – AL

Segundo Escobar (2005), o conceito de lugar abrange uma intersecção entre cultura, natureza e economia. Analisar o local, o regional, o internacional e o Sul Global implica reconhecer a presença da dominação capitalista no centro da narrativa do desenvolvimento, que frequentemente desvaloriza tanto a essência do lugar quanto qualquer forma de desenvolvimento que não seja capitalista. Dessa maneira, o embate entre interesses opostos torna-se inevitável e essencial para a sobrevivência de certos povos, resultando em conflitos (Teles, 2023).

O caso de Maceió se tornou um caso emblemático de problemas ambientais e deslocamento interno no Brasil. A partir dos alicerces dos bairros de Pinheiro, Mutange, Bom-Parto, Bebedouro e Farol, a população local ficou em risco levando à evacuação de tais bairros. A problemática surge como uma consequência do planejamento e instalação da atual empresa Braskem no local, durante a década de 70.

Com o nome de Salgema Indústrias Químicas S/A, a Braskem se instalou em Maceió em 1974, tendo o início de suas atividades em 1977. Durante décadas foi realizada a mineração de sal-gema na capital, que inicialmente foi considerada como um avanço e desenvolvimento para a região. No ano de 2002, com a abertura de capital, as operações começaram a ser mais direcionadas para interesses externos, sem a devida consideração do contexto local (Angelo, 2021; Dos Santos *et. al*, 2024).

Dessa forma, os riscos foram se intensificando com o passar do tempo e novas dificuldades surgiram a partir do funcionamento desta mineração, caracterizada também pela exploração de minas muito próximas uma da outra, afetando tanto na saúde quanto na segurança ambiental dos moradores próximos à região e em seguida se espalhando por um maior número de bairros (Angelo, 2021; Matos e Galvão, 2024) .

Nesse contexto, a região afetada passou a sentir essas consequências de maneira mais intensa, levando a necessidade de abandono de residências por parte dos moradores, tendo relatos de início entre 2010 e 2013 (Matos; Galvão, 2024) . Foi no ano de 2018, no entanto, que o caso passou por um agravante e ficou mais conhecido visto que, segundo o Ministério Público Federal (MPF) (2024) , surgiram a presença de fortes chuvas e tremores de terra sentidos pelos moradores.

Nesse mesmo ano foi notado o aparecimento de diversas rachaduras, trincas e afundamento do solo em diversas partes dos bairros maceioenses, onde casas, ruas e prédios localizados nos bairros de Pinheiro, Mutange, Bom-Parto, Bebedouro e Farol também passaram a apresentaram fissuras e rachaduras (Pimentel, 2020) . O MPF (2024) aponta que em 2019 foram realizadas análises por parte do Serviço Geológico do Brasil (SGB/CPRM) , gerando estudos que mostravam todo o processo de exploração de sal-gema pela Braskem como responsável pelos danos.

Em seu relatório o CPRM aponta não só que a deformação nas cavernas de mineração apresentou um forte papel na presença dos fenômenos danosos na região, mas também que a mineração também agravou questões estruturais já existentes na região. Assim, foi identificada a presença do afundamento da superfície nos cinco bairros, a partir da extração de sal-gema pela Braskem (Dos Santos *et. al*, 2024) .

Em vista dessa situação, no ano de 2020, se iniciou o processo de remoção oficial das pessoas atingidas, com a desocupação de das casas e estabelecimentos mais próximos dos poços de extração e na região de encosta no bairro do Mutange e em Bom Parto (Santos; Lima; Bulhões, 2022) .

Com o passar do tempo, esse processo se expandiu, levando atualmente ao deslocamento forçado de mais de 57 mil moradores, com uma

desocupação de 14.424 imóveis, de maneira acelerada e sem previsão de uma compensação. Além disso, se tem o constante monitoramento das pessoas que estão próximas às áreas de risco, com a possibilidade de uma expansão (Dos Santos *et. al*, 2024) .

Os moradores dos bairros afetados não só se deparam com a dificuldade de deixar suas residências e negócios de forma corrida, como também se deparam com grandes desafios para a sua reterritorialização. Eles encontram uma cidade fragmentada com um elevado preço dos imóveis, sem uma confirmação oficial de onde podem passar a morar e sem encontrar uma qualidade de vida equivalente à que tinham anteriormente (Santos; Lima; Bulhões, 2022) .

Os acordos firmados pela Braskem nem sempre são postos em prática e torna-se perceptível uma invisibilização dos moradores nas discussões realizadas para a definição de ações e iniciativas para lidar com os impactos dos afundamentos.

3 METODOLOGIA

Com o objetivo de analisar o discurso midiático acerca do deslocamento interno forçado em Maceió/AL, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa e comparativa entre os jornais *BBC Brasil* e *Reuters*, a fim de chegar ao objetivo geral foi feita uma Análise de Conteúdo Categorical reportagens dos jornais citados para a identificação de temas, pontos em destaques e em consequência, o enquadramento como um todo.

A utilização da pesquisa qualitativa tem como foco questões da sociedade, centrados na interpretação e entendimento de dinâmicas presentes em relações sociais, remetido, assim, a fatores ligados a significados, atitudes, crenças e motivos. Através dela é possível compreender com maior complexidade e maiores detalhes quanto ao tema estudado (De Sousa e Dos Santos, 2020) .

Como apontado por Sampaio e Lycarião (2021) a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que utiliza de procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados, para a criação de inferências sobre conteúdos verbais, visuais ou escritos, para a descrição, quantificação ou

interpretação de um fenômeno específico. É realizada assim, uma análise de diferentes formas de conteúdo através de uma sistematização de métodos em que se presume a leitura crítica do significado das mensagens indicadas, considerando o que está explícito e o que está implícito (Mendonça e Simões, 2012; Sousa e Santos, 2020).

Para mais, a utilização desta metodologia, inclui, ainda, a estruturação em três fases: i) Pré-Análise; ii) Exploração do material e categorização; iii) tratamento dos resultados e interpretação. Seguindo as fases expostas, em primeiro passo, para a sua realização se tem a escolha da unidade de análise. Aqui foram selecionadas as reportagens dos jornais *BBC Brasil* e *Reuters*, para analisar o contraste entre a visão nacional e internacional, entre os anos de 2021 a 2024. A escolha deste período é justificada a partir do retorno do tema às mídias, diante do agravamento do problema em Maceió.

Foram reunidas para a análise apenas reportagens que tratem de alguma forma ao caso da Braskem em Maceió, sendo considerados critérios específicos para a limitação da quantidade de conteúdo analisado e para que fosse utilizado o mesmo número de reportagens por cada uma das revistas. Estes critérios incluem: i) reportagens disponíveis em plataformas online; ii) apenas reportagens escritas; iii) identificação de uma fonte nacional e outra internacional; iii) apenas entre os anos de 2021 a 2024 e; iv) matérias que aparecem, simultaneamente, na busca do termo Braskem quanto Maceió. A partir disso, foram selecionadas, de maneira amostral, 14 reportagens ligadas ao tema.

Em seguida pensando nos principais pontos trazidos pelo caso Braskem, foram geradas três grandes categorias gerais: i) deslocamento de pessoas como tema principal; ii) desastre ambiental como tema principal; iii) ações da Braskem como tema principal. Para a seleção dos trechos foram utilizadas inicialmente algumas palavras-chaves para cada uma das classificações, sendo, em seguida identificado se a frase, ou parágrafo de fato estavam de acordo com a descrição da categoria.

Quadro 1: Categorias para análise das reportagens

Categorias	Descrição	Palavras-Chave
------------	-----------	----------------

Deslocamento de pessoas como tema principal	Matérias em que, no geral, o foco se apresenta para as pessoas deslocadas	Deslocamento Indivíduos/Pessoas Moradores Vítimas
Desastre ambiental como tema principal	Matérias em que, no geral, o foco se apresenta para o desastre ambiental como um todo	Catástrofe Afundamento Sal-gema Minério
Ações da Braskem como tema principal.	Matérias em que, no geral, o foco se apresenta em ações da Braskem, incluindo questões de reparação, julgamento e dinheiro	Reparação Indenização Impacto Acordo

Fonte: Elaboração Própria, 2024

É importante esclarecer que a escolha e utilização das palavras-chave foram realizadas para servir como guia na identificação de focos e *framings* direcionado para alguma das categorias específicas. Por fim, foram considerados apenas os trechos que faziam parte de alguma das categorias, sendo desconsiderados os pontos que não se encaixavam em nenhuma delas. Dessa maneira foram contabilizados os trechos encontrados, dentro de cada um dessas categorias, sendo identificadas as formas de retratação do problema em questão, de maneira mais subjetiva, diante do método utilizado.

4 RESULTADOS

Inicialmente, sendo realizada a análise das reportagens veiculadas pela BBC Brasil, foi evidenciado uma forte ênfase na contextualização do problema. Verificou-se que em matérias publicadas com um período curto de tempo entre si são apresentadas grandes explicações, de maneira repetitiva, acerca dos afundamentos e algumas de suas consequências, ocorrendo a partir disso o foco em fatores ambientais, no deslocamento forçado da população local ou em responsabilização e defesa da Braskem.

Como por exemplo, Silva (2023) , na BBC Brasil, aponta, em uma matéria em dezembro, que: “As primeiras rachaduras surgiram em fevereiro de 2018, no bairro do Pinheiro. Em março, um tremor de magnitude

2, 5 foi registrado e mais rachaduras e crateras apareceram no solo, causando danos irreversíveis a imóveis”.

Em seguida, em uma matéria diferente no mesmo ano, ele afirma: “As primeiras rachaduras surgiram em fevereiro de 2018, sendo uma com 280 metros de extensão. O primeiro tremor foi registrado no mês seguinte, causando rachaduras e crateras no solo, além de danos em imóveis. ”. De forma semelhante, França (2021) diz em sua matéria que “O problema do afundamento dos bairros em Maceió começou a ser percebido em 2018; durante uma forte chuva, houve um tremor de terra que resultou em danos em alguns imóveis e nas ruas. ”.

Através da separação de matérias específicas, com focos em algum dos envolvidos, a fonte opta por mostrar depoimentos de diferentes lados das questões. Entretanto, essas declarações são distribuídas de forma desigual e falas da própria Braskem recebem menos destaque que as declarações dos moradores das cidades afetadas. Isso fica perceptível em matérias como: “Braskem: a rotina de medo sob risco de colapso de mina em Maceió — ‘cada tremor é alerta de que pior pode acontecer” e “Vocês precisam sair ou serão presos”: as famílias obrigadas a deixar suas casas por risco de colapso de mina da Braskem em Maceió.

Também são repetidas diversas vezes, falas do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas (IMA-AL) e de outros líderes quanto à responsabilização da Braskem pelo problema. As repetições das palavras-chaves mostraram que algumas reportagens são mais focadas em um tópico específico do que outras. Ou seja, enquanto algumas matérias são divididas entre dois ou três tópicos, mas com atenção maior a alguns destes, outras falam apenas de um único assunto, como as entrevistas: “Vocês precisam sair ou serão presos”: as famílias obrigadas a deixar suas casas por risco de colapso de mina da Braskem em Maceió ou Braskem, a empresa multada por danos em Maceió é cobiçada por estatal árabe.

Ao analisar o conteúdo de cada entrevista em si, a categoria mais presente se mostrou a das entrevistas que tem como foco o meio ambiente. Seguido das entrevistas que tem focos no deslocamento interno e por último, com o menor número as que focam na Braskem, o quadro abaixo indica a categorização das entrevistas.

Quadro 2: Categorização das reportagens da BBC Brasil

Categoria	Reportagem
Deslocamento de pessoas como tema principal	Braskem: a rotina de medo sob risco de colapso em mina de Maceió - “cada tremor é alerta de que pior pode acontecer”
	“Vocês precisam sair ou serão presos”: as famílias obrigadas a deixar suas casas por risco de colapso de mina da Braskem em Maceió
	Bairros afundando transformam parte de Maceió em cidade fantasma e atraem curiosos
Desastre ambiental como tema principal	Mina em Maceió: entenda situação alarmante de região em risco de colapso
	Parte de mina da Braskem se rompe em Maceió, mas risco de colapso “diminuiu” diz Defesa Civil
	Mina da Braskem em Maceió rompe: o que acontece agora?
	“Empreendimento desastroso” diz Marina Silva sobre mina da Braskem em Maceió
Ações da Braskem como tema principal.	Braskem, a empresa multada por danos em Maceió é cobrada por estatal árabe

Fonte: Elaboração Própria. Títulos referentes as manchetes de cada matéria analisada, 2024

Dos oito textos da BBC analisados, quatro falam muito sobre os pontos ambientais referentes ao desastre. Em grande parte, esse tipo de entrevista falam sobre as causas da catástrofe e como o que está acontecendo afeta o meio ambiente a partir de questões ambientais, apresentando consequências para os rios da região, o solo e o próprio bairro em si. Isso pode ser exemplificado pelos seguintes trechos das matérias: “O terceiro cenário preocupante, diz o especialista, é com a atividade de pesca, que garante a subsistência de várias famílias da região afetada e gera impactos para as lagoas Mundaú Manguaba”, dito na matéria de Seixas (2023).

De maneira similar, em outro texto, Seixas (2023) aponta que “A salinização da água também deve ter grandes consequências para o ecossistema da região, que tem mangues e especialmente o sururu, que mantém a subsistência de quem vive à beira da lagoa.”. As matérias desta categoria, no entanto, não recebem tanto enfoque único, mas aparecem

em matérias divididas, apenas recebendo mais atenção que os outros tópicos presentes.

Em seguida, apenas uma reportagem entra na categoria de ações da Braskem como tema principal. Apesar da presença de comentários acerca da busca por indenizações e realização de alguns acordos para assistência dos moradores, estes não se mostram como principal fator de atenção, mas sim como algumas informações rápidas. Sendo principalmente um dos tópicos, não se tem falas que explicitam se de fato a Braskem está cumprindo com as reparações necessárias. Na sua reportagem específica, são dispostas as consequências que a empresa sofre diante da responsabilização que recebe pelo problema, assim como no que ela tem a dizer sobre as questões, inclusive sua negação sobre o que chama de “acusações de responsabilidade”.

Logo, se chega no ponto referente às percepções quanto aos deslocados internos devido ao afundamento dos bairros. Esse ponto recebe mais atenção que as ações da Braskem, mas ainda assim, parece ficar em segundo plano quando comparado às questões ambientais. Do total de oito reportagens, ainda que algumas citem sobre a situação de deslocamento dos moradores, três destacam de fato a situação dessas pessoas. Nestas, em grande maioria, são trazidos os depoimentos das pessoas deslocadas.

São apresentados números de pessoas forçadas a se retirar e os depoimentos também trazem à tona a falta de auxílio e assistência para que essas pessoas saiam de suas casas. Para mais também é explicado sobre a falta de aviso e de preparo para a retirada dessas pessoas de suas casas. Se tem a preocupação com a visão dessas pessoas sobre a catástrofe e sobre suas consequências. No entanto, é importante lembrar que isso não foi apresentado de forma mais aprofundada, mas sim de maneira rápida.

Em conjunto a análise feita da BBC Brasil, foi feita uma pesquisa acerca da temática na Reuters - agência de notícias britânica -, a qual foram encontradas seis reportagens relevantes diante das categorias estabelecidas na metodologia, que colocam a Braskem no cerne da problemática expondo problemas internos em detrimento de suas ações diante da catástrofe que culminou com deslocamento de milhares de pessoas na região de Maceió/AL.

Assim, a fonte não se limita a falar somente do que ocorreu na cidade, mas traz à tona consequências que centralizam um só culpado: Braskem. Por isso, é notória a postura da Reuters a partir dos títulos das reportagens, a fim de externar que algumas reivindicações já estão em progresso, além de resumir brevemente sobre o desastre na cidade e colocar links em algumas dessas reportagens que direcionam a algumas outras matérias selecionadas, o que possibilita uma maior conexão dos fatos (Quadro 3) e ajuda no maior entendimento da problemática.

Dessa forma, a partir da categorização do Quadro 3, será possível observar que o meio ambiente foi a categoria que mais teve reportagens, mas é importante ressaltar que todas as outras reportagens também abordam sobre essa categoria, apesar de apresentarem mais relevância com as outras categorias. Assim, o deslocamento de pessoas teve duas reportagens de relevância, seguido das ações da Braskem, última categoria, que apresenta apenas uma reportagem, mas que dá ênfase nas outras duas categorias.

Quadro 3: Categorização das reportagens da Reuters

Categoria	Reportagem
Deslocamento de pessoas como tema principal	Prefeitura de Maceió pede novo acordo de indenização com Braskem
	(OFICIAL) Brasileiros enfrentam Braskem na Justiça holandesa por cidade de rachaduras
Desastre ambiental como tema principal	Polícia brasileira realiza operações contra destruição de solo da Braskem
	Senadores brasileiros sugerem acusações contra Braskem por afundamento de cidade
	Braskem do Brasil é processada por afundamento de minas em Alagoas
Ações da Braskem como tema principal.	Títulos da Braskem voltam a cair após Fitch reduzir classificação para lixo

Fonte: Elaboração e Tradução Própria. Títulos referentes às manchetes de cada matéria analisada, 2024.

Diferente do que foi exposto pela BBC Brasil, a Reuters buscou mostrar um movimento que aplica consequências à Braskem, pois menciona questões voltadas a indenizações bilionárias às vítimas e essa movimentação parte não só de órgãos como a Prefeitura de Maceió, mas também parte de pessoas que estão em busca de justiça em prol da reparação dos danos causados às milhares de famílias deslocadas.

Além disso, a participação de Senadores e também da Polícia Federal brasileira são também destacados nas entrevistas com os mesmos objetivos citados no parágrafo anterior: a busca por justiça e reparação. Assim, é importante destacar a preocupação dos veículos de comunicação em trazer reportagens diferentes de outros portais, mas que têm o mesmo enfoque que é de analisar a problemática em questão e suas devidas consequências a empresa responsável e também às vítimas e ao meio ambiente.

Ademais, outra questão importante a ser mencionada é na reportagem “Títulos da Braskem voltam a cair após Fitch reduzir classificação para lixo” (Tradução Própria), que fala da queda de ações que a empresa vive atualmente e associa isso ao deslocamento forçado de pessoas que vivem próximos ao local da tragédia.

Por fim, é importante destacar que mesmo com as punições contra as ações da empresa estarem em progresso, as vítimas seguem inconformadas com as formas de indenização propostas pela empresa, porque, segundo muitas destas, é um desrespeito a todos, pois os danos causados mudaram suas vidas completamente.

CONCLUSÕES

A partir da operacionalização da análise de *framing* apresentada por Scheufele (1999) esta pesquisa se concentrou no enquadramento como variável independente para a análise de sua utilização pela mídia em um contexto específico, sendo este as perspectivas pelas quais os afundamentos de bairros em Maceió-AL são retratados. Assim, a análise do conteúdo das matérias selecionadas foi utilizada, como sugerido por Mendonça e Simões (2012), com o objetivo de compreender a percepção e retratação do problema, por parte da *BBC Brasil* e da *Reuters*.

Os resultados da análise revelaram que, apesar de apresentar diferenças na construção das notícias, ambos os veículos acabam tendo o seu foco dividido de forma semelhante. Tanto a *BBC Brasil* quanto a *Reuters*, não se restringem a um só tema em suas reportagens. Eles apresentam diferentes pontos, mas cada reportagem tem um nível de atenção maior a um tema em específico. Além disso, nos dois casos há um destaque para a categoria de entrevistas focadas no meio ambiente, que no geral compreende metade das matérias analisadas.

Outro aspecto de semelhança entre os casos está na presença da preocupação com a situação dos deslocados internos, ainda que de forma secundária. Ambos os veículos abordam a questão do deslocamento forçado diante dos afundamentos. Para mais, a análise do recorte midiático examinado não revelou, em nenhum dos casos, muito foco nas ações realizadas pela Braskem. Foram identificadas apenas uma reportagem na *BBC Brasil* que destaca como a empresa se defende e se ela está realizando reparos, e outra na *Reuters* onde é trazida a queda das suas ações diante da tragédia.

No entanto, a cobertura jornalística desse evento diferem entre os jornais. Enquanto a *Reuters* noticia as questões de maneira mais geral, a *BBC Brasil* se mostrou mais focada em apresentar depoimentos mais diretos tanto da Braskem e da liderança local, como dos próprios moradores afetados. Adicionalmente, a *BBC Brasil* também mostrou dar uma maior atenção do que a *Reuters* às constantes explicações quanto ao ocorrido, explicando as origens e, em certos momentos, as consequências de maneira repetitiva.

Quanto aos depoimentos trazidos pelas matérias, no caso da *BBC Brasil* foi identificado que, de maneira geral, algumas autoridades políticas apresentaram suas opiniões sobre o caso, no entanto o maior destaque vai para a população. São muito presentes algumas falas da população local quanto às suas experiências e as consequências enfrentadas diante do afundamento dos bairros. A Braskem, por sua vez, não está tão presente em depoimentos particulares.

A *Reuters* adotou uma abordagem similar, incluindo declarações de autoridades políticas e numerosos depoimentos de vítimas para destacar o descaso da Braskem com as pessoas afetadas pelo desastre. A agência

buscou evidenciar a gravidade da situação e a falta de apoio adequado, utilizando as histórias e as experiências das vítimas para dar visibilidade ao sofrimento enfrentado pelas comunidades afetadas. No entanto, a cobertura não trouxe respostas ou posicionamentos oficiais da Braskem, deixando de lado a perspectiva da empresa sobre as acusações e os impactos de suas atividades na região.

Por fim, considerando a utilização de *frames* na estruturação de acontecimentos sociais, através da sua utilização estratégica em um contexto midiático onde algumas informações recebem foco enquanto outras são deixadas de lado (França; Silva; Vaz, 2014; Mendonça e Simões, 2012), ficou entendido que os jornais analisados apresentam suas matérias quanto ao caso de Maceió-AL, de suas maneiras específicas. Mas apesar disso, elas parecem estar próximas quanto ao foco definido para a exposição dos tópicos referentes ao tema geral em questão.

REFERÊNCIAS

ANGELO, M. Crime socioambiental transformado em lucro imobiliário: o caso da Braskem em Maceió. **Observatório da Mineração**, [s. l.], 9 ago. 2021. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/crime-socioambiental-transformado-em-lucro-imobiliario-o-caso-da-braskem-em-maceio/>.

BARRUCHO, L. Mina da Braskem em Maceió: “Empreendimento desastroso”, diz Marina Silva. **BBC News Brasil**, [s. l.], 5 dez. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/ce5pk4erppzo>. Acesso em: jul. 2024.

BBC. Braskem, a empresa multada por danos em Maceió e cobiçada por estatal árabe. **BBC News Brasil**, [s. l.], 6 dez. 2023a. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cprp8q31509o>. Acesso em: jul. 2024.

_____. Maceió: Parte de mina da Braskem se rompe, mas risco de colapso “diminuiu”, diz Defesa Civil. **BBC News Brasil**, [s. l.], 10 dez. 2023b.

Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0j2jv93wljo>. Acesso em: jul. 2024.

BRITO, R. Brazil senators suggest charges against Braskem over sinking city. **Reuters**, [s. l.], 21 maio 2024. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/environment/brazil-senators-suggest-charges-against-braskem-over-sinking-city-2024-05-21/>. Acesso em: jul. 2024.

CRUZ, G. A. da. **A Problemática Do Deslocamento Interno E Os Desafios Impostos À Comunidade Internacional Para a Proteção Desta categoria: Uma Análise Acerca Do Conflito Civil Colombiano**. 2012. Monografia (Graduação em [área do conhecimento]) – Universidade Federal de Santa Catarina, [s. l.], 2012.

ENTMAN, R. M. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. **Journal of Communication**, [s. l.], v. 43, n. 4, p. 51–58, 1 dez. 1993.

FRANÇA, R. Bairros afundando transformam parte de Maceió em cidade fantasma e atraem curiosos. **BBC News Brasil**, [s. l.], 22 nov. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59179804>. Acesso em: jul. 2024.

FRANÇA, V. V. ; SILVA, T. ; VAZ, F. Enquadramento. In: GRUPO DE PESQUISA EM IMAGEM E SOCIABILIDADE (GRIS) : Trajetória, conceitos e pesquisa em comunicação. [S. l.]: PPGCom - UFMG, 2014.

MATOS, T. M. S. S. ; GALVÃO, V. K. Desastre de mineração em bairros de Maceió (AL) : análise como um fenômeno de expulsão e desdobramentos no âmbito dos direitos humanos. **Sp. gov. br**, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/198/153>.

MENDONÇA, R. F. ; SIMÕES, P. G. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 27, n. 79, p. 187–201, jun. 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Entenda o Caso** — Caso Pinheiro/Braskem. [s. l.]: www.mpf.mp.br, 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro/arquivos/entenda-o-caso>.

PACÍFICO, A. P. ; GAUDÊNCIO, M. R. B. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. **REMHU**: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, [s. l.], v. 22, p. 133-148, 2014.

REUTERS. Brazil's Braskem sued over sinking ground from Alagoas mines. **Reuters**, [s. l.], 30 nov. 2023a. Disponível em: <https://www.reuters.com/markets/commodities/brazils-braskem-sued-over-sinking-ground-alagoas-mines-2023-11-30/>. Acesso em: jul. 2024.

_____. City hall in Brazil's Maceio requests new damages deal with Braskem. **Reuters**, [s. l.], 6 dez. 2023b. Disponível em: <https://www.reuters.com/sustainability/land-use-biodiversity/city-hall-brazils-maceio-requests-new-damages-deal-with-braskem-2023-12-06/>. Acesso em: jul. 2024.

_____. Brazil's Braskem bond back to downward path after Fitch cuts rating to junk. **Reuters**, [s. l.], 15 dez. 2023c. Disponível em: <https://www.reuters.com/markets/commodities/brazils-braskem-bond-back-downward-path-after-fitch-cuts-junk-2023-12-15/>. Acesso em: jul. 2024.

_____. Brazil police launch raids over Braskem's sinking ground havoc. **Reuters**, [s. l.], 21 dez. 2023d. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/brazil-police-launch-raids-over-braskems-sinking-ground-havoc-2023-12-21/>. Acesso em: jul. 2024.

RIDLEY, K. (OFFICIAL) Brazilians take on Braskem in Dutch court over city of cracks. **Reuters**, [s. l.], 19 maio 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/brazilians-take-braskem-dutch-court-over-city-cracks-2022-05-18/>. Acesso em: jul. 2024.

SAMPAIO, R. ; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. [S. l.]: Enap, 2021.

SANTOS, C. G. dos; LIMA, G. F. ; BULHÕES, J. A. Subsidência do solo e remoções forçadas em Maceió-AL: as disputas pela cidade: Land subsidence and forced removals in Maceió-AL: the disputes over the city. **Brazilian Journal of Development**, [s. l.], v. 8, n. 10, p. 65711–65734, 5 out. 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/52783/43259>.

SANTOS, C. G. dos; LIMA, G. F. ; RIZZO, M. M. G. DESLOCAMENTOS FORÇADOS E REESTRUTURAÇÃO URBANA. **Revista Impeto**, Ufal. br, v. 14, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/revistaimpeto/article/view/17738/11702>. Acesso em: 1 nov. 2024.

SCHEUFELE, D. A. Framing as a Theory of Media Effects. **Journal of Communication**, [s. l.], v. 49, n. 1, p. 103–122, 1 mar. 1999.

SOUSA, J. R. de; SANTOS, S. C. M. dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1396-1416, jul. -dez. 2020.

SEIXAS, J. Braskem: entenda a situação alarmante de mina em Maceió. **BBC News Brasil**, [s. l.], 1 dez. 2023a. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cyr22m7zxp8o>. Acesso em: jul. 2024.

_____. Braskem: as famílias obrigadas a deixar suas casas por risco de colapso de mina em Maceió. **BBC News Brasil**, [s. l.], 1 dez. 2023b. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/clwpp1j093jo>. Acesso em: jul. 2024.

_____. Braskem: a rotina de medo em área com risco de colapso — “cada tremor é alerta de que pior pode acontecer”. **BBC News Brasil**, [s. l.], 7 dez. 2023c. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c4n9j-4v8py1o>. Acesso em: jul. 2024.

_____. Mina da Braskem em Maceió se rompe: o que acontece agora?
BBC News Brasil, [s. l.], 10 dez. 2023d. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c2e2e0yz04eo>. Acesso em: jun. 2024.

TELES, R. C. Migração forçada e mineração: A Cidade de Maceió-AL sob a Ótica dos Direitos Humanos. **Revista Direito e Práxis**, [s. l.], v. 14, n. 01, p. 517-535, 2023.

TEWKSBURY, D. ; SCHEUFELE, D. News Framing Theory and Research. In: BRYANT, J. ; OLIVER, M. B. (Org.) . **MEDIA EFFECTS Advances in Theory and Research Third Edition**. [S. l.]: Routledge, 2019.

CAPÍTULO 9

EFEITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E PSICOLÓGICOS DO DESASTRE QUE AFUNDOU CINCO BAIROS DE MACEIÓ, AL (2018-2023) : O CASO BRASKEM

ECONOMIC, SOCIAL, CULTURAL AND PSYCHOLOGICAL EFFECTS OF THE DISASTER THAT SANK FIVE NEIGHBORHOODS OF MACEIÓ, AL (2018-2023) : THE BRASKEM CASE

Laura Beatriz Torres Montenegro³⁵

Ana Letícia de Pádua Leal³⁶

Andrea M. C. Pacheco Pacífico³⁷

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A capital do Estado de Alagoas, Maceió, é palco do maior desastre socioambiental contínuo do mundo, segundo Prates et al. (2024), podendo-se fazer relação com catástrofes de magnitude semelhante, em nível nacional e internacional, como as tragédias de Mariana e Brumadinho (ambos em Minas Gerais) e a tragédia na cidade sueca Kiruna, que vive momentos de realocação pela mineração, como analisado em Tepecik Dis & Karimnia (2021).

Atualmente, a cidade alagoana tem colhido os frutos da inconsequente e ambiciosa extração de sal-gema voltada à produção de materiais petroquímicos, o que gerou um visível comprometimento na estabilidade do solo e o afundamento de pelo menos cinco bairros afetados, como relata Silva (2022). O fenômeno, denominado subsidência,

35 Graduada em Relações Internacionais (UEPB) . laura.montenegro@aluno.uepb.edu.br

36 Graduada em Relações Internacionais (UEPB) . ana.padua@aluno.uepb.edu.br

37 Professora Associada do curso de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais (UEPB) . apacifico@servidor.uepb.edu.br

compromete edificações por meio de fissuras originadas pelo solo deteriorado (Manhas, 2022) e nesse evento, causam a necessidade de realocação dessas vítimas.

Para além dos impactos físicos, há também rupturas nas dinâmicas sociais, econômicas e culturais e nos aspectos psicológicos de todos aqueles que tiveram suas vidas atingidas junto às regiões afetadas e no seu entorno, configurando uma transformação no funcionamento do cotidiano da sociedade e causando o urgente deslocamento interno ambiental, como relata de Melo *et al* (2023) , sendo um fenômeno crescente não somente em nível de Brasil, mas também em outros países, como exemplificado.

Neste sentido, as autoras se utilizam dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos (1998) para defini-los como pessoas ou grupos forçados a fugir ou abandonando seus lares em decorrência de diversas situações externas, como desastres naturais ou antrópicos, embora não ultrapassem a fronteira de seus países de origem. O deslocamento, não se limita à perda patrimonial individual, mas abrange também os impactos sobre o comércio local e a economia regional, quando analisado em um recorte econômico.

Este trabalho propõe descrever e a avaliar as causas e as consequências do desastre ocorrido em Maceió, a analisar o impacto da atividade mineradora e a buscar contribuir para a compreensão do deslocamento interno e seus resultados, tanto no plano individual quanto coletivo, enfatizando a necessidade de políticas públicas adequadas para a proteção e reparação dos afetados.

Para tanto, o problema de pesquisa se caracteriza como segue: Até que ponto os deslocados ambientais de Maceió, Brasil, resultante do desastre causado pela Braskem, ao extrair sal-gema em minas locais, podem ser considerados deslocados internos, a ponto de responsabilizar o governo brasileiro por sua proteção em nível internacional? Para responder ao problema de pesquisa, foi realizado um estudo qualitativo, explicativo e avançado, sob método indutivo, com utilização de fontes bibliográficas (doutrina e documentos) , levantamento de dados, estudo de caso e entrevistas com os mais diversos atores envolvidos na questão, como deslocados internos, acadêmicos, técnicos, servidores públicos e

mídia. O Comitê de Ética em Pesquisa aprovou a pesquisa em 3/01/2022, sob parecer de nº 5. 191. 715 e CAAE 54476121. 1. 0000. 56187.

1 O DESASTRE CAUSADO PELA BRASKEM E OS DESLOCADOS INTERNOS AMBIENTAIS

Diversos setores da sociedade passam por transformações, que influenciam diretamente na ocorrência de desastres, conceituados como o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo ser humano, sobre um ecossistema (vulnerável) , causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e, conseqüentemente, prejuízos econômicos e sociais. (Castro, 1998 apud Kobiyama et al. , 2006, p. 7) . Logo, eles podem ser entendidos e classificados de acordo com certas características e motivações causais do evento específico.

De acordo com a Defesa Civil do Brasil (2022) , os desastres naturais, que acontecem alheios à ação humana, e os tecnológicos, provocados intencionalmente, são divididos e classificados em grupos e subgrupos, a partir da Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade) . Quanto aos naturais, há geológicos, hidrológicos, meteorológicos, climatológicos e biológicos. Já os tecnológicos, são classificados por ocorrências decorrentes de substâncias radioativas, produtos perigosos, incêndios urbanos e obras civis, como no caso da exploração inadequada de minérios, foco da pesquisa que culminou neste trabalho.

Tendo em vista que, historicamente, o extrativismo de recursos naturais tem sido associado à ideia evolucionista de desenvolvimento da vida econômica e social, esses mesmos recursos são postos como produtivos, como relata Allegretti (1992) . A exploração de minerais é um exemplo claro de como sua obra prima amplifica a gama de produtos disponíveis no mercado, sejam metais, combustíveis nucleares ou medicamentos, que são igualmente importantes e variados como os produtos de origem animal.

A extração de sal-gema se encontra nessa lógica comercial de atividades para a produção de soda cáustica e fonte de cloro para a produção de tubos de PVC (Rodrigues, 2024) . Na cidade de Maceió, capital do estado de Alagoas, a extração de sal-gema é realizada desde a década

de 1970, pela empresa Salgema Indústrias Químicas S. A, que instalou as atuais 35 minas de extração do mineral. Após mudanças administrativas, ela passa a ser chamada de Trikem e, no ano de 2002, torna-se Braskem S. A, em um processo de repaginação e modernização de sua imagem, por meio de fusão com outras empresas do setor, a exemplo da Odebrecht, atual Novonor.

Em 2004, alguns moradores do Pinheiro, inicialmente identificado como o primeiro bairro atingido, perceberam o surgimento de fissuras, como notificado, em 2010, no monitoramento dos lençóis freáticos. Acuña et al (2010) , em 2010, alertaram que a mineração de sal-gema já estaria provocando o aumento de pressão do subsolo, o que poderia acarretar seu afundamento.

O início do desastre, que permanece de forma contínua, ocorreu no dia 3 de março de 2018, depois de um período de grandes chuvas. Naquele dia, a população da região sentiu um tremor classificado em 2.4 na escala Richter, utilizada para representar a energia sísmica presente no ambiente. Desde então, diversos atores da cidade de Maceió, como autoridades públicas, pesquisadores e a sociedade civil, vivem imersos no debate sobre a extração de sal-gema e suas consequências.

No mesmo ano, 2018, surgem rachaduras nas ruas e nas casas. A presença de técnicos do Serviço Geológico do Brasil foi solicitada com a finalidade de auxiliar nas atividades de pesquisa e entender a causa desses danos gerados inicialmente no bairro do Pinheiro e bairros no entorno, como Mutange e Bebedouro.

Em 2019, após moradores de alguns bairros detectarem afundamento do solo e rachaduras nas ruas e casas, o antigo Serviço Geológico do Brasil, atualmente chamado de Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM, 2019) , publicou o Relatório Síntese dos Resultados nº1, em que afirmou haver uma desestabilização das cavidades da extração do produto mineral, provocando halocinese, ou seja, fenômeno de movimentação do sal, que gerou a subsidência e deformações rúpteis na superfície de alguns bairros do município.

Os estudos da CPRM começaram com a formulação de hipóteses, por exemplo: Características geotécnicas dos solos da região e forma de ocupação dos bairros; Extração de Água Subterrânea; Presença de vazios

no solo e subsolo da região, decorrente de causas naturais ou de ações antrópicas; e Feições estruturais ativas na região.

As duas primeiras causas relatadas foram descartadas após aprofundamento de estudos no solo, mas foi possível perceber que a infiltração da água da chuva foi responsável pelos quebramentos, pois o processo erosivo é acelerado quando há bacias e ausência de drenagens e saneamento básico. A conclusão foi: houve uma reativação de estruturas geológicas preexistentes em superfície nos bairros, que gerou a desestabilização das cavidades da extração de sal-gema.

No primeiro mapa (Imagem 1 abaixo) de setorização, publicado em junho de 2019, foi apresentada a caracterização de cada zona, o dano, a criticidade e as ações a serem tomadas, parte de um plano estratégico para minimizar danos, como a realocação das vítimas. O mapa dividiu a região afetada em setores, com danos de colapso de infra estruturas e zonas de alagamento, que possuem cores para identificação e divisão dos subsetores, relatando a criticidade de cada um (00, 01, 02 e 03).

Imagem 1 - Mapa de setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias. - Versão 1 (Junho, 2019)



Fonte: CPRM (2019) .

Independentemente do grau de criticidade, a recomendação foi de monitoramento da área, com realocação dos moradores de todos os setores (somente das áreas com criticidade 00, sendo a mais grave nos parâmetros de cada setor) , visto que houve colapsos na infraestrutura, que gerou certa insalubridade e perda de funcionalidade dos imóveis, como é possível identificar na Imagem 2 abaixo.

Imagem 2 - Rachadura em casa do bairro Pinheiro



Fonte: Acervo das autoras. (2023)

Nesse sentido, para mitigar os efeitos do desastre, foi assinado o Termo de Acordo para apoio na Desocupação das Áreas de Risco (2019) , entre Ministério Público Estadual, Defensoria Pública do Estado de Alagoas, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União e Braskem S. A. No documento, a mineradora se propõe a recondicionar os danos causados às vítimas. Homologado no dia 03 de janeiro de 2020, ele tinha o objetivo de beneficiar cerca de 17 mil pessoas que ocupavam 4, 5 mil casas.

Já a versão 2 do mapa (Imagem 3, abaixo) , lançado em julho de 2020, mantém a divisão inicial dos setores por zonas como segue: zona de atingimento do processo erosivos (área em verde, setor 00) , zona de movimento de massa (área rosa, setor 01) , zona de alagamento (área

azul, setor 02) , além de zona de dolinamento (setor 03) , também entendida como depressão do solo, lugar que se concentrava os maiores focos do problema. Ele foi lançado para inserir áreas que anteriormente, na primeira versão, não pertenciam à região afetada ou até mesmo mudaram de criticidade, como o caso da margem da Lagoa Mundaú, que se tornou majoritariamente crítico em escala 00, já alagada, como é possível ver no Mapa 2 abaixo e comparar com o anterior.

Imagem 3 - Mapa de setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias. - Versão 2 (Julho, 2020)



Fonte: CPRM (2020)

Os moradores dos cinco bairros atingidos — Pinheiro, Farol, Bebedouro, Bom Parto e Mutange — foram incluídos no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação (2019) , firmado em concordância com a empresa Braskem. Enquanto os moradores do Pinheiro e Farol eram caracterizados numa predominância econômica de classe média alta, os demais apresentavam maior vulnerabilidade socioeconômica.

O programa possuía em seus termos auxílios de aluguel, mudança (frete) e pagamento tanto de danos materiais, como morais às vítimas. Segundo a cláusula 55 do Termo (2019) , este acordo não gera obrigações para os cidadãos que discordam das propostas da Braskem, ficando livres para adotar medidas que acreditem ser cabíveis.

A medida acima, conforme observado em relatos de vítimas do desastre, deslocados ou não, foi implementada e contemplou os deslocados que a acataram. É o que se percebe, por exemplo, na entrevista concedida às autoras pela então comerciante e moradora do bairro do Pinheiro, Fátima (2024) , a qual afirmou o que segue: “Com 1 ano mais ou menos, saiu o dinheiro”, evidenciando que os repasses financeiros alcançaram os residentes após um período considerável alto, diante das necessidades das vítimas, principalmente aquelas que não possuíam um grande poder aquisitivo.

Esse Termo (2019) também criou o Comitê de Acompanhamento Técnico das Áreas de Risco, formado por membros da Defesa Civil Municipal, da Defesa Civil Nacional e da Braskem, responsáveis também por acompanhar o entorno do mapa de risco (MPE et al, 2020) .

Pelo contínuo processo de afundamento da cidade, em setembro de 2020 é lançada a versão 3 do Mapa (2020) pela Defesa Civil Municipal, Defesa Civil Nacional e CPRM, com base em relatórios apresentados pela empresa Braskem. Nesses dados, o indicativo é de uma nova ampliação da área de realocação em decorrência do alto índice de subsidência e o receio de um cenário futuro com colapso de minas, caso não adotassem medidas para estabilização das minas exploradas de sal-gema.

**Imagem 4 - Mapa de setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias. -
Versão 3 (Setembro, 2020)**



Fonte: CPRM (2020)

Enquanto a última versão do Mapa de Setorização (Imagem 5, abaixo), publicado em dezembro do mesmo ano, é marcada novamente por ampliação da área afetada com instabilidade do solo, e identificando a maior parte da região em criticidade 00, sendo necessária a realocação de seus atingidos, assim como a urgência pela antecipação de verificação de regiões que podem vir a apresentar danos futuros, como afirma Gama (2020).

**Imagem 5 - Mapa de setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias. -
Versão 4 (Dezembro, 2020)**



Fonte: CPRM (2020) .

Com a ampliação da área, novas regiões foram inseridas na zona de monitoramento, como o Flexal de Baixo e o Flexal de Cima, pertencentes ao bairro de Bebedouro. Em interpretação do mapa, essas regiões não estariam de fato comprometidas, mas vivendo em situação de “lhamento social”, termo aplicado pelo então diretor Social da Defesa Civil de Maceió, Eugênio Jorge Dantas (2021) , que descreve a condição de indivíduos ou grupos segregados da participação ativa da sociedade civil, seja por meio de barreiras econômicas, culturais, políticas ou geográficas, visto que essas regiões estavam isoladas e rodeadas de bairros inabitáveis em decorrência da subsidência, retirando direitos básicos da população, como: locomoção e saúde, por estarem a parte desses serviços públicos, sendo possível identificar geograficamente a região por meio da Imagem 6, abaixo.

Imagem 6 - Mapa de Isolamento Socioeconômico



Fonte: Prefeitura de Maceió (2021) .

Diante da violação de inúmeros direitos e das injustiças realizadas de forma tanto emocional quanto financeira, as rachaduras acabaram por se tornar coletivas, gerando uma ampla mobilização social pela população afetada. Entre os movimentos com maior atuação, destaca-se, em primeiro, SOS Pinheiro, que movimentou-se desde o início para articular reivindicações da sociedade local, colocando nomes de vítimas em ênfase, como o do presidente do movimento, Geraldo Vasconcelos, que foi nomeado posteriormente como Secretário Adjunto na Defesa Civil Municipal de Maceió. Em segundo, destaca-se o Movimento Unificado das Vítimas da Braskem (MUVB) , que luta pela compensação justa das vítimas e transparência e justiça nas ações movimentadas pela Braskem e autoridades governamentais.

Em terceiro, a Associação dos Empresários do Bairro do Pinheiro trabalha no âmbito do direito empresarial, oferecendo suporte para a recuperação dos prejudicados, em diálogo com a Igreja Batista do bairro, que serve como apoio comunitário para os deslocados. Estes movimentos foram criados ou sobreviveram em meio à dor, tornando-se marcas

de resistência e luta contra os feitos em regiões sofridas pela subsidência do solo.

Em resposta às reivindicações da população, como ações em amparo às consequências da saúde mental e psicológica desses deslocados internos do desastre, em maio de 2021, a Prefeitura de Maceió inaugurou uma central de atendimento a moradores de bairros afetados pela mineradora, o Centro de Acolhimento e Triagem (CAT) do Pinheiro. O Centro surge como um ponto de apoio psicossocial para a população realocada dos bairros pela movimentação do solo, decorrente da extração de sal-gema.

A então psicóloga do CAT, Silma Oliveira (2023), relata como foi a adaptação nessa nova gestão da Defesa Civil Municipal, juntamente com o Centro: “Eu era da Secretaria de Saúde e realizava o trabalho defensivo. Comecei a vir pra cá aos poucos, até dizerem que precisaria de um psicólogo todos os dias. Aqui também tem assistência social, o pessoal que cuida da rede social e o administrativo”. Todos em prol dessa população afetada, também denominados de deslocados internos ambientais.

Apesar dessas ações, a realidade enfrentada por essas pessoas evidencia a fragilidade por respostas institucionais, sendo eles do poder público, frente a desastres socioambientais. A ausência de um aparato que reconheça e proteja os deslocados internos por causas diversas, especialmente em contextos de responsabilidade corporativa, revela uma lacuna ainda maior no plano internacional. Nesse sentido, é necessário refletir sobre como os regimes internacionais lidam com o deslocamento interno e o papel do Direito Internacional diante de crises provocadas por atores não estatais, como empresas transnacionais.

A crise provocada pela tragédia resultante da mineração em Maceió, caracterizada pelo resultado da interferência humana no local, atingiu cerca de 14 mil residências diretamente, de acordo com Silveira *et. al* (2023). Ela abre espaço para o debate da existência de uma lacuna na responsabilização do governo brasileiro, pela não autuação processual e criminal da empresa responsável, no âmbito do sistema internacional, em que a ausência de um regime voltado à proteção dos deslocados internos, especialmente aqueles afetados por desastres e pela ação de empresas, influencia a reparação ao local e às vítimas, deslocadas ou não.



Shane e Nye (1977) , os regimes são “conjuntos de regras”, compostos por normas, regras e procedimentos que orientam o comportamento dos atores internacionais. Haas (1980) afirma que estes regimes devem ser entendidos como conjuntos que moldam o comportamento. Nesse sentido, este aparato para deslocados internos

pode surgir como uma estrutura capaz de orientar o comportamento dos Estados e de outros atores relevantes, como organizações internacionais e empresas multinacionais, diante de situações que envolvam o deslocamento de populações dentro das fronteiras nacionais, como no caso de deslocados.

A proposta de inserir os deslocados internos em uma configuração semelhante à dos refugiados, por meio de um regime específico ou da ampliação do Regime Internacional dos Refugiados, que surgiu por meio de princípios, normas, regras e procedimentos definidos na Convenção de 1951, enfrentaria alguns desafios normativos e jurídicos, uma vez que os deslocados internos, por definição dos Princípios Orientadores da ONU sobre Deslocamento Interno (PORDI) , de 1998, não cruzam fronteiras nacionais — critério essencial à definição de refugiado.

Bull (1977) , contudo, ressalta que as instituições internacionais existem justamente para interpretar, legitimar e adaptar regras frente às novas realidades, analisando que esse regime surgiu em um momento político, social e econômico da esfera global divergente do atual, que abre espaço para uma reinterpretação das normas atuais ou a criação de novos aparatos. Nesse sentido, ele surgiria como uma esperança de instrumento para assegurar a responsabilização dos envolvidos e contribuir para proteção e reparação dos deslocados, garantindo seus direitos, como acesso à saúde, propriedade, vida e outros que são atingidos nesse processo.

A inclusão dos deslocados internos em um regime próprio poderia assumir duas formas complementares, com regime próprio a esse campo, baseado em princípios (1998) , ou a ampliação do Regime Internacional do Direito Internacional Humanitário, incluindo os deslocados internos, seja por guerra, conflito armado ou interferência humana ou quaisquer outros motivos que justifiquem o uso do aparato internacional.



Enquanto essa proteção institucional internacional ainda não se concretiza, os deslocados, contudo, enfrentam não apenas perdas materiais, mas vivenciam, cotidianamente, consequências profundas de uma ruptura afetiva, emocional e identitária com seus territórios, que os impacta psicologicamente, interferindo em suas memórias, redes de apoio, estruturas culturais e de pertencimento coletivo.

2 CONSEQUÊNCIAS PSICOLÓGICAS E SOCIOCULTURAIS DO DESASTRE PARA OS DESLOCADOS INTERNOS

“A rachadura não foi só nos imóveis, foi em nós, na alma” (Podcast O Assunto, 2023) é um dos diversos relatos da população atingida, que vive constantemente com a dor da perda de imóveis, memórias e vivências.

O Guia Prático de Saúde Mental em Situações de Desastre (OPAS, 2006) afirma que, durante desastres, as vítimas são surpreendidas de forma brusca com a realidade. O sistema nervoso se altera e afeta as respostas imunológicas, indo do medo paralisante à agitação desordenada, assim como dor extrema física e emocional à ausência de dor, ocasionando ansiedade e sensações emocionais como tristeza e irritabilidade. Estas dores são geralmente intensificadas pelas perdas materiais e pessoais, no meio de uma readaptação da realidade, acentuando o sofrimento emocional e psíquico.

Os efeitos sobre a saúde mental podem ser imediatos ou prolongados à medida da ausência de resoluções e incertezas do futuro, visto que é um desastre que está em curso (Prates et al, 2023) , ou seja, não houve uma solução efetiva e o solo continua em subsidência, provocando uma incidência na preocupação desses deslocados internos.

A região afetada é espaço de importantes hospitais da cidade, a exemplo do único de caráter psiquiátrico da rede pública do Estado, Hospital Portugal Ramalho, que diante da subsidência sofreu isolamento, intensificando a instabilidade de seus pacientes, que vivem à mercê de uma realocação, que será feita a partir de recursos de indenização da Braskem, no bairro do Jaraguá, segundo Malta (2024) .

Assim como o desastre, o luto pela perda das famílias, seja nos bens materiais ou mesmo no intangível, como a história de vida, as relações

e a sensação de paz, continua em curso. A psicóloga alagoana Natasha Taques (2023) pontua que todo o cenário pode gerar gatilhos para estresse pós-traumático (PTSD), ansiedade, crises de pânico e diversas outras patologias psíquicas associadas ao estresse excessivo, variando de vítima a vítima.

Os atendimentos realizados pela psicóloga do CAT (2023) aos deslocados pelo desastre da Braskem mostraram uma grande quantidade de deslocados com sintomas de transtorno do estresse pós-traumático, conforme o gráfico 1 abaixo. No gráfico, é também possível visualizar a semelhança relatada nos sintomas, como o ponto 5, em que os deslocados evitam estimular lembranças do ocorrido, para que gatilhos ansiogênicos não sejam gerados.

Gráfico 1 - Sintomas de Transtorno de Estresse pós-traumático.



Fonte: CAT, 2022.

Apesar de não haver nenhum levantamento efetivo, seja governamental ou acadêmico, suicídios foram relatados por antigos moradores, como apresenta a integrante do MUVB, Neirevane Nunes (2024). Em 2023, a mesma ex-moradora do bairro do Bebedouro, relatou que cerca de 13 pessoas tiraram suas próprias vidas após o surgimento de rachaduras, muitos encontrados mortos em seus antigos imóveis. Esse fenômeno evidencia a profundidade do impacto psicológico causado pela perda de lares e pelo colapso de laços familiares e das comunidades.

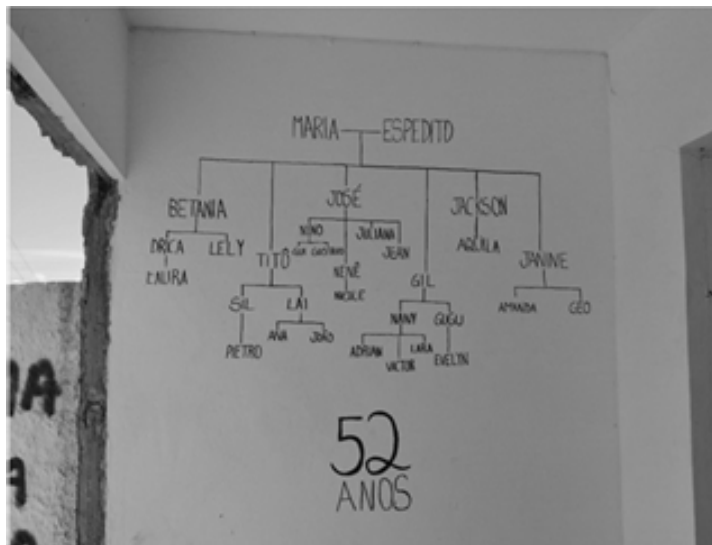
Residências que abrigaram várias gerações, que além de imóveis foram também depositárias de memórias, tradições e histórias de vida, como símbolo de continuidade e pertencimento, foram perdidas,

resultando em traumas coletivos e na fragmentação de redes de apoio essenciais. Esse colapso não apenas desestabilizou famílias em termos patrimoniais e materiais, mas também quebrou a continuidade cultural e afetiva, deixando cicatrizes psicológicas profundas em todos os envolvidos.

A ex-moradora Gardênia Nascimento (2023) evidencia essa quebra quando fala o que segue: “Eu cheguei na barriga da minha mãe para morar lá, então tive toda minha vida de infância, juventude, adolescência e adulta no Pinheiro. É importante dizer isso porque aprofunda mais o sentir quando se é expulso de lá”. Assim, ela mostra como a própria continuidade pessoal no bairro acabou por ser afundada, junto com os imóveis.

A imagem 7 abaixo é uma demonstração de como gerações de uma mesma família, que desfrutaram do espaço do imóvel durante muitas décadas, não conseguirá mais vivenciá-lo e perpetuá-lo para os próximos familiares, restando apenas as lembranças do local. O desaparecimento de patrimônios, assim como a destruição do que envolve uma sociedade, provoca a perda de identidade com o local, restando somente memórias à sua população.

Imagem 7 - Sintomas de Transtorno de Estresse pós-traumático.



Fonte: Júlia Bulhões (2020).

Segundo Cunha (2013), a memória não é individual, mas sim uma construção social do espaço em que os grupos pertencentes ao cenário desenvolvem. Logo, uma população não concentrada em uma região específica terá maiores dificuldades para manter memórias e recordações vivas.

Além disso, a fragmentação das comunidades resultou na dispersão de redes sociais que eram essenciais para o apoio mútuo e a coesão social. A convivência em um mesmo espaço geográfico permitia o fortalecimento de laços de solidariedade e a manutenção de uma identidade coletiva que se expressava através de práticas culturais compartilhadas.

Com o deslocamento forçado, essas redes foram destruídas, dificultando a preservação de tradições e a transmissão de conhecimentos culturais entre gerações. As famílias realocadas não perderam apenas seus patrimônios, mas toda uma infraestrutura de lazer, comércio, educação e saúde que usufruíram na região em que viviam, precisando criar novos laços de vizinhança em um novo território.

Em 2020, o artista alagoano e ex-morador do Pinheiro Paulo Accioly, criou o projeto “A gente foi feliz aqui”, que teve como objetivo colar imagens de famílias que habitavam as regiões atingidas em frente a suas residências, para posteriormente realizar filmagens derrubando os muros, com o intuito de tocar sentimentalmente pessoas que não conheciam o caso. É um exemplo claro de como a arte se coloca como instrumento de resistência e denúncia durante momentos de crise. A imagem 8 abaixo demonstra a lembrança e os tempos verbais do local que foram brutalmente arrancados das vítimas.

Imagem 8 - Colagem de criança que precisou desocupar sua residência.

Fonte: Instagram do coletivo “A gente foi feliz aqui”, 2020.

Quando se pensa em um tecido social, a questão cultural é de extrema importância, pois por meio dela que se é estabelecido o sentimento identitário, como demonstra Pereira e Pereira (2013), seja em instituições familiares, lugares públicos de lazer ou mesmo de cunho religioso. O Centro de Treinamento Gustavo Paiva, pertencente ao Centro Sportivo Alagoano (CSA), time de futebol tradicional do Estado de Alagoas, localizado no bairro do Mutange, em Maceió, foi significativamente impactado pelo caso, como demonstra Santos (2024). Este campo de treinamento não era apenas um local de prática esportiva, mas também um símbolo de desenvolvimento social e comunitário, desempenhando um papel crucial na formação de jovens atletas e na promoção do esporte na região.

Duas importantes igrejas do bairro do Pinheiro, referências no contexto cultural e do próprio desastre, a Igreja Matriz do Menino Jesus de Praga e a Igreja Batista do Pinheiro, foram responsáveis pela criação de uma comunidade religiosa fortemente estruturada durante décadas, como demonstra a ex-moradora Gardênia Nascimento (2023) quando fala: “Então a igreja que eu frequentava até a minha adolescência, lá foi onde eu fiz minha primeira comunhão, onde eu me casei, onde eu fiz a missa de sétimo dia da minha mãe, enfim, existe uma relação muito

estreita também religiosa. ”, referindo-se à Igreja Católica do Bairro. Seu fechamento representou mais um impacto significativo na vida dos moradores.

Imagem 9 - Fachada Igreja Matriz do Menino Jesus de Praga.



Fonte: Acervo das autoras (2023).

O bairro de Bebedouro, conhecido por sua atmosfera festiva e comunitária, que comportava feiras livres, a estação ferroviária, a Igreja Santo Antônio de Pádua, casarões coloniais com belíssimas vistas para a Laguna Mundaú foi condenada pelas ações de mineração.

Segundo Manhas (2022), o enfraquecimento e o risco de extinção definitiva não afetam apenas o patrimônio material edificado, mas também as tradições culturais locais, ocasionando rupturas de identidades. Mestres de folguedos, tradicionais de danças e cantos que englobam as festividades populares, como os grupos de quadrilha, coco de roda e guerreiro, cuja sobrevivência depende intrinsecamente da territorialidade e da proximidade geográfica dos participantes, foram comprometidos, resultando em uma perda cultural inestimável e irreversível. Ou seja, as consequências do desastre foram diversas, incluindo econômicas e sociais.

3 CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DO DESASTRES PARA OS DESLOCADOS INTERNOS

Em janeiro de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por intermédio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), autorizou o repasse de R\$480 mil como garantia do aluguel social a 80 núcleos familiares, entendidos como unidade familiar básica, independentemente do número de pessoas que os compunham ou de quaisquer outros impactos resultantes da tragédia, no bairro do Pinheiro, até então o único identificado e noticiado como afetado. Esse apoio financeiro ficou definido por R\$1. 000, 00 mensais, durante o período de seis meses, conforme publicado no Diário Oficial da União (2019).

Ao finalizar esse período, houve uma decisão, em primeira instância, da Justiça Estadual, na qual foi concedida a liberação de R\$15 milhões da Braskem para o pagamento de auxílio-moradia, mas com predominância às novas áreas de riscos, como o bairro do Mutange, para cerca de 2, 5 mil famílias residentes, durante os próximos seis meses. Este valor é parte referente ao bloqueio de R\$100 milhões das contas da empresa, realizado pelo juiz Pedro Ivens Simões de França, da 2ª Vara Cível da Capital (G1 Alagoas, 2019).

A remoção dos moradores de suas residências e o oferecimento de medidas assistencialistas, como o aluguel social, não solucionam o impacto e, por vezes, têm intensificado problemas decorrentes do início do desastre, como o aumento de focos de mosquitos, roedores e diversos outros animais, que se tornam uma questão de saúde pública.

Já em junho de 2020, em meio à pandemia, a Braskem realizou um Chamamento Público, em tom de convite aos que ainda ocupavam ou residiam nos imóveis situados em áreas de criticidade 00 nos Mapas de Setorização de Danos à ingressarem no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação (PCF), para contar com serviços de mudança, guarda-volumes e outras ações, além de uma parcela de R\$5. 000, 00 e um auxílio aluguel mensal de R\$1. 000, 00.

O bairro Pinheiro, classificado economicamente como de classe média-alta foi uma exceção aos demais, pois seus moradores possuíam condições de lidar parcialmente com os problemas que estavam

aparecendo, a partir de reparos e até mesmo mudanças, enquanto as autoridades públicas não tomavam nenhuma providência definitiva. Há registros de proprietários que investiram cerca de R\$100 mil para reparar os danos em suas residências, com esperanças de que essas medidas seriam capazes de solucionar as avarias. (G1 Alagoas, 2018)

A situação socioeconômica dos moradores do Pinheiro, de forma geral, difere das condições presentes em outros cenários, como nos periféricos, em que residem pessoas em situação de pobreza e em moradias inapropriadas, a exemplo dos bairros de Bom Parto e Bebedouro. Como relata Santos (2021) , há uma diferença na maneira como essas comunidades sofrem, de forma social, econômica e ambiental, assim como o gerenciamento do risco é implementado via diferentes estratégias. As populações marginalizadas são afetadas de forma assimétrica, reproduzindo e reforçando desigualdades socioeconômicas.

No documentário “A Braskem Passou por Aqui” (2021) , é evidenciado como uma grande parcela da população que perdeu seus empregos na região passam por dificuldades, se reinventam para angariar fundos, a exemplo do garimpo de tijolos e ferragens das casas desocupadas dos bairros para venda.

Pescadores e marisqueiras, assim como os que residiam à beira da lagoa ou de regiões isoladas, foram profundamente afetados pela interdição da ferrovia, que ocorreu em abril de 2020, por recomendação das Defesas Civas municipal, estadual e federal, em decorrência do afundamento do solo em trechos que o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) atravessava, como relata Lima (2024) . Este feito ocasionou também o aumento dos custos de vida da população, já considerada pobre e marginalizada.

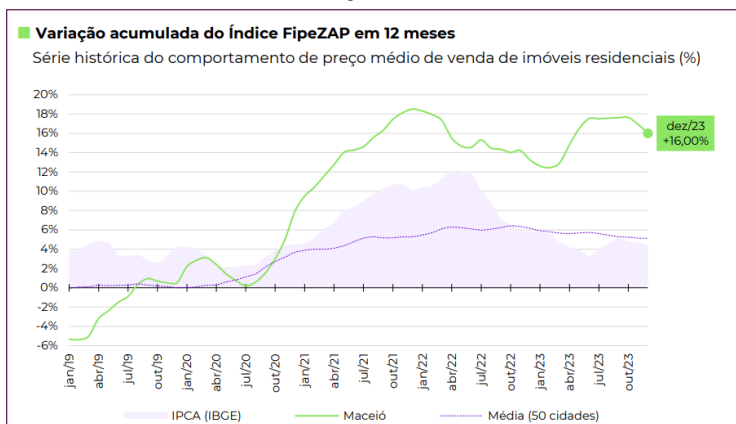
Como relata Maria, ex-marisqueira e moradora do Flexal de baixo, os moradores da região precisam se deslocar para lugares distantes, muitas vezes por carros particulares de aplicativo ou mototáxi. E, o valor que pagam por esses serviços poderia ser utilizado para compras básicas do dia a dia, como pão, mas estas pessoas vulneráveis se tornam reféns desses gastos porque, atualmente, não há acesso a sistemas públicos na região, como postos de saúde e padarias, mercados e farmácias. (MAM, 2024) .

Solange Santos (2023) , moradora do bairro do Flexal de Cima há mais de 50 anos, protesta sobre como os preços de alimentos básicos tornaram-se exorbitantes na região, pois os poucos comerciantes que ainda restam no local, em pequenos mercados, dentro de seus domicílios, aumentaram os valores, seguindo a lógica do mercado de escassez.

Com o fenômeno da subsidência nos bairros, a necessidade de realocação de moradores e empresas das regiões afetadas resultou em um impacto devastador no mercado imobiliário da cidade, além da desvalorização dos bairros em questão. Segundo Zampieri (2023) , corretor de imóveis na cidade, com as indenizações pagas pela Braskem àqueles que realizaram o acordo com a empresa, houve uma migração para esse mercado, havendo um impulso nos preços, lamentavelmente pelo sofrimento de uma área que impulsionou o valor de outras.

Antes do evento do afundamento, o bairro do Pinheiro era uma área de crescente desenvolvimento imobiliário, visto que fica numa parte central da cidade, com boa valorização de imóveis e empreendimentos. Com as desocupações dos bairros e suas adjacências, que perderam consideravelmente seu valor imobiliário, a procura por imóveis na cidade aumentou exponencialmente, chegando a cerca de 20% (vinte por cento) , segundo Carvalho (2020) . Ou seja, a bolha imobiliária na cidade de Maceió foi, em grande parte, causada pelo desastre da Braskem, que resultou nos deslocados internos buscando residência em outras regiões da cidade.

Gráfico 2 - Trajetória do preço do m² em Maceió. (2019-2023)



Fonte: FipeZap. (2023)

O gráfico 2 acima, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2023), que tem como base o índice nacional de preços de imóveis residenciais e comerciais, evidencia a alta do preço do metro quadrado em toda a cidade e aumento de 16% do período de janeiro de 2019 a outubro de 2023. Os deslocados internos, que precisavam ser realocados nesse processo, acabaram por procurar moradia e emprego em outros bairros, fora da zona de risco, sobrecarregando o mercado imobiliário que deve distribuir essas mais de 60 mil pessoas afetadas pela cidade, representando mais de 14 mil residências.

Enquanto os debates eram concentrados na população residente dos bairros afetados, o ramo empresarial não era colocado em pauta nas discussões, embora o comércio constituísse parte do dia a dia da comunidade e sofresse significativamente com o desastre. O empresário Alexandre Sampaio (2023) relata que, em conjunto a outros profissionais, nasceu a necessidade de mobilização da classe para pleitear pelos seus direitos, criando assim a Associação dos Empresários do Bairro do Pinheiro, que depois se estendeu aos outros bairros afetados.

Os “Termos de Acordo”, referentes ao Programa de Compensação Financeira, pouco apresentavam assistência para os empresários, dentre eles microempreendedores, prestadores de serviços, comerciantes, entre tantos outros, sendo omissos a essa categoria. Nesses mesmos termos, desde 2019, as partes definidoras não reconheceram danos morais para as empresas e os empresários, criando uma lacuna crítica na abordagem compensatória.

O Segundo Termo Aditivo (2020) define que a Braskem irá arcar com todas as despesas para realocação dessas empresas afetadas e dariam um auxílio temporário para gastos excedentes no valor de R\$10 mil, para microempresas, empresas de pequeno, médio e grande porte, que funcionaria como um adiantamento do valor definido no Acordo de Compensação Financeira que celebram as partes. Esse acordo obrigou, assim, indiretamente, os empresários a aceitar alguma proposta realizada, mesmo que não seja justa com o valor real da empresa e de seu faturamento, que foi totalmente comprometido pelo afundamento dos bairros e gerou uma quebra no ciclo social, que está diretamente ligada com a comunidade inserida.

Dessa forma, é possível visualizar que os deslocados internos ambientais do desastre causado pela Braskem continuam desprotegidos, com seus direitos humanos básicos violados, como dignidade humana e direito a um meio ambiente saudável e equilibrado, especialmente em virtude da ausência de leis e políticas públicas criadas e implementadas para responsabilizar criminalmente empresas por estes tipos de desastres, em nível local e internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As consequências advindas da extração de sal-gema, demonstra a necessidade de que os diversos atores envolvidos, especialmente as autoridades, estejam cientes das causas e das consequências destes eventos ambientais. O desastre, ainda em andamento na cidade, foi alertado por pesquisadores cerca de oito anos antes de sua aparição visual, como mostrado, o que evidencia a negligência institucional no enfrentamento e na prevenção da crise.

Neste contexto, as autoras buscaram demonstrar que os deslocados de Maceió se enquadram na categoria de deslocados internos ambientais, conforme os Princípios Orientadores da ONU (1998), e que o Estado brasileiro deve ser responsabilizado, inclusive em âmbito internacional, quando se omitir na garantia da proteção às vítimas ou na responsabilização dos agentes causadores, quando se der em casos de desastres tecnológicos. A relevância do estudo reside, assim, em dar visibilidade ao caso, ao mesmo tempo em que propõe um debate político e social sobre o tema.

A aprovação e a implementação da Política Nacional para Deslocados Ambientais e Climáticos (PNDAC), conforme o Projeto de Lei 1594/2024, é de extrema importância para o funcionamento das instituições e asseguramento da proteção dos direitos humanos previstos no artigo 5º Constituição da República (1988), como saúde, alimentação, moradia e participação de resolução de conflitos que envolvam os deslocados, colocando-os como peça essencial nesse processo, ou seja, como sujeitos ativos dentro dessa rede social. Sobretudo, é dever do Estado garantir que os deslocados internos, sejam eles por quaisquer causas, estejam

juridicamente protegidos, prevenindo, através de fiscalizações, futuros desastres que possam ocorrer.

A análise das medidas tomadas para assistir à população, a exemplo do aluguel social, evidenciou uma reparação não integral às vítimas, visto que embora o financeiro tenha sido atendido positivamente por algumas famílias, é somente um componente de toda uma vida que foi prejudicada. Como revelado nas entrevistas realizadas, o processo para recebimento dessas indenizações foi lento e muitas pessoas enfrentam, até hoje, consequências psicológicas, sociais, econômicas e culturais profundas, que poderiam ter sido minimizadas se o amparo a esses deslocados, por parte da empresa responsável e das instituições públicas, tivesse ocorrido de maneira ágil e direcionado para solução. Essa omissão expõe o Brasil à crítica internacional e à necessidade urgente de fortalecimento institucional nesse campo.

No cenário internacional, conforme aponta Pacífico (2012) , é necessário estabelecer um regime internacional para relacionar pessoas deslocadas e meio ambiente, com a intenção de preencher a lacuna existente no atual sistema de proteção aos refugiados, que não contempla adequadamente os deslocados internos ambientais, permitindo que seu país de origem o mantenha em situação vulnerável. Facilitando assim, uma responsabilização estatal, além de garantir que os direitos dos atingidos, como vida, propriedade e dignidade, sejam assegurados.

Em suma, a construção de um aparato jurídico nacional e internacional que reconheça e proteja os deslocados internos ambientais é indispensável para evitar que tragédias como a de Maceió se repitam e para assegurar que, quando ocorrem, sejam tratadas com justiça, responsabilidade e dignidade.

A superação dos desafios requer uma abordagem integrada e multifacetada, que relacione justiça social, participação ativa das vítimas, contemplando as pessoas deslocadas, o desenvolvimento econômico sustentável e o rigor ambiental.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, P. Instagram: @agentefoifelizaqui. <https://www.instagram.com/agentefoifelizaqui/>.

ACUÑA, J. A. , DANTAS, M. L. , & COSTA, M. C. Groundwater level changes induced by salt mining in Maceió, Brazil. **Geophysical Journal International**, Oxford, v. 183 (2) , p. 705-714, 2010.

ALLEGRETTI, M. H. Política de uso dos recursos naturais renováveis: a Amazônia e o extrativismo. **Revista de Administração Pública**, v. 26, n. 1, p. 145 a 162, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8821>. Acesso em: 10 maio. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Institui a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos - PNDAC, estabelecendo seus direitos e fornecendo diretrizes para que o Poder Público promova sua proteção. **Projeto de Lei nº 2038, de 2024**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2417088. Acesso em: 29 jul 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília DF: Presidente da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jul 2024.

BRASIL. Entenda a diferença entre os tipos de desastres naturais e tecnológicos registrados no Brasil. **GOV. BR**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/ultimas-noticias/entenda-a-diferenca-entre-os-tipos-de-desastres-naturais-e-tecnologicos-registrados-no-brasil>. Acesso em 10 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Governo Federal autoriza R\$480 mil para aluguel social a famílias do bairro Pinheiro, em Maceió. **GOV. BR**, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/>

governo-federal-autoriza-r-480-mil-para-aluguel-social-a-familias-do-bairro-pinheiro-em-maceio-al. Acesso em: 25 maio de 2024.

BRASIL. Ministério Público Estadual et al. **Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco**. MPF. 2020. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/docs/2020/termo-de-acordo-celebrado-com-braskem>. Acesso em 11 maio, 2024.

BRASIL. Ministério Público Estadual. **Segundo Aditivo ao Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco**. MPF, 2020. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/al/arquivos/2021/segundo_aditivo.pdf. Acesso em: 11 maio 2024.

BRASKEM passou por aqui. Publicado pelo canal Carlos Pronzato. Maceió: 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zBOJbOGcBwo>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASKEM. **Chamamento Público**, 2020. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/chamamento1dejunho>. Acesso em: 14 jul 2024.

BRASKEM. Programa de Compensação Financeira e apoio à realocação apresenta 650 propostas em fevereiro, maior número em um único mês. 2020. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/programa-de-compensacao-cria-atendimento-exclusivo-para-comerciantes-e-empresarios>. Acesso em: 14 jul 2024.

BULL, H. **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**. New York: Columbia University. 1977. p. 58.

CARVALHO, M. B. Racismo ambiental é uma realidade que atinge populações vulnerabilizadas. **Jornal da USP**, 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/racismo-ambiental-e-uma-realidade-que-atinge-populacoes-vulnerabilizadas/>. Acesso em: 4 jul 2024.

CUNHA, N. In: DUARTE, C. ; VILLANOVA, R. **Novos olhares sobre o lugar: ferramentas e métodos, da arquitetura à antropologia**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2013.

DANTAS, E. GGI dos Bairros encaminha parecer sobre ilhamento socioeconômico ao MP. **Prefeitura de Maceió**. 2021. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/ggi-dos-bairros-encaminha-parecer-sobre-ilhamento-socioeconomico-ao-mpf>. Acesso em 11 maio, 2024.

DE MELO, J. A. F. ; DA HORA, D. A. P. ; DOS SANTOS FILHO, E. H. Violência simbólica da ruptura dos vínculos sociais: o caso da mineradora Braskem em Maceió/AL. **RELACult-Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, v. 9, 2023.

FÁTIMA. Entrevista concedida às autoras para pesquisa em questão, no dia 7 de janeiro de 2024 no estabelecimento comercial da entrevistada, no bairro do Farol, em Maceió-AL.

G1 ALAGOAS. Justiça de AL determina bloqueio de R\$100 milhões das contas da Braskem. **G1 Globo**, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2019/04/04/justica-de-al-determina-bloqueio-de-r-100-milhoes-das-contas-da-braskem.ghtml>. Acesso em: 24 fev. 2024.

G1 ALAGOAS. Justiça libera R\$15 milhões da Braskem para aluguel social de moradores do Mutange, em Maceió. **G1 Globo**, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2019/07/24/justica-libera-r-15-milhoes-da-braskem-para-aluguel-social-de-moradores-do-mutange-maceio.ghtml>. Acesso em: 24 jul 2024.

G1 ALAGOAS. Novas rachaduras e cratera surgem no bairro do Pinheiro, em Maceió, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/novas-rachaduras-e-cratera-surgem-no-bairro-do-pinheiro-em-maceio.ghtml>. Acesso em: 24 fev. 2024.

GAMA, W. Mapa de Ações Prioritárias é atualizado e amplia área de monitoramento. **Prefeitura de Maceió**. 2020. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/mapa-de-acoes-prioritarias-e-atualizado-e-amplia-area-de-monitoramento>. Acesso em 11 maio, 2024.

HAAS, E. B. Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. **World Politics**, Washington (DC) , c. 32, n. 3, p. 357-405, 1980.

KEOHANE, R. O. & NYE, J. S. **Power and Indepedence**. Boston: Little, Brown. 1977. p. 158.

KOBIYAMA, M. et al. **Prevenção de desastres naturais: conceitos básicos**. Curitiba: Organic Trading, 2006.

LIMA, L. C. Afundamento do solo causado pela Braskem traz prejuízo à CBTU. **Notícias do centro**, 2024. Disponível em: <https://noticiasdocentro.com.br/quotidiano/alagoas/afundamentos-causados-pelas-minas-de-sal-gema-da-braskem-trazem-prejuizos-a-cbtu/>. Acesso em: 29 jul 2024.

MALTA, I. “Governo de Alagoas garante construção do novo Hospital Escola Portugal Ramalho”. **Ascom PGE. Universidade Estadual de Ciência da Saúde de Alagoas**. 10 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://www.uncisal.edu.br/noticias/governo-de-alagoas-garante-construcao-do-novo-hospital-escola-portugal-ramalho#:~:text=Durante%20o%20processo%20de%20transi%C3%A7%C3%A3o,novo%20hospital%20esteja%20completamente%20funciona>. Acesso: 18 março 2025.

MAM NACIONAL. Felicidade a gente já teve agora acabou, 2024. Disponível em: <https://www.mamnacional.org.br/2024/02/16/felicidade-a-gente-ja-teve-agora-acabou/>. Acesso em: 25 jun 2024.

MANHAS, A. A Perda do Patrimônio Cultural em Decorrência do Maior Desastre Ambiental em Curso no Mundo: o caso da subsidência dos bairros em Maceió (AL) . **Revista Jatobá**, Goiânia, v. 4, 2022. p. 1-12. DOI: 10. 5216/

revjat. v4. 73021. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revjat/article/view/73021>. Acesso em: 19 jun. 2024.

MINERADORA Braskem é responsável por uma série de prejuízos econômicos, emocionais e morais à população de Maceió, com dezenas de suicídios. **FioCruz**, 2023. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/conflito-de-extrema-complexidade-entre-populacao-de-maceio-e-mina-de-sal-gema-da-braskem-envolve-danos-irreparaveis/#:~:text=Os%20impactos%20incluem%20dr%C3%A1sticas%20rupturas,impactos%2C%20sendo%20o%20preju%C3%ADzo%20incalcul%C3%A1vel>. Acesso em: 23 maio 2024.

NASCIMENTO, G. Entrevista concedida às autoras para pesquisa em questão, no dia 9 de janeiro de 2023 na residência da entrevistada, em Maceió, Alagoas.

NUNES, N. 13 já tiraram a vida após afundamento do solo. Entrevista concedida a **Tribuna Independente Tribuna Hoje**. Maceió, Outubro 2023. Disponível em: <https://tribunahoje.com/noticias/cidades/2023/10/20/128274-13-ja-tiraram-a-vida-apos-afundamento-do-solo>. Acesso em: 15 jun. 2024.

O ASSUNTO: O inacreditável caso da Braskem em Maceió. Locutora: Natuza Nery. [S. l.] 6 dez. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2023/12/06/o-assunto-1101-o-inacreditavel-caso-da-braskem-em-maceio.ghtml>. Acesso em: 29 maio, 2024.

OLIVEIRA, S. Entrevista concedida especialmente para a pesquisa, no dia 4 de janeiro de 2023 na sede do Centro de Acolhimento e Triagem, em Maceió, Alagoas.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE (OPAS) . **Guia prático de saúde mental em situações de desastres**. 2006. Disponível em: https://emergenciasdesastres.cfp.org.br/wp-content/uploads/sites/17/2011/08/GuiaPracticadeSaludMental_ops_oms1.pdf. Acesso em: 16 junho. 2024.

PACÍFICO, A. P. A Necessidade de criação de um regime internacional: o caso dos deslocados ambientais. **Boletim Meridiano**, v. 47, p. 3, 2012.

PRATES, C. et al. ABRINDO A CAIXA-PRETA DO DESASTRE DA BRASKEM: AS VOZES DISSONANTES EM MACEIÓ. **Ambivalências**, São Cristóvão-SE, v. 11, n. 22, p. 167–199, 2024. DOI: 10. 21665/2318-3888. v11n22p167-199. Disponível em: <https://ufs.emnuvens.com.br/Ambivalencias/article/view/20049>. Acesso em: 19 jun. 2024.

RODRIGUES, T. Exploração subterrânea do sal-gema utilizado pela indústria química pode trazer danos ao meio ambiente. **Jornal da USP**, São Paulo, Janeiro 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=715047>. Acesso em 10 maio, 2024.

SAMPAIO, A. Entrevista concedida às autoras para pesquisa em questão, no dia 3 de janeiro de 2023 no escritório do entrevistado, em Maceió, Alagoas.

SANTOS, E. G. Para além das Rachaduras: as ações da comunidade no enfrentamento da situação de risco socioambiental no bairro do Pinheiro em Maceió-AL. Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2021.

SANTOS, S. Entrevista concedida às autoras para pesquisa em questão, no dia 24 de janeiro de 2023 na residência da entrevistada, em Maceió, Alagoas.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL (CPRM) . **Estudos sobre a Instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL) : Ação Emergencial no Bairro Pinheiro**. Volume I, Relatório Síntese dos resultados nº1. 2019.

SILVA, B. **Socioeconomia do meio ambiente e política ambiental** [recurso eletrônico] / organização José Gomes Ferreira, Fábio Fonseca Figueiredo, Raquel Maria da Costa Silveira. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

SILVEIRA, A. M. ; FRANÇA, K. A. ; DIAS, F. da V. Racismo ambiental e o caso Braskem em Maceió-AL: uma análise na perspectiva da criminologia verde do sul. **Profanações**, [S. l.], v. 10, p. 725–755, 2023. DOI: 10. 24302/prof.v10. 5051. Disponível em: <https://periodicos.unc.br/index.php/prof/article/view/5051>. Acesso em: 20 jul. 2025.

TAQUES, N. Vítimas da Braskem relatam traumas e impactos psicológicos do afundamento do solo: “E se colapsar e a gente não acordar mais?”. **Cada Minuto**. Maceió, 2023. Disponível em: https://www.cadaminuto.com.br/noticia/2023/12/10/vitimas-da-braskem-relatam-traumas-e-impactos-psicologicos-do-afundamento-do-solo-e-se-colapsar-e-a-gente-nao-acordar-mais#google_vignette. Acesso em: 19 jun. 2024.

TEPECIK DIŞ, A. , KARIMNIA, E. Reframing Kiruna’s Relocation—Spatial Production or a Sustainable Transformation?. **Sustainability**, 13 (7) , 3811, 2021. <https://doi.org/10.3390/su13073811>.

ZAMPIERI, N. Como a crise deixada pela Braskem afeta o mercado imobiliário. **Exame**, 2023. Disponível em: <https://exame.com/mercado-imobiliario/como-a-crise-causada-pela-braskem-em-maceio-afeta-o-mercado-imobiliario/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

PARTE 3



VISÕES DO BRASIL
SOBRE

MIGRAÇÃO &
DIREITOS
HUMANOS



CAPÍTULO 10

TERRA ACOLHEDORA? GESTOS FUNDADORES DO IMAGINÁRIO DO ACOLHIMENTO NO BRASIL E A PERSPECTIVA DO ENSINO DE PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO

WELCOMING LAND? FOUNDING GESTURES OF THE IMAGINATION OF WELCOME IN BRAZIL AND THE PERSPECTIVE OF TEACHING PORTUGUESE AS A WELCOME LANGUAGE

Camila da Silva Lucena³⁸

1 A MIGRAÇÃO E O (DES) ACOLHIMENTO

Ao recuperar alguns gestos fundadores que constroem o imaginário sobre o acolhimento brasileiro temos como objetivo mostrar como essa ideia da receptividade brasileira é algo que se diz sobre o Brasil desde o seu achamento, ainda que tenhamos vários momentos que indicassem contradições a esse imaginário, silenciadas ou apagadas até então. Como o objetivo aqui é pensar as migrações, abordo alguns momentos da história do Brasil e das leis migratórias que atuam interditando o (a) migrante mostrando que ele (a) não seria tão bem recebido, como o imaginário indicara.

Nos anos 30, o Brasil passa por uma época de construção de uma valorização do caráter nacional, ao mesmo tempo que acontecia um fluxo migratório intenso. Deste modo, os núcleos de colonização estrangeira passaram a chamar a atenção do Estado, uma vez que eram vistos como uma espécie de ameaça ao caráter e a identidade nacional. Assim,

38 Doutora em Letras/Linguística e Professora Adjunta do departamento de Letras (UFPE).
camilaslucena@ufpe.br

uma das formas de interdição desse (a) estrangeiro (a) aconteceu através da língua, com políticas e leis proibindo o uso na imprensa e na escola, principalmente na modalidade escrita.

É interessante registrar, nesse sentido, que, ao lado dos *argumentos formulados* sobre a necessidade de o Brasil favorecer a imigração europeia - que de fato se intensificou nesse período - visando ao branqueamento da população, assim como à obtenção de mão de obra livre com conhecimento do trabalho agrícola, e ao povoamento das regiões de fronteiras no Sul, não se deixou de considerar e providenciar da vinda de imigrantes portugueses, a fim de que ficasse garantida a preponderância da Língua Portuguesa. (Payer, 1999, p. 51, grifos meus) .

Com a proximidade do Estado Novo em 1937, discutia-se qual seria o sentido pedagógico da Revolução de 30. Era sabido que a educação formal não poderia ficar de fora do projeto, já que a escola assume essa função de reproduzir a ordem social e política vigente. Segundo Payer (1999) , nos textos oficiais, como a constituição e nos discursos em assembleias nacionais, o interesse maior se concentrava no ensino secundário e no superior. Contudo, a partir da constituição de 1934, o ensino primário ganha seu capítulo solo e, conseqüentemente, falava-se mais na educação das crianças pequenas. Isso acontece paralelamente às tentativas do Estado de nacionalização nas áreas de colonização estrangeira, com o discurso de homogeneização e de deixar o imigrante mais perto do ser um sujeito nacional. “O enunciado da nacionalização passa a funcionar como palavra de ordem a sustentar uma posição discursiva politicamente centralizadora e linguisticamente homogeneizante” (Payer, 1999, p. 52) .

Visando a primeira infância como um dos principais momentos para despertar o sentimento de nacionalismo, em 1938, foi criado, com o objetivo de combater o analfabetismo, o *Ministério da Educação e Saúde*, que tinha como uma de suas linhas mestras de atuação a nacionalização do ensino primário nos núcleos migrantes.

Antes ignoradas, as línguas dos (as) migrantes passaram a ser alvo preferencial do Estado, que agia no sentido de coibir seu uso e a promoção de práticas educativas em línguas outras que não a língua portuguesa,

sob a justificativa de construção da unidade nacional e valorização do português como única língua oficial da nação Brasil.

Ao falar sobre as línguas do nativo e do imigrante, o conceito de língua materna surge quase que naturalmente, porém essa designação tende a apagar algumas questões como a existência de outras línguas que não são consideradas *asoficiais* das nações. Para Serrani (1997), o que se normalizou chamar de língua materna não é necessariamente a língua da mãe, é mais uma linguagem, isto é, um “instrumento da estruturação simbólica” do sujeito em processo de aprendizagem e de identificação com mundo.

Para Revuz (2016, p. 215), o mito da língua materna passa pela ideia de que é uma única língua e aquela que não precisou de um processo de aprendizagem. “Esse estar-já-aí da primeira língua é um dado ineludível, mas essa língua é tão onipresente na vida do sujeito, que se tem o sentimento de jamais tê-la aprendido, e o encontro com uma nova língua aparece efetivamente como uma experiência totalmente nova”.

Porém, nem sempre a língua materna é apenas uma língua única. Quando pensamos nos (as) migrantes de alguns países, como italianos, existe a possibilidade das várias línguas; e quando consideramos os (as) venezuelanos (as), existe a possibilidade das línguas indígenas estarem presentes na vida do sujeito antes da língua nacional do país. No caso dos italianos, Payer (1999) aponta que mais de uma manifestação linguística está presente na fala e é “convocada” enquanto estruturação simbólica no dia a dia do sujeito, inclusive como interferência no processo de aprendizagem da língua do país de acolhida. Essas marcas da (s) língua (s) anterior (res) podem não aparecer como estrutura, mas como memória da língua (Payer, 1999), relacionados com um “materno” que diz respeito a uma convivência com toda uma comunidade que se identifica com determinada língua. Desse modo, vamos entender o materno neste trabalho da seguinte forma:

O materno constitui mais uma das memórias discursivas presentes na língua, assim como a da nacionalidade, nisso que se considera como a língua nacional, ao lado de outras ainda que possam vir aí funcionar. Assim, de um modo mais geral, para além das materialidades distintas, não consideramos o materno e o nacional como línguas

independentes, mas como dimensões da linguagem em relação as quais funcionam diferentes memórias discursivas, distintas discursividades. (Payer, 1999, p. 109)

Payer (1999) em sua pesquisa – *Memória da língua. Imigração e nacionalidade* – mostra como essa proibição marcou de forma profunda a vida e a memória dos (as) imigrantes e seus (as) descendentes. A proibição era objeto dos relatos dos (as) imigrantes e seus (as) descendentes sempre que perguntados (as) sobre os usos de suas línguas maternas, ao que respondiam que tais usos estavam limitados ao uso familiar e afetivo com o passar dos anos. Essa proibição foi tão violenta que não ficou restrita à escola, se estendeu também a toda “*escrituração de livros, estatutos, regulamentos, inscrições, placas, cartazes, avisos, instrução e quaisquer publicações escolares*”, além da proibição de “[. .] cultos religiosos nas línguas maternas dos colonos, no interior das escolas e fora delas, nas igrejas e no interior das casas” (Payer, 1999, p. 75) .

Para que esses decretos e proibições fossem entendidos pelos (as) migrantes, era necessário que fossem traduzidos para as línguas nativas, sendo o italiano e o alemão as principais. Os estabelecimentos de ensino registrados tinham de ofertar o ensino da língua portuguesa como obrigatório, inclusive nas colônias migrantes, sendo excluído o ensino formal em espaço escolar de outras línguas. Os (As) professores (as) também eram avaliados (as) e vigiados (as) em sua função “de estimular o caráter nacional”. Caso o (a) professor (a) demonstrasse algum “desvio de conduta”, era considerado (a) inadequado (a) e transferido (a) das escolas em núcleos migrantes.

O objetivo era construir uma brasilidade para o (a) migrante, para que ele (a) mostrasse assim seu processo de integração e como estavam já se sentindo pertencentes ao Estado brasileiro. Para isso, o (a) migrante deveria abrir mão de sua língua, de sua cultura e sua identidade. Não poderia expressar abertamente seus costumes, já que a proibição da língua implica diretamente em uma proibição da cultura e da identidade dos (as) migrantes. Isto é, uma imposição que funcionava como um chamado, “[. .] um elemento a atestar a brasilidade do imigrante, é enquanto cidadão de uma nação que ele é chamado a se inscrever nessa língua.” (Payer, 1999, p. 81) .

Desse modo, entendo com Payer (1999) que houve uma tentativa de integração forçada que funcionou como uma forma particular de exclusão, já que, para se integrar ao Estado e à sociedade brasileira, o (a) imigrante deveria abdicar de suas origens, daquilo que o constitui enquanto sujeito. Assim, “[. . .] integrar e excluir constituem os polos complementares de um mesmo movimento.” (Payer, 1999, p. 81) .

Ao analisar de modo retrospectivo as migrações do Brasil, Vainer (2000) nos relembra qual lugar os (as) migrantes vieram ocupar no Brasil e como isso já diz muito do lugar de exclusão e de desvalorização que lhes coube. Os (As) imigrantes começaram a emigrar ao Brasil a partir do projeto *imigrantista-agrарista* do final do império e início da república, substituindo os (as) escravos (as) recém libertos (as) que foram considerados (as) inaptos (as) para o trabalho e deixados (as) à mercê de uma sociedade que os (as) via como inimigos (as) e/ou ingratos (as) .

Aliado ao projeto de branqueamento da população brasileira, trazer imigrantes com experiência em lavoura começou a ser o novo objetivo do Estado brasileiro. Para isso, o discurso tinha de mudar um pouco, já que de pequeno (a) produtor (a) independente o (a) branco (a) europeu (a) passou a ser o ideal para o trabalho em grandes lavouras. “[. . .] trabalhador morigerado e eugenicamente apto para a contribuir com a formação do povo brasileiro: eis o imigrado ideal que emerge do conjunto dos debates e políticas a respeito da imigração, da ocupação do território, da oferta de trabalho.” (Vainer, 2000, p. 18) .

Contudo, esse (a) trabalhador (a) apto (a) também não recebeu um acolhimento digno pelo Estado brasileiro como podemos ver abaixo:

Os imigrantes, que chegavam em grupos numerosos, eram, depois do desembarque em Santos, imediatamente fechados e trancados nos vagões da companhia de estrada de ferro que os conduzia para São Paulo. O trem que os conduzia para São Paulo (e do qual tinham a oportunidade de admirar as belezas da Serra do Mar, como afirma um documento apologético da imigração subvencionada) depositava-os diretamente no pátio da Hospedaria dos Imigrantes, que pensadamente se localizava às margens dos trilhos da S. P. R. , hoje Estrada de Ferro Santos–Jundiá. Durante a sua estadia na capital, os imigrantes alojados na hospedaria não podiam afastar-se dela, e aí permaneciam

como numa verdadeira prisão. Uma vez determinado o destino do imigrante, a fazenda para o qual foi destinado (assunto em que ele não era consultado), era novamente embarcado na própria estação da hospedaria e, mais uma vez, sob estreita vigilância, transportado para a estação mais próxima daquela fazenda, onde já o aguardava o fazendeiro ou o seu preposto para receber e tomar posse de seu novo trabalhador. (Prado Junior apud Vainer, 2000, p. 19).

A imigração, que antes era colonizadora, passa a ser agora a imigração-trabalho, mas de um grupo bem específico de migrantes italianos (as) e alemães (as) que vinham com a promessa da terra boa brasileira e para fugir das primeiras guerras. “[. . .] o japonês: bom trabalhador, ‘estrangeiro inassimilável’, o melhor trabalhador dentre os que se podia importar e o mais inassimilável de todos os estrangeiros – o mais estrangeiro dos estrangeiros.” (Vainer, 2000, p. 20).

O início da estratégia imigrantista-agraria pareceu agradar ao Estado brasileiro, já que esses (as) migrantes tinham experiênciacom grandes lavouras, mas logo, principalmente com a década de 30, o discurso assimilacionista começou a ganhar força e a rondar as colônias de imigrantes que já estavam crescendo cada vez mais.

Não basta trazer o europeu, trabalhador, branco, explorando simultaneamente suas duas potencializes mágicas: fazer frutificar a grande plantação latifundiária e fazer proliferar a gente branca de nossa terra. É necessário integrá-lo à nacionalidade, torná-lo solidário e fiel ao país de adoção. (Vainer, 2000, p. 19).

Ou seja, homogeneizar era a objetivo, dar um ar europeu e branco, mas, ao mesmo tempo, construir um imaginário do sujeito nacional brasileiro e afastar qualquer ameaça que poderia desviar o Estado desse objetivo, como a imigração amarela, já que, para o Estado, era o (a) imigrante mais difícil de ser assimilado (a), logo, não desejado (a).

O fato de os (as) imigrantes preservarem suas origens, língua e memória era, para o Estado brasileiro, a prova de que eles (as) eram fiéis aos seus Estados e isso era ainda mais perigoso quando davam indícios de simpatia com o anarquismo e o socialismo, ideologias estas que o *Estado*

Novo, principalmente, buscava erradicar qualquer fagulha que pudesse aparecer, já que não correspondia “[. . .] à índole pacífica e cordata de nosso povo. Para protegemo-nos destes males, seleção rigorosa e assimilação eram os remédios, e as leis e políticas, a partir dos anos 30, vão assegurar sua eficácia.” (Vainer, 2000, p. 19) .

A necessidade de interdição dos(as) migrantes brancos(as) europeus(as) , a discriminação com imigrante japonês(a) só mostra as contradições das políticas migratórias brasileiras que, na época, “ (a) desqualificava o nacional enquanto trabalhador para justificar a imigração estrangeira, e, (b) desqualificava o imigrante enquanto estrangeiro, para justificar medidas discriminatórias. (Vainer, 2000, p. 20) . Cortar o vínculo do sujeito com a língua é sempre uma forma de assimilação, de contenção e de controle. Língua, memória, origens são o fio perigoso que liga esses sujeitos com aquilo que está fora do espaço que habitam, espaço que se quer normalizar e normalizar como forma de tornar o (a) imigrante o bom sujeito nacional, plenamente identificado com essa terra e suas políticas.

Nos anos seguintes, com o início da Segunda Guerra Mundial, a imigração de estrangeiros(as) ficou suspensa e assim iniciam-se os deslocamentos migratórios internos no país. Acontece o que Vainer (2000) chama de redescoberta das virtudes do (a) trabalhador (a) nacional e movimento conhecido como *marcha para oeste*, que tinha como objetivo a ocupação do território nacional com a criação de pequenas colônias de retirantes para explorar as riquezas nacionais do Brasil adentro. A estratégia imigrantista-agrarista e racista ainda permanecia, mas, nesse momento, o foco era desbravar o Brasil e coube aos (às) retirantes nordestinos(as) essa missão, principalmente nos seringais de borrachas em condições sanitárias graves e decadentes.

Essa tendência continua nos anos 50. Neste momento, tem-se o aumento progressivo do êxodo rural e as migrações entre as regiões; mais uma vez, temos o êxodo dos(as) nordestinos(as) que saíam de uma crise de uma crise da área rural dos conflitos com os grandes latifundiários com a promessa de solução através da abundante oferta de trabalho no sudeste “[. . .] nos corredores da hospedaria do imigrantes em São Paulo não se ouvem mais o italiano e espanhol agora substituídos pelos sotaques nordestinos e mineiro este migrantes eram chamados de

'excedente de população'. " (Vainer, 2000, p. 21) . Já os anos 70 foram marcados pelo projeto de integração nacional no sentido de mobilizar uma população para desocupar um território com a justificativa de que sua área estava improdutiva. "O conceito de população como recurso cede progressivamente o lugar ao conceito de população como ônus – ou custo". (Vainer, 2000, p. 21) .

Durante a Ditadura militar, vemos, mais uma vez, uma medida que contradiz o imaginário de acolhimento. Em 1980, surge o Estatuto do Estrangeiro, que consolida a perspectiva de securitização do (a) imigrante, tendo como justificativa a "segurança nacional", herança do Estado Novo. Os (As) imigrantes eram considerados (as) antes de tudo como 'caso de polícia' (Feldman-Bianco, 2018) , eram proibidos (as) de fazer manifestação e criar algum tipo de sindicalismo. Ou seja, basicamente tinham direito de vir trabalhar, gerar lucro para o país, mas não tinham o direito de reivindicar condições melhores de trabalho, vida ou envolver-se nas questões políticas do país. O estatuto ficou em vigor até 2017, mesmo entrando em choque com muitas medidas estabelecidas pela Constituição de 1988.

Inúmeros de seus artigos entraram em contradição com o artigo 5º da Constituição de 1988, segundo a qual todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (Feldman-Bianco, 2018, p. 18) .

Segundo Bela Feldman-Bianco (2018) , mesmo após a redemocratização, o caráter de securitização permanece ainda nos anos 2000 e ainda com a nova lei de migração aprovada em 2017. Para a autora, o que caracteriza esses últimos anos é uma tentativa de "equilíbrio" entre o humanitarismo e a securitização, muitas vezes para responder a demandas impostas pelo regime global de controle das migrações internacionais baseado no capitalismo neoliberal, em que os sujeitos valem como produto e como tal devem ser rentáveis, e caso não o sejam, podem ser dispensadas.

Para a autora, no governo Lula (2002-2010), pôde-se observar como o governo foi se afastando de sua retórica de direitos humanos para colocar o país como protagonista no cenário internacional. Na verdade, como dito acima, tentou-se um “equilíbrio” para a atuação do governo, com a aproximação do Brasil das necessidades da América Latina, mas, ao mesmo tempo, promovendo-se um alinhamento global com medidas como as que tratavam as migrações internacionais como sinônimo de tráfico de drogas, tráfico de pessoas e terrorismo.

No governo Dilma (2011-2016), essa tendência continuou. As migrações eram tratadas junto com o par enunciativo humanitarismo-securitização, abordando a chegada de estrangeiros (as) no País, como também o tema da proteção às fronteiras. Nesse momento, pode-se dar o destaque para a entrada de haitianos (as) no Brasil.

Ainda assim, Bela Feldman-Bianco (2018) entende que, neste período, houve um alinhamento maior aos organismos internacionais que tratam da migração como uma perspectiva de securitização, uma vez que se destaca a adesão e atuação do Brasil em medidas de enfretamento ao tráfico e ao terrorismo. “Essa ênfase na securitização, moldada na agenda e formato das políticas globais, continha (e ainda contém), como argumenta Hirata (2015) potencial de entrar em conflito com a economia e o sistema de trocas locais” (Feldman-Bianco, 2018, p. 28). Isto é, algo que prejudicava o deslocamento natural de cidades de fronteiras, já que estratégias utilizadas pelos (as) migrantes são comparadas deliberadamente com o contrabando e o tráfico, por exemplo.

Desse modo, as leis que regem as migrações são negociadas e redefinidas a partir de cenários e processos históricos específicos. Esta tensão entre o humanitarismo e a securitização também está presente na Lei 13.445, de 2017, ainda que ela seja apresentada como um importante avanço e modelo para o mundo. Na verdade, ela foi considerada uma conquista para os movimentos sociais de migração, já que trazia a prerrogativa dos direitos humanos como sua propaganda. Contudo, ela foi muito mudada antes de ser aprovada e com o impedimento da presidente Dilma Rousseff; a nível internacional, a influência do Brexit na Inglaterra e até a eleição de Donald Trump nos EUA. As condições de produção da política no Brasil mudaram, o que impactou na lei.

Embora a nova lei continue a manter um foco nos direitos humanos, a sanção presidencial com 18 vetos reforçou a noção prevalecente do imigrante como problema, acentuando a securitização e criminalização do migrante, ao retirar a anistia para migrantes, a revogação das expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988. No contexto desses embates e da posterior ausência de participação social no processo de regulamentação, esse decreto trouxe à tona, como vimos, a superposição da antiga lógica bipolar de segurança nacional vigente no Estatuto do Estrangeiro com o temor “às novas ameaças”, representadas pela atual equação entre migração indocumentada, tráfico de drogas, terrorismo, acrescida do “perigo” da “islamização” do Brasil. (Feldman-Bianco, 2018, p. 29) .

Logo, com os vetos e com o governo Temer, percebo que os velhos dizeres da segurança nacional e temor às novas ameaças voltariam a fazer parte do vocabulário brasileiro para se referir às migrações. Ou, melhor dizendo, nunca deixaram de ser parte de um discurso comum quando o assunto é a migração internacional. Isso só foi ficando cada vez mais forte nos anos posteriores, especialmente com a chegada de Bolsonaro à presidência do País, como também com a guinada à direita na América Latina, característica dos últimos anos da década de 2010.

Em Roraima, acompanhamos a crescente federalização e militarização da fronteira com o projeto “Operação Acolhida”, criada em 2018, pelo Governo Federal. Esta operação, assim como a legislação brasileira referente a migrações, já foi criticada por vários autores, como Bela Feldman Bianco (2018) . Dentre as críticas, está o fato de que muito da abordagem feita pelo governo se baseia na lógica securitária, focando no controle e ordem, tanto que muitas ações são chefiadas pelas Forças Armadas brasileiras, como o Exército Brasileiro. Isto é, uma estrutura altamente militarizada, composta por abrigos, que se assemelham a campos de concentração, com a justificativa da ajuda humanitária. O que mais parece acontecer é um recolhimento e não um acolhimento.

2 O PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO

Na carta de Caminha, vemos que “degredados” foram deixados no Brasil para aprender a se comunicar com os (as) indígenas e, assim, intermediar os contatos futuros com os (as) colonizadores (as) . Sendo assim, o português chega ao Brasil como a língua do estrangeiro e, desde essa época, ocorria o ensino-aprendizagem do Português como língua estrangeira e, conseqüentemente, a gradual interdição e o apagamento das línguas originárias. Isso é, o português entrou no Brasil como uma língua estrangeira, contudo o PLE (Português como Língua Estrangeira) é um campo de estudo relativamente recente e pouco explorado no Brasil, segundo Almeida Filho (2012) .

Para Almeida Filho (2012) , acompanhando a história do ensino de línguas no Brasil, podemos encontrar os primeiros sinais de uma abordagem do ensino do PLE desde a década de 50, com a abertura de cursos PLE no Sul, na Universidade Católica do Rio Grande do Sul, a partir do qual surgiu o manual didático *O ensino de português para estrangeiros* em 1957. Na década de 60, há a criação de cursos universitários nos EUA, que culminaram com a produção do manual *Modernportuguese*. Contudo, segundo Almeida Filho (2012) , somente a partir das décadas de 70 e 80 é que temos uma consolidação dessa área de estudo no Brasil, com os cursos de PLE na USP e na UNICAMP em 1976, integrado aos cursos de Linguística Aplicada, mas só no final da década de 80 iniciam-se pesquisas e artigos sobre o ensino de PLE, a maioria com a coordenação acadêmica de Almeida Filho (2012) .

A introdução da especialidade em cursos de Letras ou em programas de pós-graduação nem sempre é tranquila. As unidades administrativas das áreas de saber são estabelecidas politicamente numa dada época e um *establishment* de poder as mantém por quanto tempo durar o seu poder. Assim, quando houver o desejo de uma parte do corpo docente ou ainda o de uma outra parte alheia à instância, esse desejo de introdução do PLE será tratado por esse poder político no setor que puder chamá-lo a si, geralmente no bojo da grande área da Linguagem. (Almeida Filho, 2012, p. 727) .

No início do século 21, o ensino de PLE ganhou um novo fôlego devido às conexões e parcerias entre os países da América Latina, estimuladas pelo Mercosul, que fizeram surgir o que Silva e Costa (2020) chamam de consciência de área ou da necessidade de se consolidar uma área de estudo sobre.

As ações de política exterior e integração, principalmente na América do Sul (e aqui destacamos o papel fundamental do Mercosul nessa (re) formulação geopolítica), contribuíram para que o PLE cooperasse para o fortalecimento político-econômico do país para além das fronteiras nacionais. (Silva; Costa, 2020, p. 131).

Durante esse longo período de tentativa de consolidação do PLE, foram surgindo sub áreas de estudo de acordo com as necessidades de direcionamento pedagógico que vão surgindo Português como segunda língua: *Português como Língua de Herança*, *Português como Língua Adicional* e *Português como Língua de Acolhimento*.

Segundo Almeida Filho (2010, n. p.)³⁹, o *Português como Língua de Herança* (PLH) “[...] se caracteriza como um contexto em que o Português e a cultura (brasileira, no nosso caso) são ensinados a filhos de brasileiros imigrados no exterior”. Tem como objetivo o fortalecimento do vínculo, de modo afetivo, com o país com o qual tem alguma descendência. O *Português como Língua de Herança* é estimulado em comunidades brasileiras no exterior e por pais que desejam que os (as) filhos (as) conheçam e entendam as suas origens e seu patrimônio cultural. Já o PLA, *Português como Língua Adicional*, também chamado de L3, diz respeito ao ensino-aprendizagem de uma terceira língua não-nativa, comum em contextos bilíngues ou multilíngues, em que duas ou mais línguas são usadas.

Por fim, o Português como Língua de Acolhimento (PLAc) trata-se do ensino do que poderia ser chamado de segunda ou terceira língua, mas em um contexto de imersão devido a questões migratórias de vulnerabilidade. Esta classificação, segundo Cabete (2010), surge em 2001, em Portugal, através do projeto *Portugal Acolhe*, para imigrantes que chegavam ao país. Contudo, este curso funcionava como uma política de

39 ALMEIDA FILHO, J. C. P. Entrevista. Disponível em: <http://www.sala.org.br>. Acesso em: 14 abr. 2021.

línguas pelas quais o (a) imigrante teria acesso a direitos sociais, emprego legalizado se esse sujeito concluísse os cursos e obtivesse certificado de língua portuguesa. Então, o acolhimento estava condicionado a uma série de burocracias que os sujeitos eram obrigados a cumprir para obter certos direitos. Na verdade, o “acolher”, nesta perspectiva, estava mais para um enquadramento com fins institucionais. Ainda assim, esta perspectiva despertou uma série de estudos sobre as estratégias necessárias para essa modalidade do ensino da língua portuguesa, impulsionados pelas crescentes migrações, inclusive, no Brasil, onde parecia ter um terreno fértil para práticas e pesquisas.

Para o campo de estudo do português como língua não-materna, o Português como Língua de Acolhimento surge para dar uma atenção diferente ao ensino-aprendizagem da língua portuguesa em contexto de migração e vulnerabilidade e tem como objetivo superar os desafios particulares dessa condição de ensino, favorecendo à integração social. Esta forma de pensar o ensino da língua deve considerar todos os fatores políticos, sociais e processos da chegada desse sujeito em deslocamento, analisando o que ele quer e precisa.

[. .] o conceito de língua de acolhimento aproxima-se da definição dos conceitos de língua estrangeira e língua segunda, embora se distinga de ambos. É um conceito que geralmente está ligado ao contexto de acolhimento, expressão que se associa ao contexto migratório, mas que, sendo geralmente um público adulto, aprende o português não como língua veicular de outras disciplinas, mas por diferentes necessidades contextuais, ligadas muitas vezes à resolução de questões de sobrevivência urgentes, em que a língua de acolhimento tem de ser o elo de interação afetivo (bidirecional) como primeira forma de integração (na imersão linguística) para uma plena cidadania democrática. (Grosso, 2010, p. 74) .

É neste cenário de crise, conflitos políticos, culturais e linguísticos que surge a proposta do PLAc, um contexto de múltiplas questões, mas que induz a uma (re) significação sobre o ensino de línguas numa perspectiva de acolhimento. Uma proposta que pretende ir além das habilidades linguística-discursivas (Silva; Costa, 2020) .

Segundo os autores, o PLAc tem uma responsabilidade dentro do contexto de migração que é de agencia e subjetivamente. As questões que determinam o deslocamento, questões que o PLE não tem. Desse modo, o PLAc seria um momento de acolhida através da escrita ativa e do direcionamento das necessidades e reconhecimento, da legitimidade do deslocamento, do respeito ao sujeito deslocado.

Segundo Barbosa (2016) , o que pode o ensino de PLAc é acolher, alojar e proporcionar assistência imediata em um primeiro momento. Em seguida, buscará desconstruir estereótipos e representações, de ambos os lados dos sujeitos refugiados/migrantes e dos sujeitos do país de acolhida. Sempre se colocando à disposição para compreender a recusa e as dinâmicas que dela advêm.

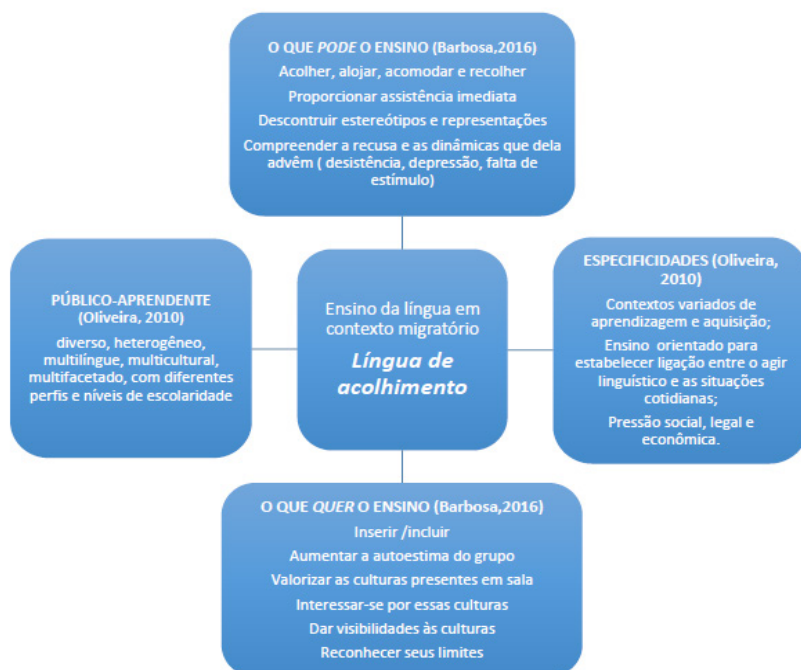
E sobre o que quer o ensino de PLAc é inserir e incluir este sujeito na nossa sociedade construindo um certo grau de pertencimento, aumentando a autoestima do grupo e valorizando as heterogeneidades presentes em sala. Para isso, o diálogo e a escuta são importantes para mostrar interesse por essas culturas, dando visibilidades a elas e reconhecendo os limites do ensino e do (a) professor (a) já que o público é diverso, heterogêneo, multilíngue e de novel de escolaridades diferentes.

Para Oliveira (2010) , o PLAc traz consigo três especificidades gerais. A primeira tem a ver com os contextos variados em que a aquisição da língua acontece, seja em sala de aula ou em outros lugares, como comunidade onde o sujeito reside; a segunda especialidade diz respeito aos sentimentos que envolvem o ambiente onde ocorre a aprendizagem, um ambiente geralmente de pressão social, econômica e política; e a terceira especificidade trata da natureza multilíngue da sala de aula, com grupos heterogêneos com distintos objetivos e distintos níveis de habilidade linguística.

Desse modo, os componentes linguísticos, associados aos culturais devem estar relacionados como o dia a dia real de comunicação desses sujeitos a uma integração básica de chegada do dia a dia do país de chegada. Assim, os fatores linguísticos são só uma parte dessa modalidade de considerar o ensino de língua portuguesa para estrangeiros. A escuta desse sujeito é essencial para, de fato, construir um caminho para sua integração e para a modalidade PLAc, uma vez que a dimensão linguística

e cultural tem de considerar as condições práticas do deslocamento e de chegada, assim como as particularidades da inserção em uma sociedade e língua. Sene (2017) resume esses objetivos a partir das autoras supracitadas da seguinte forma:

Figura 1 - Síntese do contexto e fatores do ensino-aprendizagem da língua de acolhimento



Fonte: Sene (2017, p. 35) .

Na Linguística Aplicada, têm surgido, nos últimos anos, trabalhos e pesquisadores (as) que têm se voltado para o PLAC. Isso, claro, potencializado pelo aumento de imigrantes e refugiados (as) no Brasil na última década. Alguns desses (as) pesquisadores (as) , como Diniz e Neves (2018) , Bizon e Camargo (2018) e López (2020) , chamam atenção para a falta de políticas que afetam o ensino de modo mais sistemático o PLE e mais ainda para o PLAC, bem como a falta de espaço no próprio ambiente acadêmico.

Segundo López (2020) , a atuação do (a) professor (a) que se dedica ao PLAC é marcada pelo ativismo e pela precarização. O ativismo se dá

como um meio de “[. . .] preencher uma lacuna de políticas públicas estatais e, ainda, por dar visibilidade às causas migrantes” (López, 2020, p. 185). Já a precarização da atuação do (a) professor (a) se manifesta pelo estatuto de voluntariado sob o qual maior parte dos docentes em PLAC trabalha e também pela falta de políticas e formação profissional para esses trabalhadores.

O ativismo nasce de um desejo pessoal e/ou da necessidade e da iniciativa da sociedade civil, ONGs e/ou universidades, que, na falta do Estado, se organizam para prestar um serviço. “Na medida em que colabora para a emancipação do migrante, seu aluno de português, buscando dotá-lo de ferramentas para se posicionar, entender e lutar pelos seus direitos, o docente de PLAC está atuando de forma ativista.” (López, 2020, p. 176).

Nesse contexto, entendemos que o conhecimento da língua oficial do local facilita a imersão do (a) imigrante e o ensino de português desponta como um facilitador da integração. Como a maioria desses lugares não dispõem de muitos recursos, quase sempre os (as) professores (as) atuam como voluntários (as), sem ajuda de custos e sem os recursos necessários para fazer uma aula, nas palavras de López (2020, p. 171) “[. . .] sob o paradigma do senso comum, ou seja, como uma área de atuação da caridade e não como um campo de trabalho profissional consistente, em que se buscaria cunhar uma carreira docente, por exemplo.”

Outra dimensão dessa mesma precarização à qual nos referimos diz respeito a falta de reconhecimento da área de atuação profissional como uma área que exige *expertise* e estabilidade, já que, por mais que os profissionais que atuem nesse contexto sejam bons profissionais, ainda que não sejam formados em Letras ou na educação, trabalhar na dimensão do voluntariado proporciona uma atmosfera de informalidade – e isso pode explicar a alta rotatividade desses professores nos projetos que atuam. (López, 2020, p. 180).

A falta de legislação nacional que dê conta dessas particularidades está cada vez mais gritante no Brasil. Só torna mais vulnerável o (a) migrante e refugiado (a), como os (as) professores (as) que tentam

ajudar com tanta insegurança e precariedade. E isso fica ainda mais grave quando pensamos no contexto da educação básica. Apesar do direito à educação ser garantido por lei, não se tem uma legislação que trate especificamente do público migrante infantojuvenil.

Autores como Diniz e Neves (2018) apresentam como os (as) estudantes migrantes e refugiados (as) estão sob uma política de invisibilização também refletida nos próprios documentos oficiais como a BNCC – Base Nacional Comum Curricular – que, apesar de pregar uma multilinguismo, reduz muito as possibilidades da presença de outras línguas que não seja a língua inglesa, ficando no nível da “sociolinguística do monolinguismo” como define Oliveira (2007, p. 8), “[. . .] uma sociolinguística que se preocupa unicamente com as variáveis e variantes do português”. Isso diz muito sobre o modo do (a) brasileiro (a) de lidar com as línguas, de maneira homogênea e com a predileção pelo irreal da fluência quando se fala em língua estrangeira.

Essa invisibilidade é reforçada pelo discurso da falta (Diniz; Neves, 2018) e o discurso da obrigatoriedade (López, 2020) que atravessam as metas de ensino para o (a) estrangeiro (a). Pelo discurso da falta, se resalta aquilo que o (a) migrante/refugiado (a) não tem, isto é, não sabe o português, não sabe o funcionamento da sociedade brasileira e um sem fim de faltas que rotulam o (a) imigrante e refugiado (a), visto como um sujeito com lacunas a serem preenchidas.

Trata-se de um discurso essencialista e totalizador que, a partir de uma posição etnocêntrica, significa certos sujeitos por aquilo que supostamente “não são”, “não fazem”, “não sabem” e “não conhecem”, apagando, conseqüentemente, suas vivências, suas agências, seus saberes e seus conhecimentos – que, cabe ressaltar, não integram os repertórios daqueles que os enxergam como um conjunto de lacunas a serem preenchidas. Como efeito desse discurso, naturaliza-se a ideia de que tais sujeitos não estão “prontos” para ocuparem os lugares que estão ocupando ou desejam ocupar. No caso específico do ensino de PLAc para grupos minoritarizados, muitas vezes, encontra-se naturalizado, por exemplo, o imaginário de que o acesso a certas práticas letradas em português garantirá o acesso a posições sociais mais valorizadas socialmente, quando,

na realidade, essa não é uma condição necessária, e nem suficiente. (Diniz; Neves, 2018, p. 100) .

Com o discurso da falta é negado ao (à) migrante/refugiado (a) , o seu autorreconhecimento como sujeito que tem outros saberes, práticas, enfim, o que contribuir. Como se nada que ele (a) soubesse valesse de algo e que, para integrar no Brasil, terão de desfazer de tudo e começar do zero. Como se o acesso e o domínio do Português garantissem o sucesso da integração e/ou o reconhecimento do (a) imigrante como sujeito de direito, reflexo da ideologia monolíngue; o brasileiro que visa à homogeneização e apaga as diferenças. Inclusive, há relatos de alunos (as) migrantes sendo diagnosticados (as) prematuramente com transtorno de aprendizagem, por não conseguir se desenvolver a habilidade da língua.

No funcionamento do discurso da falta, não há espaço para se levantar a possibilidade de que nossas práticas de ensino e avaliação vão ao encontro daquelas com que estão acostumados discentes de determinadas culturas, mas não de outras, o que poderia explicar algumas diferenças de rendimento eventualmente observáveis entre estudantes de diferentes origens. (Diniz; Neves, 2018, p. 103) .

López (2020) ainda chama atenção para o discurso da obrigatoriedade da aprendizagem do Português que se manifesta em contexto e migração. Esta modalidade não pode se tornar uma obrigação, como uma categoria que se deve cumprir para ser cidadão de um novo país. Discurso da obrigatoriedade da aprendizagem do Português resulta em uma série de interdições e silenciamento desse sujeito.

Para evitar esse senso de obrigatoriedade da aprendizagem do Português que se coloca quase como mais um requisito que o (a) imigrante tem de cumprir para se integrar ao país, Bizon e Camargo (2018) propõem a expressão “acolhimento em línguas”. “[. . .] falar em língua de acolhimento pode motivar a compreensão de que uma única língua está sendo considerada nesse processo, em uma evidente vinculação a perspectivas liberais de multiculturalismo e ensino. ” (Bizon; Camargo, 2018, p. 717) . Logo, algumas práticas colocam em dúvida o acolhimento. Devemos evitar o silenciamento desses sujeitos e suas particularidades,

uma vez que não é uma inclusão efetiva, mas uma adaptação a nível de aculturação.

Sobre a noção de silêncio, entendemos com Orlandi (2007) em *As Formas do Silêncio* que “[. . .] compreender o silêncio é explicitar o modo pelo qual ele significa” (Orlandi, 2007, p. 50) . Isto é, o silêncio deixa vestígios que são alcançados pelo modo como determinada materialidade discursiva significa. Os sentidos não são construídos apenas por aquilo que é de fato dado pela materialidade linguística, mas sim por tudo que compõe esta materialidade, como os sentidos passados, anteriores, que tornam possível a materialidade do presente, como os silêncios, aquilo que não é dito, mas que ecoa nas entrelinhas. Sendo assim, o silêncio não precisa de uma materialidade linguística direta para fazer sentido ou para ser compreendido. Ele significa justamente pela ausência, pela falta, que provoca incômodo, pois revela as várias camadas discursivas de um dizer.

Para Orlandi (2007) , existem duas formas do silêncio: o silêncio fundador e a política do silêncio (silenciamento) . O silêncio fundador tem relação com a constituição de uma significação. Isto é, funciona como uma incompletude que é fundante por inaugurar uma significação, “[. . .] assim, ele aparece como o espaço ‘diferencial’ da significação: ‘lugar’ que permite à linguagem significar” (Orlandi, 2007, p. 68) . São os discursos que apresentei na primeira seção deste capítulo que construíram um imaginário de acolhimento do Brasil. Como visto, pela incompletude de alguns imaginários, surgem novos gestos fundadores, inaugurando novos sentidos, o performativo de Bhabha (1998) .

Já a política do silêncio, ou o silenciamento, diz respeito àquilo que, para ser dito, de uma determinada posição, outros sentidos precisam ser silenciados, isto é, o sujeito não diz outros sentidos. Por sua vez, este tipo de silêncio é dividido em dois: o silêncio local e o silêncio constitutivo. O primeiro é definido como a proibição do dizer. O sujeito sabendo que existem outros sentidos, não os diz, atuando conforme a posição que ocupa. Já o silêncio constitutivo é o silêncio excluído para o sujeito, com o objetivo de evitar que certos sentidos venham a significar. É aquele dizer exterior à determinada materialidade linguística, apagado antes de ser dita, para que o sujeito não consiga recuperar. Para recuperar esses sentidos apagados, Orlandi (2007) afirma que é necessário “[. . .] refazer

toda uma trama discursiva” recuperando “[. . .] a historicidade inscrita no tecido textual que pode ‘devolvê-lo’, torná-lo apreensível, compreensível” (Orlandi, 2007, p. 58) .

Sobre o ensino de português como língua de acolhimento, deve-se evitar este espaço do chamado “a política do silêncio”, isto é, devemos evitar práticas que coloquem os sujeitos nessas posições, nas quais são “obrigados” a esquecer, não falar ou simplesmente não atuar de acordo suas origens, apagando de onde vem e a memória que carregam. Não é raro escutar um nativo falar que os (as) migrantes devem se adaptar e mudar costumes porque não estão mais no seu país de origem. É o funcionamento do silêncio local e a interdição da língua é uma de suas formas, uma vez que uma outra língua é imposta e não o é permitido falar com a sua, colocando-o, às vezes, em uma posição de vergonha, ou de delito, por não conseguir dizer determinado enunciado em português, por exemplo.

3 PALAVRAS FINAIS, MAS NÃO UMA CONCLUSÃO

Para Diniz (2015) e Anunciação (2017) , essa ideia de acolhimento está fundamentada em uma visão neocolonizadora e assimilacionista, uma vez que incentiva uma “transformação do migrante em um nativo” e um progressivo silenciamento de sua identidade. Ou seja, é uma visão colonialista de acolhimento, sendo o desafio superar as práticas dessa perspectiva.

Esse neocolonialismo linguístico (Diniz, 2015) , incentivado pelas políticas linguísticas que priorizam um monolinguismo no país, tende a silenciar a língua, cultura e a memória do sujeito migrante/refugiado. Silenciam e constroem uma narrativa neocolonial. Para o autor, é necessário que essa aquisição da língua portuguesa aconteça “[. . .] por meio de experiências de sensibilização para a discursividade e heterogeneidade constitutivas das práticas languageiras, visibilizando vozes e culturas historicamente silenciadas” (Diniz, 2015, p. 7) . Já Bizon e Camargo (2018) falam em um “acolhimento em línguas”, visando, ambas perspectivas, a valorização dos repertórios linguísticos e cultural dos (as) alunos (as) .

Alinhada com esses pesquisadores, reforço aqui a perspectiva do acolher em línguas na escola, baseado na perspectiva intercultural e decolonial.

Inspirados pela virada decolonial nos estudos sociais e educacionais, estamos vivendo agora um clamor por mudanças sociais, culturais e políticas transformações que apontam um processo de ruptura ou questionamento da hegemonia cultural que dominou historicamente a região da América Latina. Tomando como base os movimentos indígenas na América Latina e suas reivindicações, as perspectivas interculturais e decoloniais surgem a partir das práticas questionadoras desse povo, pois os valores anti-imperialistas e anticoloniais nos fizeram pensar criticamente sobre questões de identidade, diferença, igualdade e solidariedade. Daí enorme desafio de construir sociedades e verdadeiramente nações plurais e diversas, baseadas na interculturalidade crítica em todos níveis.

Para pensar a interculturalidade, é importante distingui-la do conceito de multiculturalidade. Ambos os conceitos funcionam com abordagens diferenciadas para gerir a diversidade cultural em que a diferença e a desigualdade entre culturas estão em jogo. Tudo isso implica promover transformações no mesmo, estruturas e instituições do Estado, sendo a educação um eixo importante para colocar em prática o tratamento multiétnico e multicultural das culturas.

Começamos observando como os conceitos dominantes de multiculturalidade/interculturalidade têm sido tradicionalmente retratados com Walsh (2007, 2008, 2012) e Quijano (2005). Esta revisão conceitual é necessária para observar os aspectos que constituem a base da crítica dos (as) pensadores (as) decoloniais. E também pretende contribuir para a nossa reflexão sobre educação e em ensino de línguas estrangeiras nos currículos educacionais no Brasil.

Em primeiro lugar, a multiculturalidade foi definida como a coexistência de diferentes culturas que compartilham o mesmo espaço e tempo, em que algumas manifestações de racismo, superioridade e até segregação podem ocorrer devido à superioridade estabelecida da cultura principal (Walsh, 2007, 2008, 2012). Como se pode inferir, descreve a existência de diferentes culturas num território, o que significa o reconhecimento da diversidade cultural sem reconhecer o status cultural das culturas minorizadas como iguais. Essa compreensão implica que as

culturas podem conviver lado a lado preservando suas identidades culturais e evitando conflitos. Para manter essa separação, as políticas conceder coexistência de diferentes culturas em uma visão não assimilacionista.

Já a interculturalidade é entendida como a coexistência de duas culturas em contato diário e a presença de uma troca de experiências culturais (Walsh, 2007) . O sentido dado à interação depende da suposição de que ambas as culturas são igualmente dignas e valiosas. Isto implica reconhecimento mútuo, diálogo, reciprocidade, interdependência na tentativa de alcançar o enriquecimento mútuo (Walsh, 2008, 2012) . Assim, a assimilação de valores e alguns costumes são aceitos em um processo de mão dupla. A integração entre culturas leva em consideração as desvantagens e desigualdades vividas por grupos minorizados, a fim de tomar ações contra eles. A interculturalidade também abrange o direito à diferença, mas, ao fazê-lo, funciona contra preconceitos e estereótipos, então uma ênfase em sujeitos em níveis micro e macro são promovidos para alcançar a verdadeira integração.

O diálogo intercultural é apresentado como uma opção para ajudar os indivíduos a desenvolver uma compreensão mais profunda de crenças e práticas diferentes das suas próprias. No entanto, a visão dominante da interculturalidade falha, dada a complexidade dos territórios latino-americanos, em que estruturas de superpoder herdadas da colonialidade, disparidades regionais e culturais ampliadas entre povos indígenas, negros e mestiço ainda persistem. Distinções culturais baseadas sobre raça, gênero e economia têm uma forte ênfase na definição de alteridade e relações que operam hierarquicamente em extremos aparentemente incompatíveis. Assim, a manutenção do *status quo* é do interesse dos (as) mais privilegiados (as) .

La interculturalidad, en cambio, aún no existe. Es algo por construir. Va mucho más allá del respeto, la tolerancia y el reconocimiento de la diversidad; señala y alienta, más bien, un proceso y proyecto social político dirigido a la construcción de sociedades, relaciones y condiciones de vida nuevas y distintas. Aquí me refiero no sólo a las condiciones económicas sino también a ellas que tienen que ver con la cosmología de la vida en general, incluyendo los conocimientos y saberes, la memoria ancestral, y la

relación con la madre naturaleza y la espiritualidad, entre otras. (Walsh, 2008, p. 140)

Tendo isso em mente, os (as) pensadores (as) decoloniais nos alertaram sobre o uso da interculturalidade para a colonização. É por isso que uma chamada para a interculturalidade de baixo está em jogo para subverter a matriz colonial *colonialidade do poder*, do ser e do saber (Quijano, 2005) em nome de uma compreensão dominante da interculturalidade que promoveu um projeto de integração que negligencia os conflitos internos, as relações de dominação e colonialidade historicamente internalizadas em estratos. Como resultado disso, a produção de hierarquias que definem o outro como alguém inferior ou inexistentes em seus próprios territórios significa que o relacionamento perspectiva da interculturalidade é insuficiente para superar problemáticas profundas. Segundo Walsh (2012), a interculturalidade para a colonização pode ser experimentada por grupos minorizados que estão forçados a assimilar costumes, valores e comportamentos majoritários como consequência de um sistema completo de regras e crenças funcionando em diferentes aparelhos e instituições sociais. Ou seja, sujeitos pertencentes a grupos minorizados deixam seu próprio conjunto de características culturais assimilar os novos justificados por projetos modernos de inclusão de uma perspectiva funcional da interculturalidade. Como pode ser visto acima, o uso da interculturalidade em nome da modernidade traz à tona seu lado mais sombrio na forma do colonialismo. A apropriação do outro por assimilação, nas palavras de Quijano (2005), reduz o outro a uma condição de inexistência, em que a subjetividade, os saberes e as linguagens são ocultadas com a promessa de um futuro melhor.

Como consequência dessa lógica, pensadores (as) decoloniais, como Walsh (2007, 2008, 2012), defendem uma interculturalidade crítica de baixo para cima. Nesse sentido, explica que a interculturalidade é não “interculturalidade” por causa das condições históricas, bem como os da política, cultura e economia que serviram para descompactar o as estruturas coloniais de poder (Quijano, 2005; Walsh, 2009). Como consequentemente, o decolonial está relacionado com as lutas do povo pela libertação e emancipação das hierarquias impostas a colonialidade do ser, do poder e do saber em cada aspecto da vida. Dessa forma, a

interculturalidade – uma perspectiva crítica pode ser negociada para a descolonização. “De esta manera, la interculturalidad crítica pretende intervenir en y actuar sobre la matriz de la colonialidad, siendo esta intervención y transformación pasos esenciales y necesarios en la construcción misma de la interculturalidad” (Walsh, 2012, p. 66).

As implicações desse debate para a educação são inerentemente associadas às ações dos (as) professores (as) para abraçar uma pedagogia decolonial, o que significa lucrar com uma “interculturalidade crítica” com a potencialidade de irradiar os conteúdos de seus sujeitos e suas próprias ações pedagógicas. No entanto, a forma como a ideia de multiculturalidade foi priorizada enfatiza a ideia de trabalhar apenas com a situação do reconhecimento das diferenças, como se essas situações estivessem distantes das situações coloniais vividas por crianças, adolescentes e sua própria escola e seus currículos, que são mesclados com raça, marginalização e estratificação socioeconômica e cultural.

O significado de uma pedagogia decolonial para trabalhar a partir de uma interculturalidade crítica reside em sua potencialidade de se desvincular da hegemonia ocidental dentro da perspectiva monolíngue estabelecida no país. Ao fazê-lo, a sala de aula oferecerá condições reais de possibilidade para a emergência das subjetividades dos (as) alunos (as), permitindo a interação entre as línguas e diminuindo a ansiedade dos (as) alunos (as) para o aprendizado. A busca por uma pedagogia decolonial implica a compreensão da pedagogia como cuidado e amor, o que significa colocar interesse sobre as subjetividades dos (as) alunos (as) e suas famílias como valiosos conhecimentos em vez de focá-lo em epistemologias e histórias. Deve haver um genuíno envolvimento dos (as) professores (as) no interesse pelas subjetividades dos (as) alunos (as) evitando o esvaziamento do conhecimento para fins estratégicos para forçar a aprendizagem. A questão é que um currículo intercultural crítico é baseado em uma pedagogia humanizada capazes de nos reconhecermos no outro enquanto construímos solidariedade nas relações (Walsh, 2012).

A interculturalidade adota uma abordagem socioafetiva através da adoção da resolução de conflitos como fio condutor da pedagogia, a evitação do culturalismo e a interação entre a teoria e prática. Teoria

e prática devem ser uma condição de ponte para fornecer possibilidades de aprendizagem para a cura e aprender com as nossas próprias realidades escolares e subjetividades dos alunos. Os (As) professores (as) como educadores (as) possuem saberes bastante válidos para problematizar o currículo e teorizá-lo de forma diferente. Qualquer tentativa de promover a aprendizagem de línguas precisa desvendar os mecanismos coloniais e práticas presentes e promovidas no currículo. Professores (as) de línguas como educadores (as) têm sido submetidos (as) a uma prática monologista que neutraliza um tratamento crítico dos saberes, subjetividades e práticas promovidas dentro de sala de aula. Nesse sentido, uma abordagem intercultural e decolonial no currículo brasileiro é um apelo à ação contra a dominação e a colonização, quando consideramos alunos (as) migrantes nas escolas, mas não só. Se identificarmos onde o currículo possui um dispositivo que legitima o *status quo* a favor da colonização pela educação, precisamos prestar atenção às suas forças coercivas e subjugadoras e às formas que estes foram fabricados para diminuir a vontade de poder dos professores e ações. Ao fazê-lo, precisamos tomar medidas para decolonizar o currículo para dismantelar sua falta de neutralidade e abrir espaços para liberdade epistêmica dos (as) educadores (as) e dos (as) alunos (as) .

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, J. C. P. Entrevista. [s. l.], 20 dez. 2016. Disponível em: <http://www.sala.org.br>.

ANUNCIACÃO, R. F. M. **Somos mais que isso**: práticas de (re) existência de imigrantes e refugiados frente à despossessão e ao não reconhecimento. 2017. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) – Instituto de Estudos da Linguagem (IEL) , Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

BARBOSA, J. C. de M. **Reassentamentos urbanos de imigrantes palestinos no Brasil**: um estudo de caso do “campo” de Brasília. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

BARBOSA, L. M. de A. ; RUANO, B. P. Acolhimento, sentidos e práticas de ensino de português para migrantes e refugiados, na universidade de Brasília e na universidade federal do Paraná. In: GEDIEL, J. A. P. ; GODOY, G. G. de (Org.) . **Refúgio e hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016. p. 321-336.

BHABHA, H. K. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

BIZON, A. C. C. ; CAMARGO, H. R. E. Acolhimento e ensino da língua portuguesa à população oriunda de migração de crise no município de São Paulo: Por uma política do atravessamento entre verticalidades e horizontalidades. In: BAENINGER, R. et al. (Org.) . **Migrações Sul-Sul**. Campinas: NEPO/ UNICAMP, 2018. p. 712-726.

CABETE, M. A. C. S. S. **O processo de ensino-aprendizagem do português enquanto língua de acolhimento**. 2010. Dissertação (Mestrado em Língua e Cultura Portuguesa) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010.

DINIZ, L. R. A. Entre discursos mercadológicos e nacionalistas: apontamentos para o ensino-aprendizagem de português para falantes de outras línguas. **Entremeios: Revista de Estudos do Discurso**, Porto Alegre, v. 10, 2015.

DINIZ, L. R. A. ; NEVES, A. O. Políticas linguísticas de (in) visibilização de estudantes imigrantes e refugiados no ensino básico brasileiro. **Revista X**, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 87-110, 2018.

FELDMAN-BIANCO, B. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. **Travessia – Revista do Migrante**, São Paulo, ano I, n. 83, p. 11-36, maio/ago. 2018.

GROSSO, M. J. Língua de acolhimento, língua de integração. **Horizontes de Linguística Aplicada**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 61-77, 2010.

OLIVEIRA, A. M. Processamento da linguagem num contexto migratório e de integração. In: GROSSO, M. (Org.) . **Educação em Português e Migrações**. Lisboa: Lidel, 2010. p. 30-47.

OLIVEIRA, A. T. R. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan. /abr. 2017.

PAYER, M. O. **Memória da língua**. Imigração e nacionalidade. 1999. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos da Linguagem (IEL) , Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

PAYER, M. O. O trabalho com a língua como lugar de memória. **Synergies Brésil**, [s. l.], n. 7, p. 37-46, 2009.

PAYER, M. O. ; CELADA, M. T. Sobre sujeitos, língua (s) , ensino. Notas para uma agenda. In: PAYER, M. O. ; CELADA, M. T. (Org.) . **Subjetivação e Processos de Identificação**. Sujeitos e línguas em práticas discursivas – inflexões no ensino. Campinas: Pontes Editores, 2016.

PAYER, M. O. A condição humana de imigrantes à deriva. corpos, línguas e diluição do sujeito. In: GRIGOLETTO, E. ; NARDI, F. S. de. (Org.) . **A Análise de Discurso e sua história**: avanços e perspectivas. Campinas: Pontes, 2016. p. 343-358.

PAYER, M. O. Processos, modos e mecanismos da identificação entre o sujeito e a (s) língua (s) . **Gragoatá**, Niterói, n. 34, 2013.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. **Anuario Mariateguiano**, [s. l.], v. 9, n. 9, 1997.

SENE, L. S. **Objetivos e materialidades no ensino de português como língua de acolhimento**: um estudo de caso. 2017. 207 f. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) – Programa de Pós-Graduação em Linguística Aplicada, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SERRANI, S. M. Identidade e segundas línguas: as identificações no discurso. In: SIGNORINI, I. (Org.) . **Lingua (gem) e identidade**: Elementos para uma discussão no campo aplicado. Campinas, SP: Mercado de Letras; São Paulo: Fapesp, 1998. p. 231-264.

SERRANI, S. M. Memórias Discursivas, Línguas e Identidades Sócio-culturais. **Organon**, Porto Alegre, v. 17, n. 35, p. 283-298, mar. 2003.

SERRANI-INFANTE, S. M. **A linguagem na pesquisa sociocultural**: um estudo da repetição na discursividade. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

SILVA, F. C. ; COSTA, E. J. O ensino de Português como Língua de Acolhimento (PLAC) na linha do tempo dos estudos sobre o Português Língua Estrangeira (PLE) no Brasil. **Horizontes de Linguística Aplicada**, [s. l.], v. 19, n. 1, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/horizontesla/article/view/24117>.

VAINER, C. B. Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história de políticas migratórias. **Revista Travessia**, [s. l.], n. 36, p. 15-32, jan. /abr. 2000.

WALSH, C. Interculturalidad, colonialidad y educación. **Revista Educación y Pedagogía**, [s. l.], v. 19, n. 48, 2007.

WALSH, C. Interculturalidad, Plurinacionalidad y Decolonialidad: Las Insurgencias Político-Epistémicas de Refundar el Estado. **Revista Tabula Rasa**, Bogotá, n. 9, p. 131-152, jul. /dez. 2008.

WALSH, C. Interculturalidad y (de) colonialidad: Perspectivas críticas y políticas. **Visão Global**, Joaçaba, v. 15, n. 1-2, p. 61-74, jan. /dez. 2012.

CAPÍTULO 11

REFUGIADAS CONGOLESAS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO SOBRE AS BARREIRAS DE ACESSO À SAÚDE

CONGOLESE REFUGEES IN THE MUNICIPALITY OF RIO DE JANEIRO: A STUDY ON THE BARRIERS TO ACCESSING HEALTHCARE

*Taiane Damasceno da Hora⁴⁰***INTRODUÇÃO**

Este artigo pretende analisar as barreiras de acesso à saúde para refugiadas congolesas no município do Rio de Janeiro, a partir da visão dos profissionais de saúde. Trata-se de um recorte de uma pesquisa mais ampla sobre as diferentes dimensões do acesso de refugiadas congolesas à atenção integral à saúde da mulher.

A metodologia utilizada foi a abordagem qualitativa. Tal tipo de abordagem contempla as experiências e as vivências que o pesquisador se depara durante a pesquisa, possibilitando trabalhar com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes (Minayo, 2012). O lócus da pesquisa foi composto por uma unidade de Atenção Básica do município do Rio de Janeiro, pelos gestores da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (SMS-Rio), pelo Comitê Técnico Estadual de Saúde Integral da População Imigrante e Refugiada no Estado do Rio de Janeiro (CTESIPIR) e a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

Foram realizadas 12 entrevistas semiestruturadas com gestores (4), profissionais da Clínica da Família (5) e mulheres refugiadas congolesas (3). Para analisar os dados coletados, foi utilizada a análise de conteúdo

40 Doutora em Serviço Social pela PUC-Rio. taiane.damasc@gmail.com

na modalidade temática. Segundo Gomes (2012) , esse procedimento possibilita ir além do material, com base nas inferências, discute-se os resultados da pesquisa numa perspectiva mais ampla. Procura-se, assim, atribuir um grau de significação mais amplo aos conteúdos analisados.

Neste estudo, compreende-se que o deslocamento forçado de pessoas está associado ao desenvolvimento do capitalismo e se manifesta através das mudanças climáticas, dos conflitos armados e das questões relacionadas ao gênero. Para Ruseishvili (2021) , desde o final da Primeira Guerra Mundial, existe a ideia de “crise” dos refugiados, porém, naquele momento, acreditava-se que o deslocamento forçado em massa seria algo temporário. Entretanto, não foi o que aconteceu, pelo contrário, houve um crescimento anual de pessoas se deslocando por diversos motivos.

Observa-se que, em 2014, havia 59, 2 milhões de pessoas em deslocamento forçado no mundo, no entanto, após dez anos esse número dobrou. Logo, no Relatório Tendências Globais do ACNUR, publicado em 2024, contabilizou-se 120 milhões de pessoas em deslocamento forçado no mundo. Ressaltam-se os conflitos que ocorrem no território sudanês, resultando no deslocamento forçado de 10, 8 milhões de pessoas e o conflito na Faixa de Gaza, que gerou o deslocamento de 1, 7 milhão de pessoas. A Síria continua sendo a situação com maior gravidade (ACNUR, 2024) .

No Brasil, em 2023, foram recebidas 58. 628 mil solicitações de refúgio. As principais nacionalidades foram de venezuelanos (50, 3%) , cubanos (19, 6%) e angolanos (6, 7%) . A análise por gênero evidenciou que os homens correspondiam a 58, 5% do total de pessoas solicitantes de refúgio, enquanto as mulheres representaram 41, 5%. Sobre os congoleses, nos últimos dez anos, foram contabilizadas no Data Migra um total de 307 solicitações de refúgio na cidade do Rio de Janeiro, desse total 143 eram mulheres e 164 homens (Jungeret al, 2024) .

Rezende (2021) aponta que a Lei de Migração, nº 13. 445/2017, foi regulamentada pelo Decreto nº 9. 199 de 20 de novembro de 2017. Tal lei teve como objetivo definir os direitos e deveres dos migrantes (tanto dos imigrantes, quanto dos emigrantes brasileiros e apátridas) e dos visitantes no país, além disso, ela regula a entrada e estadia dessas pessoas

no país, evidenciando os Direitos Humanos. Na Lei de Migração, define-se quem é imigrante, emigrante, residente, visitante e apátrida.

Nela, define-se, no artigo 4º, que o migrante no território nacional deve viver em condições de igualdade com os nacionais, sendo garantida a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, além de outros direitos que também estão definidos na Constituição Federal de 1988, no rol direitos fundamentais. Rezende (2021) afirma que são garantidos também direitos como o acesso aos serviços públicos de saúde, assistência social e previdência social, justiça, educação, entre outros.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo período na sociedade brasileira. Definiu-se que os direitos fundamentais, conforme aponta o Supremo Tribunal Federal (STF), devem ser estendidos também para os que não são brasileiros. Os direitos fundamentais são indisponíveis e essenciais aos cidadãos, assim, estão distribuídos em direitos individuais; direitos coletivos; direitos sociais; direitos à nacionalidade, e direitos políticos, este último não é garantido aos migrantes e refugiados (Simões, 2012).

Entre os direitos que devem ser estendidos aos refugiados estão também os chamados direitos sociais, que estão inscritos no artigo 6º da Constituição Federal e, como afirma Simões (2012), possuem relação com os direitos da seguridade social, “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, art. 6º).

Dentre esses direitos, destaca-se o direito à saúde, nesse sentido a garantia do SUS, com o princípio da universalidade, determinando que tanto os brasileiros quanto os migrantes no país podem acessar aos serviços de saúde sem que sejam impostas barreiras de acessibilidade, legais, econômicas, físicas ou culturais.

Diante disso, neste artigo, discute-se a relação entre o SUS, a universalidade e o acesso de pessoas refugiadas à saúde. Expõe-se ainda os resultados da pesquisa sobre as barreiras de acesso para mulheres refugiadas congoleesas no município do Rio de Janeiro. Por fim, foram apresentadas as considerações finais.

1 O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) , A UNIVERSALIDADE E O ACESSO DE PESSOAS REFUGIADAS À SAÚDE

Segundo Paim (2009) , a saúde está definida na Constituição Federal de 1988. No artigo 196, afirma-se que a saúde é direito de todos e dever do Estado, deve ser garantida por meio de políticas sociais e econômicas, visando a redução do risco de doenças e outros agravos. Nesse artigo, definiu-se que a saúde é um direito universal e igualitário com três finalidades: promoção, proteção e recuperação.

A compreensão da saúde a partir de um conceito ampliado de saúde foi uma conquista alcançada na VIII Conferência de Saúde, em 1986, que se configura em um grande avanço, visto que a doença não é mais compreendida como um conceito meramente biológico. Deve-se levar em consideração as condições materiais de vida da população, pois essas interferem na saúde dos indivíduos, causando o surgimento de doenças ou o agravamento da saúde.

O SUS começou a ser implantado na década de 1990, com a promulgação da Lei Orgânica de Saúde, formada pela Lei n. 8. 080 de setembro de 1990, dando materialidade ao SUS; e pela lei n. 8. 142 de 28 de dezembro de 1990, que define como a comunidade deve participar da gestão do dele. Essa última, aborda também as transferências de recursos da saúde entre os governos (Noronha; Lima; Machado, 2012) .

Segundo a Lei 8. 080/1990, o SUS é constituído pelo conjunto de ações e serviços públicos de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas Federais, Estaduais e Municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público. O SUS é composto por serviços públicos e pela rede privada, que deve atuar apenas de forma complementar, com serviços privados, formados principalmente por hospitais, unidades de diagnose e terapia, os quais são remunerados através de tributos destinados à saúde (Noronha, Lima; Machado, 2012) .

Nesse contexto, é importante compreender o que são os princípios e as diretrizes definidos na Lei 8. 080/1990. Para Matta (2007) , os princípios e diretrizes são articulados. O SUS fundamenta-se nas diretrizes definidas como descentralização, participação da comunidade, regionalização

e hierarquização. Os princípios doutrinários do SUS são definidos como equidade, integralidade das ações de saúde e a universalidade.

Segundo Paim (2009) , a descentralização tem como objetivo a garantia de que o SUS esteja em conformidade com as diversidades do país. A gestão do sistema de saúde é realizada em cada Município e Estado; o Distrito Federal tem o poder de tomar as decisões juntamente com as Secretarias de Saúde, enquanto o Ministério da Saúde tem o papel de coordenar a atuação do sistema em nível Federal. A descentralização possui um comando único em cada esfera do governo e os recursos financeiros também devem ser descentralizados.

A diretriz de participação da comunidade, segundo Matta (2007) , foi recomendada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e elaborada a partir da Conferência Internacional de Cuidados Primários de Saúde, realizada em Alma Ata, em 1978. A participação popular é considerada um dos marcos históricos da Reforma Sanitária brasileira, e tem como horizonte a garantia da democratização dos serviços e das decisões relativas à saúde, e ainda busca assegurar o controle social sobre a política. Logo, a comunidade deve ocupar os espaços referentes à identificação de problemas e participar das soluções propostas (Matta, 2007; Teixeira, 2011) . Essa diretriz se materializa também pela realização das Conferências de Saúde e dos Conselhos de Saúde, que são canais que possibilitam diálogo e interação entre os gestores, profissionais e a população (Noronha, Lima, Machado, 2012) .

Já a regionalização e a hierarquização, conforme aponta Matta (2007) , preconizam a territorialização das ações de saúde, desse modo, é preciso ter foco no território, olhando o perfil populacional, os indicadores epidemiológicos e as condições de vida, esses fatores nortearão as ações e os serviços de saúde executados em uma determinada região. Portanto, essa diretriz vai trabalhar com a ideia de que é necessária uma aproximação com a Gestão Municipal, no que tange os problemas de saúde da população. Assim, é preciso que os serviços de saúde estejam cada vez mais próximos ao território.

O princípio definido como equidade tem como objetivo compreender as desigualdades presentes na saúde. Segundo Matta (2007) , a equidade não significa igualdade, mas sim, tratar desigualmente o

desigual, de modo que haja um olhar para as necessidades coletivas e individuais. Devido às desigualdades sociais em saúde, é preciso distribuir os serviços, priorizando os grupos cujas condições de vida e saúde são mais precárias. Teixeira (2011) afirma que a solução encontrada para efetivar a equidade é criar programas direcionados para determinados grupos mais específicos da sociedade como os indígenas, a população negra, a população LGBTQIA+, os refugiados, entre outros.

O princípio da integralidade é definido como “[. . .] um conjunto articulado e contínuo de ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema” (Noronha; Lima; Machado, 2012, p. 368) . Para Pinheiro (2008) , a integralidade visa a materialização da saúde como um direito e um serviço. Para concretizar esse princípio, torna-se necessário investir em projetos e ações direcionados à população idosa, a portadores do HIV, a gestantes, à pessoa dependente de drogas, à pessoa com deficiência, e outros.

No que diz respeito ao princípio da universalidade, de acordo com Teixeira (2011) , entende-se que com a criação do SUS, todos passaram a ter o direito de acessar aos serviços de saúde sem exceções, isso inclui os brasileiros, refugiados, migrantes e até mesmo uma pessoa que está de passagem no país. Para compreender a discussão sobre a universalidade no SUS é importante retomar suas bases.

Faz-se necessário compreender que o direito universal à saúde está relacionado com a concepção do Estado de Bem-Estar Social, baseado no modelo Beveridgiano, no qual o Estado desempenha um papel importante na administração e no financiamento, pois as despesas são pagas com os recursos arrecadados periodicamente. Há um compromisso geracional, já que os futuros usuários terão seu direito à Saúde assegurado, devido à contribuição dos mais velhos. Esse tipo de modelo de seguridade social tem relação com a cidadania universal, garantindo o direito à Saúde a todos os necessitados (Matta, 2008; Fleury; Ouverney, 2012) . Fleury e Ouverney (2012) afirmam que esse modelo trouxe o entendimento de que a saúde é um direito universal de cidadania, assegurado pelo Estado, sendo ela a base para a construção da ideia de universalidade do SUS.

Ainda sobre a discussão da universalidade, Serapioni e Tesser (2019) afirmam que o modelo Beveridgiano é representado na saúde pelo *National Health Service* (NSH), instituído no Reino Unido, em 1948, após a Segunda Guerra Mundial e no contexto de desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. Para Amorim e Perillo (2014), é um dos modelos de saúde mais antigos e que serviu de base para países como Brasil, Inglaterra, Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales.

Nesse sentido é importante compreender o conceito de acesso à saúde. O acesso, segundo Travassos e Martins (2004) é a capacidade de um grupo buscar e obter atenção ou, como analisa Starfield (2002, p. 225), “[...] o uso oportuno de serviços pessoais de saúde para alcançar os melhores resultados possíveis em saúde”, sendo importante, assim, a efetividade do serviço. A acessibilidade trata-se de outro conceito, ela possibilita que as pessoas cheguem aos serviços, é uma perspectiva da estrutura do sistema ou da unidade, ela é necessária para atingir o que se almeja no primeiro contato, conforme apontou Starfield (2002).

Na discussão internacional, Andersen (1995) aponta duas questões ao analisar o acesso aos serviços médicos: as características da população (rendimento familiar, cobertura de seguro, atitudes em relação aos cuidados médicos) e; o sistema de entrega (a distribuição e organização da mão de obra e das instalações, por exemplo). Para o autor, ao falar sobre acesso deve-se analisar os resultados e indicadores da passagem do indivíduo pelo sistema, tais como a utilização, as taxas ou os índices de satisfação.

Os estudos sobre o acesso apontam a importância da disponibilidade financeira e os recursos do sistema de saúde em uma área, diante disso, é importante ressaltar que há desigualdades entre a área urbana e a rural. Para Andersen (1995), o acesso é sinônimo de disponibilidade de recursos. A população rural e urbana não tem acesso igualitário aos serviços de saúde. Logo, as zonas rurais são mais deficientes em relação aos recursos como médico, instalação e a capacidade de suportar os custos financeiros de uma doença. Travassos e Viacava (2007) compreendem que o menor acesso das populações rurais aos serviços de saúde privados está ligado às questões como o baixo poder aquisitivo e ausência de vínculo empregatício.

Sawyer (1982) afirma que o acesso aos serviços de saúde possui uma dimensão econômica, que deve ser analisada. No estudo apresentado por Sawyer (1982), observa-se que há evidente desigualdade entre a população de baixa renda e os que possuem melhores condições financeiras, trazendo reflexos quando ambos utilizam os serviços de saúde. Nota-se que em um sistema econômico, no qual tudo é mercadoria, a saúde também ganha esse status, sendo consumida também como um produto. Consequentemente, os que possuem melhores condições financeiras poderão acessar aos serviços de saúde de qualidade, enquanto aos que não estão nessas condições, restam os mínimos serviços e de menor qualidade.

Giovanella e Fleury (1996) apontam que o acesso não se restringe apenas ao atendimento do indivíduo em um serviço de saúde, é preciso compreendê-lo a partir do direito a saúde. O acesso, para as autoras, deve ser analisado de forma ampliada, pensando também a partir de questões como a distância e o tempo da população em relação às unidades de saúde; a oportunidade de ser atendido; a funcionalidade, que se refere à capacidade que os serviços de saúde possuem de resolver os problemas trazidos pela população; os custos, que podem ser definidos como diretos (da atenção) e indiretos (medicamento, salários, transporte); e aceitação do usuário ao modo da disponibilidade do serviço apresentado.

Ainda sobre os estudos sobre acesso, Barata (2009) apresenta a discussão sobre a influência das desigualdades sociais na saúde dos indivíduos. Para ela, na América Latina, a discussão sobre desigualdades está ancorada na teoria da Determinação Social da Saúde (DSS). As desigualdades em saúde são intrínsecas ao sistema capitalista de produção, nele, há maior ênfase para a acumulação do capital, distribuição do poder, prestígio e bens materiais. A posição de classe e a reprodução social passam a ser vistas como determinantes do perfil da saúde e da doença, pois fatores sociais influenciam nela. Barata (2009) afirma que questões como o racismo estrutural, também é um limitador para o acesso, visto que a exposição às situações de discriminação e racismo estão associados a problemas de saúde, atingindo os indivíduos de forma aguda ou crônica.

Outra questão importante foi apresentada por Barata (2009). Segundo a autora, as relações de gênero atravessam todas as dimensões

da vida social, mas também é preciso pensar a importância da estrutura social na vida dos sujeitos, conforme foi apontado anteriormente, como exemplo, cita-se que a violência doméstica não pode ser reduzida à perspectiva de classe social, mas sofre interferências dela, quando olhamos a cor e as condições econômicas das vítimas. O gênero também interfere na saúde dos indivíduos, a autora evidencia que as formas de nascer e morrer, a percepção da doença e até mesmo a busca por atendimento nos serviços de saúde mudam entre homens e mulheres.

Além disso, o acesso sofre interferências do contexto neoliberal, com o desmonte da política de saúde. Na década de 1990, após se estabelecer a Seguridade Social no Brasil, o país sofria reflexos da crise econômica, que se estabeleceu na década de 1980, considerada uma década perdida do ponto de vista econômico, mesmo sendo um período de conquistas democráticas em função das lutas sociais e da Constituição de 1988. A crise teve muitas consequências, ocasionou o aumento do desemprego, redução na taxa da economia e aumento da inflação (Behring; Boschetti, 2010).

Sobre a saúde de refugiados e migrantes, a OMS (2019) tem apontado a necessidade de os países olharem para as questões de saúde da população em deslocamento forçado, afirma-se que, na Europa, há falta de dados e de planos de saúde para migrantes e refugiados que representam 10% da população no continente. A informação foi apresentada no relatório produzido pela Região Europeia e, segundo a pesquisa, há uma incapacidade de assegurar o acesso equitativo aos cuidados de saúde para refugiados e migrantes. É importante ressaltar, nesse caso, que mesmo nos países capitalistas com as maiores economias mundiais, ainda existe dificuldade de garantir o acesso, além disso os serviços de saúde não são universais.

No Brasil, segundo Lavor (2017), ainda não existe uma política nacional de atenção à saúde aos imigrantes e refugiados no Brasil. A ausência de uma política nacional dificulta a atuação com refugiados e migrantes, visto que existem desafios que precisam ser superados pelos profissionais e usuários principalmente em relação à compreensão de outros idiomas e de outras culturas e, para Lavor (2017), isso, muitas vezes, reflete em uma “patologização” das diferenças.

Alguns avanços podem ser apontados, como a publicação da Nota Técnica Nº 8/2024-CAEQ/CGESCO/DESCO/SAPS/MS, em 2024 Brasil, 2024). Neste documento foram apresentadas as orientações e diretrizes de boas práticas para gestores e profissionais de saúde referentes ao acesso à saúde de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas na Atenção Primária à Saúde (APS) em todos os territórios brasileiros.

Em outubro de 2024, o Governo Federal, por meio do Ministério da Saúde, anunciou a criação de um Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar uma proposta para a criação de uma Política Nacional de Saúde Integral das Populações Migrantes, Refugiadas e Apátridas, o que configura um grande avanço para essa discussão. Tal determinação foi publicada pela Portaria GM/MS nº 5. 517, de 15 de outubro de 2024.

O município é o responsável pelas ações básicas de saúde da mulher. Sabe-se que as refugiadas que chegam ao país estão em maioria localizadas nas comunidades, justamente onde estão os serviços de Atenção Básica no território. O município do Rio de Janeiro tem particularidades importantes, e torna-se cada vez mais necessária a construção de uma política de atendimento à saúde da mulher que atenda as particularidades das refugiadas. No próximo item, apresenta-se os resultados da pesquisa realizada.

2 AS BARREIRAS DE ACESSO À SAÚDE PARA REFUGIADAS CONGOLESAS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Na categoria “Barreiras de Acesso”, foram encontrados os seguintes núcleos temáticos: **(a) Além da pandemia, há questões de segurança no território e de sentir-se segura; (b) Acredita-se que há demanda reprimida para a saúde mental; (c) Há necessidade de compreender a cultura das congolesas, mas também fazê-las entender a nossa; (d) Para superar a dificuldade do idioma, busca-se estabelecer um diálogo mais direto e objetivo e; (e) O medo do racismo é uma barreira para o acesso.**

Compreendeu-se, neste estudo, que as barreiras de acesso se efetivam de múltiplas formas para as refugiadas congolesas nos serviços de saúde. Para os profissionais, além da pandemia, que causou problemas

como a paralisação de trabalhos que estavam sendo desenvolvidos com as refugiadas, há questões de **segurança no território e de sentir-se segura**. Uma das questões que aparece no trabalho de campo é a violência urbana no Rio de Janeiro, pois a cidade, atualmente, sofre com o crescimento do tráfico de drogas e das milícias.

Como as unidades de Atenção Primária estão localizadas dentro dos territórios, acabam ficando expostas à violência, além disso, as refugiadas por condições econômicas, buscam viver, principalmente, nas comunidades, ficando expostas à violência urbana. Isso configura o que Bravo (2019) analisa como uma produção desigual de um espaço urbano, uma vez que os refugiados são submetidos à precarização de moradias, empregos, serviços sociais, segurança, esses, o que representa a realidade dos brasileiros.

Situações como tiroteios e operações policiais, muitas vezes, são impedimentos para que possam circular até a uma unidade de saúde. Na República Democrática do Congo (RDC), vivencia-se uma guerra civil, no entanto, no Brasil, vive-se um tipo de conflito que não é declarado pelo Estado, isso causa um estranhamento para essas pessoas.

Para Minayo (2006), a violência que afeta a saúde dos indivíduos, trata-se de um problema, não só local, mas global. Busch (2020) expressa, em seus estudos, que as unidades, onde as equipes de Estratégia Saúde da Família atuam, estão localizadas em áreas em que há maior prevalência da pobreza, de exclusão social e há a presença do tráfico de drogas. A Segurança Pública, com a afirmação de combate ao tráfico, realiza intervenções de repressão nessas localidades, principalmente, com as chamadas operações policiais, além delas, também a violência ocorre por causa dos conflitos entre facções rivais, que disputam os territórios nas cidades.

Logo, percebe-se que a violência urbana impacta os usuários dos serviços de saúde, na medida em que os atendimentos são interrompidos por causa dela, como aponta Busch (2020). Como problemas, identifica-se que a violência urbana gera insatisfação, devido à qualidade do atendimento, interfere no vínculo com os profissionais e na circulação dentro do território, fato que é essencial para o desenvolvimento do trabalho da Estratégia Saúde da Família. Benicio, Barros e Silva (2018), acrescentam a

essa discussão o fato de a violência urbana provocar também o aumento de agravos em saúde mental, sendo uma barreira de acesso, pois o direito de ir e vir nos territórios é interrompido pelas dinâmicas locais. Tornando, assim, a violência um aspecto negativo para os profissionais de saúde.

O Instituto Fogo Cruzado (2024) afirmou que, no período de 2017 até 2022, ocorreram 19.954 confrontos na capital do Rio de Janeiro. Esses confrontos aconteceram principalmente nos seguintes bairros: Rio de Janeiro, São Gonçalo, Duque de Caxias, Belford Roxo, Niterói, Nova Iguaçu, São João do Meriti, Mesquita, Japeri e Itaboraí. Segundo o levantamento, a Capital se destacou pelo maior percentual de bairros com alta intensidade de confrontos.

Outra questão que merece destaque é que a segurança tem outras dimensões como o “sentir-se seguro”. O fato das, diversas vezes, as congolesas estarem sozinhas em um país diferente, sem domínio total do idioma e em um ambiente hostil e violento traz outros tipos de inseguranças, como o que uma das profissionais entrevistadas notou, esse medo trata-se de não ser compreendida ou ser julgada.

Mais um desafio acontece no atendimento a refugiadas na saúde: o **acesso aos serviços de saúde mental**. Logo, acredita-se que possa existir uma demanda reprimida para a saúde mental. Uma das situações identificadas na pesquisa é que os refugiados não têm utilizado o serviço de saúde mental na Clínica da Família, porém, não é possível identificar qual o verdadeiro motivo, se seria devido à mudança de profissionais, por causa da crise da Atenção Primária no município do Rio de Janeiro, ou porque existe alguma barreira em relação às refugiadas acessarem aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (Nasf) ⁴¹.

O NASF tem o objetivo de qualificar e tornar a Atenção Básica mais resolutiva, como afirma Brocado et al. (2018). Esse serviço forma-se a partir de uma equipe multiprofissional composta por: assistente social; profissional de educação física; farmacêutico; fisioterapeuta; fonoaudiólogo;

41 Sobre o NASF, observa-se que foi implantado, em 2008, através da portaria ministerial nº154 de 24 de janeiro. No Rio de Janeiro, os primeiros NASFs foram implantados em 2011. Em 2021, o município contava com 75 equipes. As equipes do NASF atuam juntamente às equipes de Saúde da Família, do Programa “Academia Carioca” e das equipes do “Consultório na Rua”, buscando compartilhar práticas e saberes (Soranz, 2022).

profissional com formação em arte e educação (arte-educador) ; nutricionista; psicólogo; terapeuta ocupacional; médico ginecologista/obstetra; médico homeopata; médico pediatra; médico veterinário; médico psiquiatra; médico geriatra; médico internista (clínica médica) ; médico do trabalho; médico acupunturista; e profissional de saúde sanitaria. Quem define a equipe é o gestor municipal, devendo se basear na necessidade do território, no perfil epidemiológico e nas condições socioeconômicas da população. Para o autor, a equipe do NASF, atua de forma integrada, colaborando com a equipe da Atenção Primária, e, seguindo a lógica do apoio matricial, as atividades são de natureza técnico-pedagógica e clínico-assistencial.

Sobre a saúde mental de refugiados, Rodrigues (2022) afirma que o sofrimento mental não se restringe a psicopatológico ou está apenas associado a fatores referentes à áreas biomédicas. Ao analisar o sofrimento mental e as migrações, o autor compreendeu que têm relações com outras situações relacionadas com as relações sociais. Rodrigues (2022) compreende que o sofrimento das pessoas refugiadas e migrantes tem como causas a precariedade, as injustiças, as perdas, a separação familiar, a xenofobia, o racismo e as tentativas de esvaziamento da agência de sujeitos migrantes.

Neste estudo, percebeu-se que há necessidade de **compreender a cultura das congolezas, mas também de fazê-las entender a nossa**. Para os profissionais, ao lidar com as questões culturais precisa-se entender que eles fazem parte da história das congolezas. Relata-se que a unidade de saúde é enfeitada com os adereços que lembram o continente africano, já que na região onde a unidade de atenção básica está localizada, há congolezas, angolanos e outras nacionalidades da África. Os eventos promovidos ajudam a estabelecer uma aproximação entre os profissionais de saúde e as refugiadas. A criação de vínculos aparece de diversas formas, por exemplo, as profissionais de saúde usam as roupas africanas e até trançam os cabelos.

A esse respeito Rolim (2021) afirma que as tranças carregam uma bagagem de ancestralidade, pois tratava-se de uma ferramenta de sobrevivência durante a escravidão. Elas eram usadas, por exemplo, como mapas para direcionar os negros aos quilombos, hoje, são formas de

proteção e aceitação diante do racismo estrutural que existe no Brasil, além de ser uma fonte de renda para as mulheres negras e das refugiadas congoleesas.

Um dos problemas identificados, ao falar sobre as diferenças culturais, é a saúde interventiva no Brasil, que nem sempre é aceita pelas congoleesas. Ressalta-se, então, a importância da gravidez para as mulheres congoleesas, inseridas no contexto africano. Fonseca (2020) afirma, em seus estudos, que a maternidade tem valor positivo em todas as culturas, entretanto, no continente africano, é um traço importante da identidade feminina. Há uma celebração das mães como alguém que tem a capacidade de gerar, assim como a terra, a gravidez aparece como uma das mais significativas expressões do continente, portanto, algo considerado sagrado. O corpo, segundo Fonseca (2020), recebe uma semente e a transformará em um novo ser.

Silva, Leitão e Oliveira (2022) apontam as diferenças entre a Medicina Tradicional Africana e a Medicina Ocidental. Segundo os autores, a Medicina Tradicional Africana está focada não apenas na cura e na recuperação de sintomas físicos, e sim, na busca de olhar para a existência das relações entre o ambiente cultural, o espiritual e o do paciente. As concepções de saúde e doença diferem das estabelecidas no ocidente, o entendimento a respeito da vida e morte tem raízes socioculturais, além disso, os africanos percebem a doença a partir também de questões religiosas.

De acordo com os profissionais entrevistados, para **superar a dificuldade do idioma, busca-se estabelecer um diálogo mais direto e objetivo**. Além da mediação com a presença de outros refugiados, uma das estratégias para atendimento às congoleesas, quando se trata da barreira de idiomas, é a busca por uso de mensagens mais diretas e objetivas, a fim de facilitar a compreensão das orientações de saúde.

O idioma é uma das principais barreiras para o atendimento de refugiados e migrantes, não só as congoleesas, mas de outras nacionalidades. Piovezan (2023), relata que tais situações podem chegar ao extremo, como no caso em que uma criança venezuelana foi a óbito porque o atendimento foi comprometido, já que o paciente não entendia o idioma brasileiro e o médico, o venezuelano.

A barreira trazida pelo idioma fica visível quando, durante a realização da pesquisa, os profissionais relatam que utilizam, por exemplo, recursos como o Google Tradutor nas consultas ou precisam de uma terceira pessoa no atendimento que faça a interpretação. A falta de intérpretes nas unidades de saúde se constitui como um desafio e nas entrevistas, quando aparece somado à questão da violência sexual, é trazido a gravidade de se ter uma outra pessoa nos atendimentos, visto que se trata de um atendimento sensível, ficando uma questão: como realizar atendimento de uma vítima de violência sexual com a presença de alguém que fala o idioma sem ser um intérprete profissional e/ou com a presença de uma pessoa da comunidade ou familiar que pode até mesmo ser o abusador?

Nessa discussão, Gorovitz, Carneiro e Martins (2023) afirmam que a interpretação comunitária é uma forma de garantia de direitos e uma questão sociopolítica necessária nos serviços públicos como saúde, educação, assistência social e judicial. Tal interpretação é importante não apenas para as refugiadas e migrantes, mas também para outras minorias linguísticas como indígenas, quilombolas e pessoas com surdez.

Existem lacunas, quando se trata da formação de intérpretes comunitários. Para as autoras, há uma desconsideração do Estado para essa demanda e que não se configura como política pública. Merece destaque o Projeto de Lei nº 5.182 de 2020, cujo autor é o Senador Paulo Paim. Com este projeto, prevê-se que seja obrigatória a presença de tradutores e intérpretes comunitários em todas as instituições públicas dos três entes federativos: Federal, Estadual e Municipal (Brasil, 2020). Além da interpretação comunitária, aponta-se a necessidade e importância dos mediadores culturais.

O racismo trata-se um problema presente no dia a dia das refugiadas que chegam ao Brasil e que também aparece para os usuários brasileiros que usam o SUS e, até mesmo, os profissionais de saúde podem estar expostos a isso, muitas vezes, acontece de forma sutil. O medo do racismo é uma barreira para o acesso a saúde. Para os profissionais, atualmente, existe uma confiança no trabalho realizado pelos profissionais de saúde, algumas mulheres têm mais facilidade de lidar com essas situações, enquanto outras ainda têm medo.

Na Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) (Brasil, 2013) , entende-se que o racismo, as desigualdades étnico-raciais e o racismo institucional são determinantes sociais das condições de saúde. A PNSIPN (2013) tem como objetivo a promoção da saúde integral da população negra, sua finalidade é a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e serviços do SUS.

Diante disso, é importante compreender que as iniquidades em saúde - expressas pelas questões socioeconômicas, raciais e de gênero - têm impactos negativos na saúde. Ideologias discriminatórias, como o racismo, regulam as relações estabelecidas entre usuários, profissionais e gestores nos serviços. Quando se trata de saúde e racismo é importante ressaltar o racismo institucional, segundo o GT Fiocruz/ Abrasco, define-se como aquele que está enraizado nas estruturas das organizações públicas e privadas, resultando na limitação de acesso da população negra aos direitos sociais (ABRASCO, 2021) .

O racismo, no âmbito da saúde, expressa-se, com frequência, na diminuição do acesso a tratamento, na violência obstétrica contra mulheres negras, na mortalidade materna, nas crianças vulneráveis, nas doenças resultantes da pobreza e até mesmo na ausência de médicos negros no SUS (Cerquetani, 2021) .

Os estudos de Santos (2020) apresentam o processo histórico brasileiro sendo marcado pelo racismo com tráfico da população negra, que foi escravizada, e pelas práticas racistas nas migrações, pois no século XX, ampliava-se as práticas de embranquecimento no país com o incentivo da chegada de europeus. O mito da democracia racial faz-se acreditar que os brasileiros são um povo mestiço e que a cor não interfere nas relações sociais. No entanto, os refugiados africanos vivenciam esse racismo, assim como os brasileiros no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo pretendeu analisar as barreiras de acesso à saúde para refugiadas congolezas no município do Rio de Janeiro, a partir da visão dos profissionais de saúde determinados anteriormente. A pesquisa

apresentada chamou a atenção para o deslocamento feminino, em particular, a situação das refugiadas congoleesas.

Compreendeu-se que o deslocamento forçado de pessoas está associado ao desenvolvimento do capitalismo e que se manifestam por meio das mudanças climáticas, dos conflitos armados e das questões relacionadas ao gênero. Os países que recebem as pessoas em deslocamento forçado precisam garantir que elas possam ter direitos concretizados por intermédio de políticas sociais, como a da saúde, sem que haja barreiras de acesso.

Diante disso, com aumento gradativo de pessoas em deslocamento forçado no mundo e no Brasil, é necessário que os refugiados e migrantes tenham garantidos, conforme estabelecido na legislação local, os mesmos direitos que os nacionais. Ressaltando-se o direito à saúde, compreendendo-o a partir do princípio da universalidade.

Além disso, a categoria “acesso”, nesta pesquisa, foi definida a partir de uma visão ampliada, portanto, interpretou-se que ela está relacionada ao uso dos serviços de saúde e que a disponibilidade financeira, os recursos do sistema de saúde em uma área, tem uma dimensão econômica, tem influências das relações de gênero e do racismo. A acessibilidade também foi abordada, pois ela trata da oferta de serviços de saúde.

Ao tratar sobre as barreiras de acesso à saúde para refugiadas congoleesas no município do Rio de Janeiro, a partir da visão dos profissionais de saúde, constatou-se que, embora o SUS seja universal, há barreiras referentes à violência urbana. E isso ocorre relacionado com fatores como a localização geográfica desigual, a qual as refugiadas são submetidas quando chegam ao Brasil.

Além disso, existem dificuldades para que as congoleesas acessem aos serviços, como o de saúde mental, sendo necessário pensar que as refugiadas congoleesas necessitam deste serviço devido ao contexto de violações de direitos humanos em que vivem. Ressalta-se ainda que o idioma, a cultura e o racismo constituem-se como barreiras para o acesso, sendo preciso que o primeiro seja compreendido como um direito e a tradução seja uma política pública. Assim, é preciso compreender a cultura e as diferenças para que o direito à saúde seja concretizado. Por fim cabe apontar que o racismo se constitui como um problema grave e estrutural

no país, afetando não só as refugiadas, mas também os brasileiros, sendo também uma barreira para o acesso a saúde.

REFERÊNCIAS

ABRASCO. **GT Racismo e Saúde**. Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/gtracismoesaude/>. Acesso em: 19 set. 2023.

ACNUR. **Dados: refugiados no Brasil e no mundo**. Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sobre-o-acnur/dados-refugiados-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 19 set. 2024.

AMORIM, M. C. S. ; PERILLO, E. O NATIONAL HEALTH SERVICE – NHS O SISTEMA DE SAÚDE da Inglaterra. **Revista da Faculdade de Ciências Médicas de Sorocaba**, v. 16, n. 1, p. 53-54, 2014.

ANDERSEN, R. M. Revisiting the behavioral model and access to medical care: does it matter? **Health & Social Behavior**, v. 36, n. 1, p. 1-10, 1995.

BARATA, R. **Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

BEHRING, E. ; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BENICIO, L. F. S. ; BARROS, J. P. P. ; SILVA, D. B. Entre sufocamentos e alguns possíveis: violência urbana e políticas públicas. **Revista Polis Psique**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 129-156, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política**

Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS. 2. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5. 182, de 2020. Torna obrigatória a inserção de. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/materia/145443>. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Técnica Nº 8/2024-CAEQ/CGESCO/DESCO/SAPS/MS:** fornece orientações e diretrizes sobre o acesso à saúde de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas. Brasília, 2024.

BRAVO, A. L. M. Z. **Entre a “crise do refúgio” e a “crise das cidades”:** uma análise sobre a inserção de refugiados no meio urbano. 2019. 255 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

BROCADO, D. ; ANDRADE, C. L. T. ; FAUSTO, M. C. R. ; LIMA, S. M. L. Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) : Panorama nacional a partir de dados do PMAQ. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. spe1, p. 130-144, 2018.

BUSCH, V. S. S. **Violência urbana e processo de trabalho da Equipe de Saúde da Família:** estratégias de gestão de riscos e o Programa Acesso Mais Seguro. 2020. 93 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2020.

CERQUETANI, S. Vidas negras importam? In: **Viva Bem - UOL**, São Paulo, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/vivabem/reportagens-especiais/saude-da-populacao-negra/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

FLEURY, S. ; OUVENEY, A. M. Política de Saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, L. ; ESCOREL, S. ; LOBATO, L. V. C. ; NORONHA, J. C. ; CARVALHO, A. I. (orgs.) . **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 25-59.

FONSECA, M. N. S. **A maternidade negra na encenação literária de Um defeito de cor**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://www.lettras.ufmg.br/literafro/resenhas/ensaio/1261-fabiana-carneiro-da->. Acesso em: 4 out. 2024.

GIOVANELLA, L. ; FLEURY, S. Serviços de saúde: acesso, processos, avaliação, aspectos econômicos, descrição de caso: Universalidade da atenção à saúde: acesso como categoria de análise. In: EIBENSCHUTZ, C. (org.) . **Política de saúde: o público e o privado**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. ; DESLANDES, S. F. ; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 79-106.

GOROVITZ, S. ; CARNEIRO, T. D. ; MARTINS, M. A Interpretação Comunitária como garantia de direitos: qual formação para qual atuação no Brasil? **Revista Belas Infiéis**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 1-33, 2023.

INSTITUTO FOGO CRUZADO. **Mapeamento dos Confrontos por Territórios**. 1. ed. Rio de Janeiro, 2024.

LAVOR, A. Do outro lado da linha: preconceitos e barreiras culturais dificultam acesso à saúde de refugiados que vivem no Brasil. **Radis**, Rio de Janeiro, n. 180, p. 18-21, 2017.

MATTA, G. C. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, G. C. ; PONTES, A. L. M. (orgs.) . **Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007. p. 61-80. (Coleção Educação Profissional e Docência em Saúde: a formação e o trabalho do agente comunitário de saúde, 3) .

MIGRA MUNDO. Criação de um Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar uma proposta para a criação de uma Política Nacional de Saúde Integral. **MigraMundo**, [S. l.], 2024. Disponível em: <https://migramundo.com/>

[agora-com-sociedade-civil-governo-cria-grupo-para-elaborar-politica-nacional-de-saude-para-migrantes/](#). Acesso em: 28 out. 2024.

MINAYO, M. C. **Violência e saúde**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

NORONHA, J. C. ; LIMA, L. D. L. ; MACHADO, C. V. O Sistema Único de Saúde – SUS. In: GIOVANELLA, L. ; ESCOREL, S. ; LOBATO, L. V. C. ; NORONHA, J. C. ; CARVALHO, A. I. (orgs.) . **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 365-395.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Total de deslocados à força no mundo chega a 120 milhões**. [S. l.]: ONU, 2024. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/06/1833121>. Acesso em: 21 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS) . **Relatório OMS: migrantes e refugiados mais expostos a infecções na Europa**. [S. l.]: OMS, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/01/1656162>. Acesso em: 28 ago. 2024.

PAIM, J. **O que é o SUS?** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

PINHEIRO, R. Integralidade em Saúde. In: PEREIRA, I. B. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 255-262.

PIOVEZAN, S. Minha filha morreu porque o médico não conseguiu me entender', diz venezuelano. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 jun. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2023/06/minha-filha-morreu-porque-o-medico-nao-conseguiu-me-entender-diz-venezuelana.shtml>. Acesso em: 28 out. 2024.

REZENDE, H. L. **O refúgio no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

RODRIGUES, I. A. **Sofrimento e saúde mental entre migrantes venezuelanos no município de Rio de Janeiro**. 2022. 177 f. Dissertação (Mestrado

em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social Hesio Cordeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

ROLIM, M. R. Tranças: além da estética uma forma de sobrevivência. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/empauta/trancas-alem-da-estetica-uma-forma-de-sobrevivencia/>. Acesso em: 28 out. 2024.

RUSEISHVILI, S. Por uma Genealogia da Convenção de 1951: a nacionalização da sociedade na Europa e a construção normativa do refugiado-apátrida no período de entreguerras. In: JUBILUT, L. L. ; GARCEZ, G. S. ; SILVA, J. C. J. **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Direito Internacional dos Refugiados**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2021. p. 55-83.

SANTOS, E. C. O Tráfico de mulheres como uma modalidade da violência de gênero. In: ENCONTRO DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO, 19. , 2020, Rio de Janeiro. **Anais [. .]**. Rio de Janeiro: ANPUH-Rio, 2020.

SAWYER, D. O. Assessing access constraints on system equity: source of care differences in the distribution of medical services. **Health Services Research**, v. 17, n. 1, p. 27-44, Spring 1982.

SERAPIONI, M. ; TESSER, C. D. O Sistema de Saúde brasileiro ante a tipologia internacional: uma discussão prospectiva e inevitável. **Saúde em Debate**, Minas Gerais, v. 43, n. 5, p. 44-57, 2019.

SILVA, J. J. L. S. da; LEITÃO, S. G. ; OLIVEIRA, D. From Africa to Brazil, a parallel between Yoruba traditional medical systems. **SciELO Preprints**, São Paulo, 2022.

SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SORANZ, D. **Plano Municipal de Saúde do Rio de Janeiro** [livro eletrônico] : 2022-2025. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, 2022.

STARFIELD, B. **Atenção Primária**: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia. Brasília: UNESCO; Ministério da Saúde, 2002.

TEIXEIRA, C. Os princípios do sistema único de saúde. In: CONFERÊNCIAS MUNICIPAL E ESTADUAL DE SAÚDE, 2011, Salvador. **Anais [. .]**. Salvador: [s. n.], 2011.

TRAVASSOS, C. ; MARTINS, M. Uma revisão sobre os conceitos de acesso e utilização de serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, supl. 2, p. 190-198, 2004.

TRAVASSOS, C. ; VIACAVA, F. Acesso e uso de serviços de saúde em idosos residentes em áreas rurais, Brasil, 1998 e 2003. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 10, p. 2490-2502, 2007.

CAPÍTULO 12

**AFGHAN LABOR MIGRATION IN SAO PAULO:
CHALLENGES AND OPPORTUNITIES****MIGRAÇÃO TRABALHISTA AFEGÃ EM SÃO PAULO: DESAFIOS E
OPORTUNIDADES***Ali Juma Hamdard⁴²**Juma Rasuli⁴³**Raquel BandeiraTimóteo⁴⁴***INTRODUCTION**

Changing patterns of international migration and refugees raise new intellectual and practical challenges for humanity in the 21st century (Oxford University, 2012). The Refugees Platform, an initiative of UNHCR Brazil and the United Nations (UN) Global Compact Brazil, represents a collaborative effort that unites the efforts of various corporations with the shared objective of facilitating the integration of refugees into the Brazilian community. The initiative offers a comprehensive repository of information and resources on refugees, including reference materials, pertinent research and guidance on the process of hiring refugees (ACNUR, 2022). The Forum, an initiative of UNHCR and the UN Global Compact Brazil, is a collective of businesses and other commercial organizations that are committed to facilitating the integration of refugees into the Brazilian workforce. Its objective is to encourage the transfer

42 Former Associate Professor at Bamyán University, Afghanistan, and Current Visiting Professor at Federal University of São Carlos, Brazil. juma.rasuli@gmail.com

43 Former Assistant Professor at Bamyán University and Current Visiting Professor in Department of International Relations, UEPB. rasuli.juma@visitante.uepb.edu.br

44 Aluna do curso de Relações Internacionais (UEPB). raquel.timoteo@aluno.uepb.edu.br

of knowledge and best practices between companies with experience in this area, as well as to facilitate the inclusion of refugees in the workplace and to promote other initiatives that support this demographic.

Between September 2021 and September 2023, the government issued humanitarian visas to people affected by the serious and widespread violation of human rights in Afghanistan. In practice, after this type of humanitarian visa was issued, the beneficiary would have up to 180 days to enter Brazil and, upon arrival, if they didn't have a predefined place to stay, there would be reception options in the public network of governmental organizations (from the municipal and state social assistance spheres) and civil society (UNHCR, 2021). According to the Tubman Institute, this situation once happened with African people that forced Africans into a global displacement accordingly.

The government of Brazil committed to authorize 12,966 visas, out of which 11,122 have already been issued (UNHCR, 2023). However, in September 2023, the Brazilian government introduced a new ordinance that brings significant changes to the reception policy for Afghans. It establishes that, starting in October, visa issuance would be conditioned on the reception capacities of civil society organizations that were previously approved by the Brazilian government. Furthermore, visas would only be granted at the Brazilian Embassies of Iran and Pakistan. Housing, employment, study, learning a new language and a new culture, among others, are part of the broad spectrum of challenges faced by refugees, especially Afghans, whose linguistic and cultural distance from Brazil is quite significant. Therefore, in Brazil, 918 Afghan refugees have entered the labor market, but only 203 people are employed in São Paulo State (UNHCR, 2024).

International agencies in partnerships with civil society organizations offered free services and assistance in several areas, such as access to information and guidance on documentation, housing, health, education, Portuguese language courses, job opportunities, among others. Between September 2021 and January 2024, around 2,137 people were supported from 900 family groups (UNHCR, 2024). And from September 2021 to March 2024, Afghan refugees entered the formal market, including 63.9% men and 34.9% women. They are working with different

salary levels, the average salary is around 366.3 USD, and they work in restaurants, road freight transport and retail trade productions (ACNUR, 2024). In this study, the researchers will examine Afghan migration labor in Brazil focusing on challenges and opportunities with related dimensions such as the reasons for their migration to Brazil, job opportunities, income sources, facilities which have been provided by the government, NGOs, etc., as well as considering the capacity-building aspect including health issues.

Given the current situation in Afghanistan, it is evident that a considerable number of individuals are attempting to flee the country. Following the Taliban's capture of Afghanistan in August 2021, this phenomenon reached unprecedented levels. Brazil, in a commendable gesture, became one of the first countries to issue humanitarian visas to Afghans. Consequently, a significant influx of Afghans arrived in Brazil, seeking protection and a stable living environment. They were granted temporary residence permits by the government and were able to pursue employment opportunities within the country.

This research is more focused on understanding the experiences of Afghan refugees who are formally engaged in the labor market. The sample was selected from the state of São Paulo because a significant number of Afghans, upon arrival in Brazil, are accommodated in this state. NGOs, in collaboration with the government, facilitate the provision of services and assist with job placement. This research aims to provide stakeholders with a comprehensive understanding of the circumstances faced by this population. Due to the recent influx and the remote location, only 40 individuals were successfully interviewed.

1 METHODOLOGY

The methodology of this study is considering a mixed-methods research design, combining both qualitative (in-depth interview) and quantitative approaches (offline interview and online survey design). To provide a comprehensive understanding, it focuses on entering the labor markets and the challenges and opportunities of Afghan refugees who reached Brazil from 2021 up to 2024.



Instrument was developed to identify and clarify the conditions of Afghan refugees in Brazil, and it was categorized into domains. The questionnaire primarily asks about demographic information. Secondly, it asks respondents to declare their job opportunities, type of occupation, and income. Some questions related to the challenge aspect were included to gain a number of 40 people as respondents who are formally entered into the labor market. Using São Paulo state as the target area, the questionnaire was distributed offline and sent through social media (Facebook and WhatsApp groups) accordingly, by using snowball sampling methods. Its purpose is to explore the situations of Afghan refugees in Brazil, and the data was collected throughout June 2024 - July 2024. The data was processed and visualized using statistical descriptive tools, such as frequency percentages.

Regarding ethical considerations, participants were informed about the purpose of the study. In addition, the data was treated confidentially and handled with respect and empathy accordingly.

2 LITERATURE REVIEW

The Ministry of Work and Employment data showed that from September 2021 to March 2024, as part of the reception policy, 918 Afghan refugees entered the formal labor market. The cumulative data beyond this reception policy is that 957 Afghans were formally employed in Brazil. And added that the mean remuneration of Afghan employees engaged in March 2024 is USD 366.3, representing a 14% reduction in comparison to the mean remuneration of Brazilian employees engaged in the same period. Furthermore, the mean salary of employees tends to increase with an elevated level of education. Meanwhile, the report revealed that main activities in the labor market are (i) restaurants and other food and beverage services, (ii) freight transport, and (iii) retail trade of other new products. The Ministry of Work and Employment, 2024 reported that of 918 Afghan people, 587 and 331 are men and women, respectively, and only 203 people are busy in São Paulo. So, in total, it is estimated that from Venezuelans, 136, 689 people are busy



market; from this total, 86, 632 are men and 50, 057 women, only 13, 615 people are working in São Paulo.

The World Bank conducted a research about Venezuelan refugees in Brazil, and the results suggest that Venezuelan refugees and migrants have been confronted with a downgrading of their grades in school and of their occupations in the workplace. They are more likely to attend overcrowded schools and work in lower quality occupations than their host society peers. Overall, the results suggest that improvements in capacity, accreditation of Venezuelan education or degrees, and relocation to places with better employment can facilitate integration (Mrittika Sbamsuddin et al. , 2021) .

A group of researchers conducted a survey in Latin American countries, and showed that the Brazilian labor market is divided into informal and formal sectors, with about 40% of the labor force working in the informal sector. However, in most countries, refugees' access to the labor market is limited to the informal sector (Clemens et al. , 2018) . However, 12% of total employment in Brazil is public sector employment, which excludes foreigners (OECD, 2017) . As per the UNHCR Report, since January 2024, 576 professionals have undergone training, provided by UNHCR, in the areas of shelter management, access to documentation for the refugee population and interculturality. Feedback from teams indicates that the training has enhanced the quality of services and facilitated the development of best practices to be shared between the various teams that comprise the broader network (UNHCR, 2024) .

Another survey was conducted by UNHCR in Brazil, comprising 474 respondents. The majority of respondents (280, or 57. 5%) are currently employed; of the remaining respondents, 95 (19. 5%) are seeking employment, while 28 (5. 7%) are not currently engaged in any form of work. Consequently, 123 of the interviewed refugees (25. 2%) are currently not engaged in the labor market. Additionally, 26 of the interviewees (5. 3%) indicated that they are occupied with "household chores, " while three refugees (0. 6%) are retired or receive a pension. Lastly, 42 refugees are currently engaged in studies and, therefore, are neither employed nor seeking employment. Consequently, they are likely to be self-sufficient, relying on their own savings or financial support from family and/

or friends (UNHCR, 2020) . In relation to the 280 interviewees engaged in some form of work activity, a small proportion of 20 interviewees were identified as employers (4. 1%) . These employers were found to be involved in commercial activities, particularly those conducted from a physical office (commercial property or home) . This included individuals engaged in the production and sale of food products. Furthermore, 87 refugees (17. 9%) are currently self-employed, resulting in a total of 504 individuals in this category. The “labor market” was identified as the primary obstacle to employment by 227 interviewees (46. 1%) . However, other impediments were also highlighted, including the lack of language proficiency (mentioned 148 times) and the status of being a foreigner (mentioned 99 times) , which were mentioned by over 20% of the refugees interviewed.

In addition, many refugees from different countries have entered the labor market. Venezuelan nationals in Brazil made temporary residence visa under the new Migration Law No. 13, 445/2017, regulated by Decree No. 9, 199/2017, Article 1412 of which provides for granting a temporary resident visa based on (among other things) humanitarian reasons (Pacífico, 2022) . The annual administrative record of employees in the formal sector indicates that approximately 19, 500 Venezuelans were employed as of December 2019. After controlling for individual characteristics and the selection into wage-earning formal employment, it can be observed that Venezuelan earnings do not differ significantly from those of their Brazilian counterparts. However, it would appear that Venezuelans face challenges in accessing formal sector jobs (UNHCR, 2019) .

Integrating refugees locally involves complex economic, political, legal, social and cultural issues. To be considered successful, refugees must be fully integrated into the host society, which requires employment, language training and access to public services such as health care and education. These include access to civil rights, obligations and opportunities for political participation (A. Ager and A. Strang, 2008) . Among other NGOs, Caritas in São Paulo and Rio de Janeiro provides support to newly arrived asylum seekers and refugees living in the country. Asylum seekers can receive financial support from the UNHCR during the first

months of their arrival. Caritas and its partners (from both the public and private sectors) offer legal assistance during the refugee status determination process, as well as Portuguese language classes, employment training, food and dental care, among other services. In general, refugees benefit from public social services such as education and health care, provided by the Brazilian government to nationals (Julia Bertino Moreira and Rosana Baeninger, 2010) .

In 2001, in a speech to the United Nations General Assembly, President Cardoso announced that Brazil would open its doors to Afghan refugees. A small group of 23 Afghans arrived that same year. The resettlement operation was supported by CONARE (Comitê Nacional de Refugiados – National Committee for Refugees) , a Brazilian organ that decides on the granting of asylum, with funding from UNHCR, and implemented by Associação Padre Antônio Vieira (Father Antônio Vieira Association) in Porto Alegre, southern Brazil (Moreira, 2017) . They compared the Afghan refugees through the local integration process of Colombian refugees resettled in Brazil. The organizations involved noted that it was easier to work with them as they were socially and culturally closer to the Brazilian population in many respects, especially compared to Afghan refugees.

The problems with their local integration process were similar to those observed with the Palestinians; they have the same Afghan problems, with cultural, religious and linguistic differences. According to agents directly involved in this resettlement operation, the difficulties were also related to the fact that the camp had to be closed, so that the refugees could not be screened before being resettled in Brazil. A group of Palestinians argued that their needs were not being met in the country and protested against the program by camping outside the UNHCR office in Brasília for over a month. They demanded to be resettled elsewhere, but the UNHCR responded that this was a difficult demand to deal with (Moreira, 2017) .

3 ANALYSIS AND DISCUSSION

Migration in Afghanistan is one of the most complex and variable phenomena, influenced by various social, economic, and political factors. In recent years, the nature of Afghan migration has undergone significant changes. In the 1990s, Afghan migration was primarily due to wars and internal conflicts. At that time, Afghanistan was deeply engulfed in military and political crises, causing many individuals to leave the country due to violence, insecurity, and instability. During this period, nearly 95 percent of Afghan migration to neighboring countries, such as Iran and Pakistan, was driven by these wars and conflicts. However, in recent years, in addition to the ongoing security and political crises, new factors have emerged that contribute to Afghan migration. One of the most important of these is the significant increase in labor migration. Many Afghans, especially young people and those living in rural areas, are seeking better opportunities abroad due to the lack of suitable job prospects and economic opportunities within the country.

These labor migrants are mostly concentrated in Middle Eastern countries, Turkey, and some European nations (Garrote, 2017). Various reports and statistics indicate that the proportion of Afghan labor migrants has significantly increased in recent years. These changes reflect major transformations in the structure of migration from Afghanistan. Factors such as economic poverty, unemployment, lack of access to education and adequate healthcare, and internal political instability play a significant role in this trend. Many Afghans are forced to leave their homeland in search of better economic opportunities for themselves and their families, seeking employment in countries with more favorable labor markets. However, the problems and challenges faced by Afghan migrant workers in destination countries are also considerable. These individuals often endure harsh working conditions, discrimination, and legal restrictions. Due to the lack of rights and social support, they often face difficult lives. Moreover, the ongoing security and political situation in Afghanistan continues to drive many people to seek better opportunities abroad.

Overall, migration from Afghanistan is no longer merely a political or war-related phenomenon; it has become a complex social and economic process, presenting new challenges and opportunities for both migrants and host countries. The migration of workers to host countries can be an important and positive opportunity for both migrants and host countries. On one hand, migrants can help meet the human resource needs of host countries by providing a workforce with various specializations. This is especially important in countries facing a shortage of labor in certain economic sectors such as agriculture, construction, and services. On the other hand, migrant workers can contribute to the economic development of host countries by utilizing their skills and experiences, and in some cases, even increase productivity and economic growth in these countries. Migrant workers not only provide cheaper labor for various industries, but in many cases, they also facilitate the transfer of skills and technical knowledge to the host country. Additionally, host countries can benefit from this workforce in sectors that are less attractive to local citizens. This process helps host countries meet their labor market needs and sustain their economic growth and dynamism.

However, in some cases, such as among migrant workers from Afghanistan who have moved to various countries, including Brazil and the city of São Paulo, the majority of these persons lack the specialized skills required by the job markets of the host countries. This skill gap results in lower income levels and poorer working conditions compared to other workers with similar qualifications. As a result, these individuals may find themselves in low-paying jobs with harsher working conditions, which can negatively impact their quality of life and economic status. Moreover, the lack of technical and specialized skills may lead to dissatisfaction and a sense of inequality among migrant workers, as they are unable to access jobs with higher wages and better working conditions. Therefore, for migrant workers to effectively contribute to the economic growth and development of host countries, it is essential for governments and international institutions to take measures to enhance their skills. This can be achieved through the provision of vocational training, skill development courses, and support programs in host countries, enabling

migrant workers to participate more effectively in the labor market and benefit from these opportunities.

It is natural that, at the beginning of their immigration journey, workers face numerous challenges. Issues such as language barriers, cultural differences, and unfamiliarity with the new environment are among the factors that can make this transition difficult for them. However, over time, and after a period of residence in the host country, many of these challenges diminish and are eventually resolved. By learning the language, becoming familiar with the culture and environment, and adapting to the living and working conditions, migrant workers eventually become an integral part of the effective and valuable workforce of that society. This adaptation process not only enables immigrants to succeed in their daily tasks but also, over time, to become more efficient and effective members of the host country's economy.

What the findings of this research indicate is that the situation of migrant workers in Brazil is generally described as satisfactory and positive compared to many other countries. Brazil, as one of the key countries attracting migrant workers, especially from underdeveloped and developing countries, has created conditions in which migrants can, in some cases, experience better circumstances than they would in other countries. According to my observations, Brazil generally has a culture that is welcoming to immigrants. The people of Brazil, as a multicultural and diverse society, typically exhibit friendly and respectful behavior toward immigrants. These positive social interactions help reduce feelings of social isolation and depression among immigrants, making them feel like part of the community and providing new opportunities to improve their quality of life.

One of the notable aspects that migrant workers recall from their experiences in host countries is the positive and friendly behavior of the people and employers, particularly in countries like Brazil. In Brazil, many migrant workers have praised the respectful and compassionate treatment they received from both the people and their employers. This supportive and respectful behavior has not only helped reduce their stress and the pressures of immigration, but it has also boosted their motivation and confidence to continue working and living in the new country.

Many workers believe that this humane and fair treatment has played a crucial role in helping them easily cope with challenges and become active, productive members of the community. This demonstrates that positive cultural and social influences in host countries can play a key role in facilitating immigrants' adaptation and success.

Afghan immigrants can contribute to social and economic mobility in São Paulo. According to statements from the respondents, many of them, after gaining experience and acquiring new skills, will be able to start their own businesses or work in innovative industries. This not only fosters diversity and drives economic growth in these countries, but it also facilitates the transfer of knowledge and technology back to their home country. Moreover, the migration of Afghan workers can strengthen and expand economic and cultural relations between different countries. The exchange of experiences and cultures can help create innovative spaces and improve the quality of life in various communities. These cultural and economic interactions pave the way for new developments and create job opportunities for other members of the community. Finally, the migration of Afghan workers can contribute to growth and an increase in the level of welfare in both the destination country and the country of origin. According to some respondents, by sending remittances to their families, they are also able to improve their living conditions. In general, the migration of Afghan workers to various countries not only plays a crucial role in driving innovation and economic growth in these countries, but it also strengthens international relations and enhances the economic situation in the home country.

4 RESEARCH FINDINGS

The findings of this research showed that 15% of the respondents were women and 85% were men. Of the respondents, 20.4% were between 18 and 25 years old, 44.6% were between 26 and 35 years old, 21.8% were between 36 and 45 years old, and 3.2% were over 45 years old. Based on marital status, 90.8% were married and 9.2% were single.

In terms of ethnicity, there were Pashtun, Tajik, Hazara, and other ethnic groups, totaling 40 respondents. The details are shown in the table below.

Table 1 - Gender Information

		Gender			
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Female	6	15.0	15.0	15.0
	Male	34	85.0	85.0	100.0
	Total	40	100.0	100.0	

Source: Field Survey, 2024

The research findings indicate that 55% of respondents migrated here for better living conditions. Similarly, 12.5% migrated to obtain higher wages, while 27.5% left the country due to harassment by the current regime. A small number of respondents (5%) left Afghanistan because their religious freedoms were restricted, and none of the respondents migrated for better weather conditions. There are several main reasons for the migration of Afghans from Sao Paulo, the most significant one is the support of their families, followed by the pursuit of employment and the lack of job opportunities in their home country. Since the Taliban came to power in Afghanistan, many employees of the previous government were dismissed, and their lives were in danger. This is why many people had to migrate; they sought other places to earn a living.

The findings of the research clearly indicate that the economic and humanitarian crises have been the major factors in the migration of Afghans throughout history. However, after the rise of the Taliban, respondents described the state of economic and humanitarian indicators as unfavorable.

The research findings show that respondents are completely dissatisfied with their situation and have decided to leave their homeland. In addition, they cited insecurity as a significant factor in their migration. They also do not have good working conditions, physical security, or

mental well-being, and they have chosen migration as the best option to find job opportunities and a safe place to continue their living.

Table 2 - Reasons for emigrating from the country

The reason for emigrating from the country					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	To escape persecution	11	27.5	27.5	27.5
	Better living conditions	22	55.0	55.0	82.5
	For religious freedom	2	5.0	5.0	87.5
	Higher wages	5	12.5	12.5	100.0
	Total	40	100.0	100.0	

Source: Field Survey, 2024

Afghan immigrants in Sao Paulo are engaged in various economic activities. Among the migrant worker respondents in Sao Paulo, 40% work as shopkeepers, 12.5% as translators, 22.5% in restaurants, and 25% in travel agencies. The evaluation of this research shows that Afghan migrant workers are typically directed toward informal jobs in these countries, receive lower wages, and therefore are unable to send remittances to their families. According to their responses, the findings of the research indicate that a lack of planning has caused most migrant workers to work in positions that do not align with their professional and vocational skills. As a result, migrant workers do not have access to suitable job opportunities.

Table 3 - Occupational Distribution

Occupational Distribution					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Travel agency	10	25.0	25.0	25.0
	Restaurant	9	22.5	22.5	47.5
	Translator	5	12.5	12.5	60.0
	Shopkeeper	16	40.0	40.0	100.0
	Total	40	100.0	100.0	

Source: Field Survey, 2024

The findings of this research have shown that most respondents stated they were not assigned jobs according to their previous duties and skills, considering this issue one of their major challenges. According to their responses, 57.5% were employees of the previous government in their country, 12.5% were skilled professionals, 27.5% were ordinary workers, and 2.5% were NGO owners or company employees. The results of this research indicate that there are many obstacles and difficulties facing Afghan migrant workers in São Paulo. On one hand, the migration of Afghans is widespread; on the other hand, most migrant workers lack professional skills and are generally not familiar with the language of this country, making job opportunities in its labor market difficult for them.

Table 4 - Previous occupation

Previous occupation					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent

Valid	Former government employee	23	57.5	57.5	57.5
	Professional worker	5	12.5	12.5	70.0
	OrdinaryWork	11	27.5	27.5	97.5
	NGOs worker	1	2.5	2.5	100.0
	Total	40	100.0	100.0	

Source: Field Survey, 2024

When respondents were asked about their future plans, 40% said they sought economic opportunities, and 52.5% stated they pursued better livelihoods. A few respondents 5% indicated they planned to move to Western countries. Finally, a small number of respondents (2.5 percent) mentioned supporting their families. As a result of this research, Canada and the United States have always been dreaming destinations for migrants. Many people from around the world aspire to immigrate to the United States and Canada to build a better life. Countries such as Iran, China, and others are also represented among those seeking to immigrate. Characteristics of these countries include having the world's most powerful economy, a high quality of life, democracy, and access to the best educational systems.

Table 5 - Future plan

		Futureplan			
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Some seek economic opportunities	16	40.0	40.0	40.0
	Support your family	1	2.5	2.5	42.5
	Pursue better livelihoods	21	52.5	52.5	95.0
	Move to western countries	2	5.0	5.0	100.0

	Total	40	100.0	100.0	
--	--------------	----	-------	-------	--

Source: Field Survey, 2024

The below data has shown that 75% of migrant workers feel they are very poorly supported. In contrast, 5% of the respondents answered neutrally regarding the support they receive. Additionally, 7% indicated that they are somewhat supported by various organizations. Meanwhile, 12% of respondents stated that they do not receive any support from organizations at all. The research findings indicated a significant gap in the support systems for migrant workers. The majority of respondents report that they do not receive support, and these respondents are struggling to face the challenges of their new environment without support. This lack of support can lead to increased vulnerability, and migrant workers face difficulties in securing stable employment, accessing healthcare services, and integrating into their communities. It is evident that organizations supporting migrant workers play a vital role in addressing these issues. Improving access and enhancing support services can significantly help these workers, assist them in building a better life, and positively impact their new communities.

Table 6 - Support of economic, social and cultural rights as migrant workers

Support of economic, social and cultural rights as migrant workers					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Not under support at all	5	12.5	12.5	12.5
	A little under support	30	75.0	75.0	87.5
	Natural	2	5.0	5.0	92.5
	Somewhat under support	3	7.5	7.5	100.0
	Total	40	100.0	100.0	

Source: Field Survey, 2024

The research findings indicate that 72.5% of the respondents have a monthly income ranging from 300 to 1,000 Brazilian reals. In contrast, 27.5% of the respondents earn between 3,000 and 3,500 Brazilian reals per month. It is important to note that foreign workers, particularly those in specialized positions, often enjoy more competitive salaries and better benefits. However, the situation is quite different for those in non-specialized roles, where salaries tend to be lower. Additionally, individuals in these positions may face various challenges related to living conditions, which can affect their overall quality of life.

Table 7 - Income per Month

Income per Month					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1000-3000	29	72.5	72.5	72.5
	3000-3500	11	27.5	27.5	100.0
	Total	40	100.0	100.0	

Source: Field Survey, 2024

The purpose of this question was to determine whether the workers are permanent employees or temporary. Research findings indicate that 17.5% of workers are engaged in daily work. Additionally, 2.5% of migrant workers receive their wages on a weekly basis, a group that does not include permanent workers. In contrast, 80% of migrant workers receive their wages monthly, and their contracts are annual. An important finding from this research is that a small number of respondents reported benefiting to some extent from facilities such as accommodation, transportation, and health insurance. This shows that despite the diversity in employment status and the abundance of payments, there are support systems that help improve the overall working conditions for many workers. Understanding this situation is essential for organizations whose goal is to improve the welfare of all workers in the region. By identifying different types of employment and their associated benefits, stakeholders can better address the challenges faced by permanent and

temporary workers, ultimately leading to improved job security and quality of life for them.

Table 8 - Getting the wage or salary

Getting the wage or salary					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Daily	7	17.5	17.5	17.5
	Weekly	1	2.5	2.5	20.0
	Monthly	32	80.0	80.0	100.0
	Total	40	100.0	100.0	

Source: Field Survey, 2024

The findings of the research on the satisfaction and dissatisfaction of migrant workers indicate that 22.5% are dissatisfied, while 62.5% are somewhat satisfied. Only 15% report being satisfied with their work. The analysis of the situation of Afghan migrant workers is as follows: Afghan migrants, due to a lack of appropriate expertise and language barriers, are not able to derive short-term benefits from employment opportunities in their host country, Brazil. However, in the long run, it is hoped that learning Portuguese and becoming familiar with suitable jobs and occupations within this community will be advantageous for them. This is why most people are not completely satisfied with their situation. The major challenges facing migrant workers include job competition, cultural differences, language barriers, high living costs, and distance from family and friends.

Table 9 - Satisfaction of the jobs

Satisfaction of the jobs.					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent

Valid	Not satisfied	9	22.5	22.5	22.5
	Somewhat Satisfied	25	62.5	62.5	85.0
	Fully Satisfied	6	15.0	15.0	100.0
	Total	40	100.0	100.0	

Source: Field Survey, 2024

CONCLUSIONS

Despite factors such as wars and political tensions, poverty, lack of food security, natural disasters, and a series of other social and economic crises, the current job market in Afghanistan, due to the high unemployment rate and the vulnerability of job opportunities, has led to the migration of many Afghans. The increase in the youth population and the growing workforce on one hand, and on the other hand, the inability to organize and create job opportunities both domestically and abroad, have kept Afghanistan's economic growth limited. Labor migration in Afghanistan, like in many developing countries, has become a stark reality and is one of the major socio-economic problems in the country. The working population, as an economic-social group, was the most affected group by migration. Because for their survival and that of their family members, they are forced to work for a living, whether they want to or not. They generally suffer from various types of conflicts, often even in cases of workplace accidents. A large number of Afghans who choose the path of migration start working at a young age and do not have a supportive environment for their physical and mental well-being. The mental development of many workers, especially men, is also at risk due to financial struggles. Since the main reasons for labor migrants are family ties and economic problems, poverty, deprivation, and insecurity, most Afghan labor migrants are engaged in construction work, hotel work, and agricultural work. It can be said that compared to the heaviness of their work, their wages are low. Part of the research findings indicates that most of the workers employed in Brazil do not possess the necessary and sufficient skills, and their skills do not meet the requirements of the job market. Another part of the research findings shows that migrant workers,

considering their work backgrounds and experiences, are not employed in Brazil; rather, the majority of them work in jobs that do not align with their previous experiences. Another part of the research showed that the income of migrant workers is very low in proportion to their expenses. That's why the majority of respondents are not completely satisfied with the current situation. Ultimately, the findings of the research indicate that if job opportunities were aligned with the skills of migrants, the employment conditions in the host country should be improved. These measures can help migrant workers to significantly increase their income in the shortest possible time, allowing them to send a portion of their earnings to their families, improve their quality of life, and, more importantly, enhance their professional skills and experiences to contribute to the society in which they migrated. In this regard, the role of international organizations that support migrants is very important. International organizations, in coordination with the host government, can prepare a program to facilitate job and work opportunities for migrants, and help to create a safe environment in which the migrants can earn their living.

REFERENCES

AGER, A. ; STRANG, A. Understanding Integration: A Conceptual Framework. **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 2, p. 166–191, 2008. DOI: 10.1093/jrs/fen016.

ACNUR. **Integração Socioeconômica de Refugiados Afegãos no Brasil**. [S. l.]: UNHCR, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/07/14/evento-promove-a-integracao-socioeconomica-de-pessoas-refugiadas-afegas-no-brasil/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

ACNUR. **UNHCR Initiatives for Economic Inclusion of Refugees in Brazil**. [S. l.]: Agência da ONU para Refugiados, 2022. Disponível em: <https://www.r4v.info/sites/g/files/tmzbdl2426/files/2022-06/UNHCR%20Brazil%20-%20Initiatives%20for%20economic%20inclusion%20of%20refugees%20in%20Brazil.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRITISH COUNCIL REFUGEE. **Good Practice Guideline on the Integration of Refugees in the European Union**. [S. l.]: Refugee Council, 2021. Disponível em: <http://www.refugeecouncil.org.uk>. Acesso em: 28 ago. 2025.

CLEMENS, M. ; HUANG, C. ; GRAHAM, J. **The Economic and Fiscal Effects of Granting Refugees Formal Labor Market Access**. Washington, DC: Center for Global Development, 2018. (CGD Working Paper) .

DUNDA, F. F. E. **Boas Práticas no Processo de Integração de Migrantes e Refugiados Venezuelanos em João Pessoa, Paraíba (2018-2020)** . Ananindeua, PA: Ed. Itacaiúnas, 2022.

GARROTE-SANCHEZ, D. **International Labor Mobility of Nationals: Experience and Evidence for Afghanistan at the Macro Level (BGP 2A)** . Washington, DC: World Bank, 2017. (Background paper to the World Bank project on Afghanistan: Managed international labor mobility as contribution to economic development and growth) .

MINISTRY OF WORK AND EMPLOYMENT. **Afghan Refugees Access to the Formal Labor Market in Brazil (Informative First Q 2024)** . [S. l.]: [s. n.], 2024. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>. Acesso em: 28 ago. 2025.

MOREIRA, J. B. Refugee Policy in Brazil (1995–2010) : Achievements and Challenges. **Refugee Survey Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 25–44, 2017. DOI: 10.1093/rsq/hdx014.

MOREIRA, J. B. ; BAENINGER, R. Local Integration of Refugees in Brazil. **Forced Migration Review**, n. 35, p. 48–49, 2010.

MRITTIKA SBAMSUDDIN et al. **Integration of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil**. Washington, DC: World Bank Group, 2021. (World Bank Working Paper, 9605) . Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/498351617118028819/pdf/>

Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil. pdf. Acesso em: 28 ago. 2025.

OECD. **Government at a Glance: Latin America and Caribbean**. [S. l.]: OECD, 2017.

OXFORD UNIVERSITY. **The International Migration James Martin 21st Century**. UK, 2012. Disponível em: www.imi.ox.ac.uk. Acesso em: 28 ago. 2025.

PACIFICO, A. M. C. P. ; DACOSTA SANTOS, J. ; SILVA, S. F. L. Venezuelan Forced Migrants and Refugees in Brazil and Ecuador: Security Issues and Social Provision During the COVID-19 Pandemic. **Vestnik RUDN. Internacional Relations**, v. 22, n. 3, p. 554–570, 2022.

PIYASIRI WICKRAMASEKARA, N. B. **Labour Migration for Decent Work in Afghanistan: Issues and Challenges**. [S. l.]: International Labour Organization, 2006. (ASIA-PACIFIC DECENT WORK DECADE) .

UNHCR. **Afghan Refugees' Access to the Formal Labor Market in Brazil**. [S. l.]: ACNUR, 2024. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/en/information-for-the-afghan-population/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

UNHCR. **Information On Humanitarian Reception in Brazil**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/en/information-for-the-afghan-population/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

UNHCR. **Integration of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil**. [S. l.]: World Bank Policy Research Working Paper, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/media/5-pages-integration-venezuelan-refugees-and-migrants-brazil-en-pdf>. Acesso em: 28 ago. 2025.

UNHCR. **Protection and Assistance to Afghan Refugees in Brazil**. São Paulo: ACNUR, 2023. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/en/information-for-the-afghan-population/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

UNHCR. **Protection and Assistance to Afghan Refugees in Brazil.** [S. l.]: ACNUR, 2020.

YORK UNIVERSITY. **The Harriet Tubman Institute for Research on Global Migration of African People.** Canada: [s. n.], [20--]. Disponível em: www.yorku.ca/tubman. Acesso em: 28 ago. 2025.



PARTE 4
VISÕES
INTERNACIONAIS
SOBRE

MIGRAÇÃO &
DIREITOS
HUMANOS



CAPÍTULO 13

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE REFÚGIO: DOS PADRÕES MÍNIMOS À (TENTATIVA) DE *RESPONSIBILITY SHARING*⁴⁵

THE BUILDING OF THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM: FROM MINIMUM STANDARDS TO (TRYING TO ESTABLISH) RESPONSIBILITY SHARING

*Anna Beatriz Leite Henriques*⁴⁶

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Desde 2011, e de forma mais intensa a partir de 2015, a União Europeia (UE) testemunhou um dramático aumento no número de migrantes forçados que chegavam às suas fronteiras pelo Mar Mediterrâneo (Panebianco; Fontana, 2018) . Fugindo da pobreza, da escassez e de perseguições advindas de conflitos armados em seus países de origem, milhares de indivíduos contribuíram para formar o que a literatura define como uma catástrofe humanitária sem precedentes desde a Segunda Guerra Mundial, no que James Caporaso (2018) denominou como o segundo elemento da *triple crisis* vivenciada pela União⁴⁷ nessa segunda década do século XXI.

45 Este artigo é parte da pesquisa de Doutorado da autora, intitulada "Os determinantes da cooperação europeia na questão da migração forçada: uma análise do Esquema de Realocação Emergencial da União Europeia (2015-2017) ", defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da (PPGCP/UFPE).

46 Doutora em Ciência Política (PPGCP/UFPE) . annabh@icloud.com.

47 Os outros elementos são a crise na Zona do Euro e o *Brexit* (Caporaso, 2018) .

Desde 1999, os Estados-membros (EM) da EU construíram o que ficou conhecido como Sistema Europeu Comum de Refúgio⁴⁸ (SECA) . Ele representa a busca pela harmonização de políticas no que concerne ao recebimento e ao tratamento dado a solicitantes de refúgio (SdR) e refugiados, enquadrados na categoria de migrantes forçados. Para tanto, ao longo dos anos, o SECA adotou uma série de mecanismos legislativos comuns que deveriam ser seguidos por todos os EM. A literatura sempre apontou falhas no desenho do sistema, uma vez que os solicitantes de refúgio (SdR) , a depender do EM em que foram registrados pela primeira vez, recebiam tratamentos distintos, com maiores ou menores violações (Hatton, 2005; Kaunert; Léonard, 2011; Tirlea, 2012) .

Para cumprir com o objetivo proposto, o trabalho está dividido em três seções, além das considerações iniciais e finais. A primeira parte trata brevemente do histórico da União Europeia para a questão migratória, mais especificamente o caminho histórico e institucional percorrido até a adoção do SECA. A segunda apresenta os instrumentos legislativos e a agência de apoio do Sistema. A terceira a última faz um balanço das modificações obtidas após a reforma do SECA.

48 Na Europa, os termos “asilos” e “refúgio” são sinônimos. Na América Latina, referem-se a institutos jurídicos distintos (Sartoretto, 2015) . Na língua inglesa, o solicitante de refúgio é denominado de *asylumseeker*. Assim, as políticas referentes a esse grupo de indivíduos são sempre denominadas “políticas de asilo”, e não “políticas de solicitação de refúgio”. O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e as demais políticas de asilo da UE, na verdade, referem-se a políticas para refugiados e solicitantes de refúgio. Apesar da semelhança na natureza dos dois institutos, este artigo se referirá às políticas que visam a proteção de indivíduos sob o escopo da Convenção de 1951 como **políticas de refúgio**. O objetivo precípua desta escolha é não gerar dubiedade com o instituto do asilo político, tal qual entende a literatura latino-americana e o próprio ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil, que compreende o asilo e o refúgio como institutos jurídicos distintos. Mesmo nos Estados da América Latina, esclarece Jubilut (2007, p. 37) , “há divergências quanto à aplicação de um instituto ou outro, o que denota a intrínseca relação da concessão de proteção a estrangeiros com a soberania de cada Estado”. Para uma análise mais detalhada a respeito do instituto jurídico do asilo, conferir o capítulo 1 de Jubilut (2007) .

1 MILESTONES DA COOPERAÇÃO EUROPEIA PARA A QUESTÃO DO REFÚGIO

O controle de fronteiras, incluindo o acesso ao território de determinado Estado por parte de indivíduos em busca de refúgio e proteção, tem sido, tradicionalmente, uma questão intimamente ligada à soberania dos Estados (Gray, 2013). No caso da União Europeia, os Estados-membros que a compõem são os principais envolvidos na formulação e no estabelecimento das leis referentes ao refúgio. Contraditoriamente, os governos, cada vez mais, levam questões críticas relativas a políticas migratórias para o nível de decisão supranacional (Ibid).

Essa tendência a incluir temáticas no escopo do *acquis communautaire*⁴⁹ europeu não é nova e remete à remoção das fronteiras internas entre os EM iniciada com o Acordo de Schengen; este, foi assinado em 1985 e estabeleceu regras comuns em relação a vistos, direito ao refúgio e controle das fronteiras externas, mas que só entrou em vigor em 1999. Até 1997, as questões dessa natureza, na UE, eram tratadas de forma intergovernamental, ou seja, no âmbito interno dos Estados-membros e, por isso, o progresso era lento. Além disso, a cooperação nessa área era criticada pela falta de transparência (Hatton, 2005; Gray, 2013).

Segundo o Comitê Europeu para Refugiados e Exilados (CERE), em meados da década de 1980, os seis países fundadores da UE – Alemanha, França, Itália e os membros do chamado Benelux, composto por Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos – decidiram abolir fronteiras internas entre si a fim de facilitar o aprofundamento da cooperação europeia. Ao mesmo tempo, introduziram as chamadas “medidas compensatórias”, como o fortalecimento do controle das fronteiras externas e a cooperação nas questões migratórias. As negociações relativas a Schengen foram inicialmente discutidas fora do escopo das instituições supranacionais e

49 “O termo *acquis communautaire*, do francês, significa “acervo comunitário” e designa tudo aquilo que é alcançado no nível comunitário (ou supranacional) como, por exemplo, a legislação, os tratados europeus e jurisprudência do Corte de Justiça. Todo país que faz – ou que quer fazer – parte da UE tem que se comprometer com o cumprimento do *acquis*” (Henriques, 2016, p. 24).

do processo decisório da UE, sendo incorporadas à ela apenas após a assinatura do Tratado de Amsterdam, em 1997 (Dinan, 2004) .

O Tratado, por sua vez, deslocou as questões de refúgio do pilar⁵⁰ intergovernamental para o supranacional, estendendo o poder legislativo comunitário e a supervisão judicial para assuntos desta natureza, conferindo, assim, maior poder à Comissão Europeia para iniciar legislações a esse respeito (Gray, 2013) . Além disso, o Tratado também reagrupou a Área de Justiça e Assuntos Internos (JAI) sob o objetivo de criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça (ELSJ) , conforme prevê o Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) nos artigos 67 a 89 (Monar, 2010; Parlamento Europeu, 2023a) .

Esses primeiros esforços para cooperar em questões migratórias no nível europeu pode ser largamente atribuído ao grande fluxo de solicitantes de refúgio que países como Alemanha e França receberam logo após os conflitos nos Bálcãs, e o colapso dos regimes comunistas na Europa Oriental (Hatton, 2005) . Segundo Natascha Zaun (2017) , a força motriz da iniciativa dos EM em cooperar no nível supranacional em questões migratórias foi a necessidade de *responsability-sharing*; passou a ser imperativo, para os Estados-membros, compartilhar, uns com os outros, a responsabilidade pelo alto número de solicitantes de refúgio que chegavam em seus territórios de forma desproporcional. Como apontam Thielemann e Dewan (2006) , essa partilha de responsabilidade seria garantida em três níveis: (a) a compensação financeira para os EM que recebessem números discrepantes de SdR (*sharing of money*) ; (b) a criação de mecanismos de redistribuição de solicitantes de refúgio (*sharing of people*) ; e (c) a harmonização dos padrões de refúgio (*sharing of policies*) .

Pela primeira vez na história da integração europeia, em 1999, no Conselho de Tampere, na Finlândia, os EM assumiram comprometimento formal para desenvolver uma política de refúgio comum, uniforme e

50 O Tratado de Maastricht, assinado em 1992, criou a chamada estrutura em pilares. Esta compunha a arquitetura institucional da organização, sendo formada por três diferentes esferas: a primeira, de cunho comunitário, e as duas outras com características intergovernamentais. O Tratado de Lisboa, assinado em 2007 e em vigor desde 2009, aboliu a noção dos pilares.

compartilhada. Essa ação inédita constituiu o que viria a ser o chamado Sistema Europeu Comum de Refúgio, o SECA. Este deveria ser processado em duas fases: (1) a adoção de normas mínimas comuns, de forma mais urgente; e, no longo prazo, (2) a uniformização da recepção e do estatuto para os indivíduos aptos a receber proteção na UE (Sandu, 2022). Segundo o regulamento de número 604/2013⁵¹ do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, “[u]mapolítica comum em asilo, incluindo um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) é parte constituinte do objetivo da União Europeia de progressivamente estabelecer uma área de liberdade, segurança e justiça, aberta àqueles que, forçados pelas circunstâncias, buscam legitimamente proteção na União (União Europeia, 2013, p. 1) ”.

A UE adotou normas que estabelecem padrões comuns exigentes e aprofundam a cooperação na questão do refúgio, com o objetivo de assegurar que os SdR sejam tratados de forma igual e justa, independentemente do país em que solicitem proteção, de acordo com a Comissão Europeia (Sandu, 2022). O período entre os anos de 1999 e 2005 criou as primeiras leis comunitárias a respeito da política de refúgio. O Programa de Haia, de novembro de 2004, destacava a necessidade de harmonização dessas políticas até o final de 2010. No Pacto Europeu sobre Imigração e Refúgio⁵², de 2008, o prazo foi estendido para 2012 (*Idem*).

Ainda no ano de 2004, a União Europeia introduziu o Fundo Europeu para os Refugiados⁵³ (FER), com o objetivo de garantir o *sharing of money*, para compensar os EM que recebessem o maior número de solicitações de refúgio (Zaun, 2017). O FER foi renovado em 2006. Os valores do Fundo variaram de acordo com o período: 114 milhões de euros (jan. /2005 a dez. /2006), 628 milhões de euros (2008 a 2013). O FER foi substituído

51 Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:PT:PDF#:~:text=O%20presente%20regulamento%20estabelece%20os,Estado%2DMembro%20respons%C3%A1vel%C2%BB>>. Acesso em abril 2023.

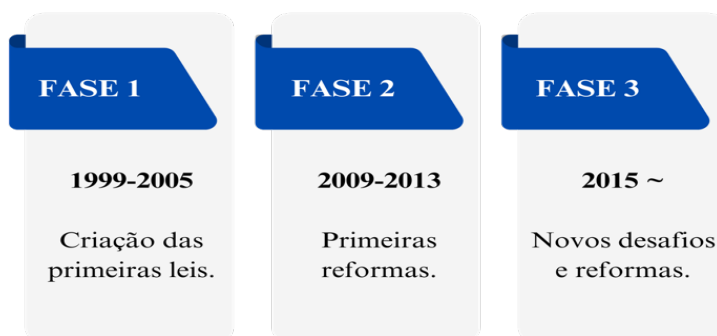
52 Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0038>>. Acesso em abril 2023.

53 Em inglês, *European Refugee Fund* (ERF).

pelo Fundo para o Refúgio, a Migração e a Integração⁵⁴ (FRMI) no período entre 2014 e 2020. O FRMI teria o valor de 3, 1 bilhões de euros, e seu objetivo era tornar a implementação do SECA de forma mais eficiente (Zaun, 2017).

Quase 10 anos depois de Tampere, o Tratado de Lisboa, assinado em 2007 e em vigor desde 2009, alterou de forma significativa o desenvolvimento das políticas da UE para o refúgio. Inaugurava-se, assim, uma outra fase (2008-2013) : a das reformas, uma vez constatadas as variações no tratamento de solicitantes de refúgio e refugiados em cada Estado membro. A Figura 1, abaixo, sistematiza as diferentes fases na construção do SECA. O Tratado de Lisboa conferiu novas competências à UE, que deveria atuar para além da adoção de padrões mínimos, e alterou o acordo institucional vigente para a área migratória. Além disso, fortaleceu o papel das instituições supranacionais da União: a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, que passou a atuar em pé de igualdade com o Conselho de Ministros por meio do processo legislativo ordinário (Kaunert; Léonard, 2012).

Figura 1 - Fases do SECA



Fonte: Elaboração própria.

Segundo o Tratado de Lisboa, a estrutura do SECA deve estar fundada em dois princípios fundamentais, de acordo com o artigo 80 do

⁵⁴ Em inglês, *Asylum, Migration and Integration Fund* (AMIF) . Em português de Portugal, Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

TFUE: a solidariedade e o compartilhamento justo de responsabilidades entre os Estados-membros (Gray, 2013) . Apesar de definir os princípios do sistema, o artigo 80 não deixa claro como deve-se dar o relacionamento dos EM em relação a esses princípios. O SECA, assim, é governado por seis instrumentos legislativos (diretrizes) e uma agência (Quadro 1) .

Quadro 1 - Instrumentos legislativos e agência que compõem o SECA

INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS
Diretriz de Procedimentos de Refúgio (<i>Asylum Procedures Directive</i>)
Diretriz de Condições de Recepção (<i>Reception Conditions Directive</i>)
Diretriz do Estatuto do Refugiado (<i>Qualification Directive</i>)
Regulamento de Dublin (<i>Dublin Regulation</i>)
Regulamento EURODAC (<i>EURODAC Regulation</i>)
AGÊNCIA DE APOIO
Aência da União Europeia para o Refúgio (<i>European Union Asylum Agency</i>)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Comissão Europeia (2023) .

Diversas medidas foram introduzidas para estabelecer o sistema, sendo a Diretriz de Proteção Temporária⁵⁵ (DPT) a primeira delas (Gray, 2013) . Ela postulava que os EM deveriam responder coletivamente quando um fluxo massivo de indivíduos em busca de proteção atingisse a UE e abandonar as respostas individuais/nacionais até então adotadas, que se provaram ineficazes. Essa iniciativa representou uma primeira tentativa de estabelecer um sistema europeu de *burden-sharing* (BS) – ou compartilhamento de peso/responsabilidade⁵⁶, apesar de não

55 Diretriz do Conselho Europeu 2001/55/EC, de 20 de julho de 2001. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>>.

56 Doravante, neste artigo, o termo *burden-sharing* será traduzido como compartilhamento de responsabilidade. Isso decorre do fato de que o vocábulo *burden* (que, em inglês, significa fardo ou peso) não é considerado pela autora como a melhor opção a ser utilizada,

prever mecanismo algum de apoio financeiro entre os Estados envolvidos (Kaunert; Léonard, 2011). Com a eclosão da crise migratória de 2015, surge o questionamento: por que a UE não acionou essa Diretriz, uma vez que o fluxo de solicitantes de refúgio foi um dos maiores já vivenciados pelo continente? Até hoje não se sabe a razão, e esse fato é apontado pela literatura como uma das razões que explicam a falha do Esquema de Realocação Emergencial vigente entre 2015 e 2017. De acordo com Ineli-Ciger (2023), a Comissão nunca propôs a ativação da Diretriz por falta de vontade política.

Outras conquistas alcançadas na área do refúgio incluem a adoção de cinco instrumentos legislativos: a Diretriz de Procedimento de Refúgio, a Diretriz de Condições de Acolhimento, a Diretriz do Estatuto do Refugiado, o Regulamento EUODAC e o Regulamento de Dublin (Quadro 1). Cada um deles será apresentado em subseções ao longo do capítulo. É imprescindível destacar que, segundo o CERE, a hierarquia legal da UE coloca as diretrizes supracitadas acima das leis nacionais, fazendo com que os EM adaptem suas políticas nacionais de forma a obedecer ao SECA. É fundamental pontuar, entretanto, que há três exceções à essa regra: a Irlanda, o Reino Unido e a Dinamarca.

A Dinamarca não está juridicamente vinculada às decisões tomadas pelo Conselho de Ministros no que se refere às medidas previstas no título V do TFUE⁵⁷ sobre as políticas do ELSJ, dentro das quais se enquadra a política de refúgio. A Irlanda também não é obrigada a participar da adoção e aplicação dessas medidas, mas pode fazê-lo de forma voluntária⁵⁸ (*opt-in*), caso deseje. Essa “não obrigação” é conhecida na literatura como *opt-out*⁵⁹ e se refere à possibilidade de alguns Estados-membros da UE de não participar de um determinado assunto coberto pela integração regional (IR), evitando, assim, eventuais impasses. Alguns outros exemplos de *opt-outs* incluem: Acordo de Schengen (Irlanda); União Econômica

por se referir a seres humanos que estão em busca de proteção internacional e fugindo de ameaças concretas.

57 Conforme atesta o Protocolo n.º 22 do TFUE.

58 Conforme atesta o Protocolo n.º 21 do TFUE.

59 Para maiores detalhes a respeito dos *opt-outs* e *opt-ins* na história da integração europeia, ver Adler-Nissen (2009; 2011) e Monar (2010).

e Monetária (Dinamarca) ; Defesa (Dinamarca) ; e a Carta Fundamental de Direitos Humanos da UE (Polônia) (Adler-Nissen, 2009) .

Conforme esclarece Adler-Nissen (2009) , alguns Estados-membros decidem pelos *opt-outs* sob a justificativa de proteger a autonomia nacional na tomada de decisão. Contudo, há autores que apontam que essas exceções podem resultar em perda de influência da UE enquanto bloco, além de possibilitar o que intitulam de *second-class membership*. Alguns definem o fenômeno como um “sequestro” ao *acquis communautaire*. A autora define, ainda, Dinamarca e Reino Unido como os “campeões” dos *opt-outs* da UE, por terem escolhido não se submeter a diversas áreas da cooperação regional (Adler-Nissen, 2009, p. 62, tradução da autora) . No que se refere ao SECA, criado para harmonizar a recepção a migrantes forçados, a própria possibilidade de um Estado membro optar por não cooperar na área é uma excrescência, expondo as fragilidades (e as dificuldades) de cooperar em uma *policy area* tão sensível.

Apesar de a Comissão Europeia ter apresentado propostas para a inauguração da segunda fase do SECA entre os anos de 2008 e 2009, o avanço foi bastante lento (Sandu, 2022) . Assim, a segunda fase só se inicia, *de fato*, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009) , a fim de promover uma “mudança de ênfase das normas mínimas para um processo comum de asilo com base num estatuto uniforme de proteção” (s/p) . A constatação, por parte da UE, de que a situação entre os EM e os níveis de proteção aos SdR e refugiados era muito díspare fez com que o Plano de Ação para o Refúgio (*Policy Plan on Asylum*) fosse proposto em 2008.

Seu objetivo era estabelecer a base para construir um sistema de padrões comuns e uniformes para proteção (Comissão Europeia, 2023a) . Além do Plano, a UE apresentou também uma série de reformas a serem implementadas nos instrumentos legislativos supracitados, que só foram completadas em 2013. Uma das novidades foi a criação e o estabelecimento do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Refúgio (EASO, na sigla em inglês) , cujo objetivo era auxiliar os EM a implementar as leis comunitárias e a reforçar a cooperação prática.

Com exceção da Diretriz de Condições de Recepção, em vigor desde janeiro de 2012, os demais instrumentos legislativos só passaram a

vigorar em julho de 2013. Esse atraso na adoção das leis de refúgio foi um dos fatores que tornaram ainda mais complexa a reação da UE quando houve a eclosão da crise migratória de 2015. Na verdade, a crise expôs uma série de deficiências e falhas institucionais na construção do SECA.

2 INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS DO SECA

2.1 Diretriz de Condições de Acolhimento

A Diretriz de Condições de Acolhimento⁶⁰, adotada em 2003, estabelece normas mínimas no que concerne ao acolhimento dos solicitantes de refúgio enquanto eles esperam o processamento da sua solicitação. Segundo o portal da União Europeia (2014), a Diretriz visa assegurar acesso à informação, habitação, alimentação, cuidados de saúde e emprego, com o objetivo de garantir que estejam de acordo com a Carta de Direitos Fundamentais da UE. Além disso, apesar de o Estado decidir conceder ou não acesso ao seu mercado de trabalho, o SdR passa a ter direito de procurar emprego no país receptor em um prazo máximo de nove meses (Tirlea, 2012).

Ademais, a diretriz prevê também liberdade de movimento e de residência e cuidados médicos e psicológicos. Kaunert e Leonard (2011) afirmam que este instrumento tem sido bem aceito pelos Estados, ainda que não cumprido de maneira plena, uma vez que estes visam reduzir movimentos secundários dos solicitantes de refúgio que, deparados com situações insatisfatórias em um primeiro país de refúgio, se veem forçados a proteção em outro EM com condições de vida mais adequadas (Tirlea, 2012). Os movimentos secundários foram uma das questões mais sensíveis com a eclosão da crise em 2015.

A diretriz trouxe, ainda, de maneira inédita, normas comuns em matéria de detenção para os SdR, visando garantir a proteção dos seus direitos fundamentais. Entre outras medidas, restringe a detenção de pessoas vulneráveis (menores de idade), prevê o acesso a assistência jurídica

60 Conforme Diretriz 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003 e revisada com a Diretriz 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

gratuita e condições de acolhimento específicas para os centros de detenção. A eficácia e a aplicabilidade das inovações referentes à detenção é bastante questionável, como apontam Tirlea (2012) e Langford (2013), uma vez que os solicitantes são muitas vezes vistos como ameaça à segurança nacional dos países de acolhimento, e terminam sendo detidos – lá passando muito tempo – com constantes violações de direitos humanos.

A crise migratória de 2015 expôs as fragilidades da Diretriz, uma vez que ela deixa margem para que os próprios Estados-membros decidam qual a forma mais adequada de fornecer condições de acolhimento. Em 2016, a Comissão Europeia propôs uma revisão da Diretriz, com o objetivo de harmonizar as condições de acolhimento entre os EM da União Europeia e reduzir os incentivos aos chamados movimentos secundários⁶¹. Dentre as propostas, está também a redução do tempo para que esses migrantes tenham acesso ao mercado de trabalho local. O texto foi aprovado pelo Parlamento e pelo Conselho de Ministros em 2018. Em março do mesmo ano, a Agência da União Europeia para o Refúgio (antigo EASO) emitiu um guia para harmonizar as condições de acolhimento a questão de menores desacompanhados⁶². Em dezembro, adotou um guia⁶³ para fortalecer o preparo das autoridades responsáveis pela recepção de migrantes forçados e sua habilidade para lidar com situações de pressão no sistema.

2.2 Diretriz do Regulamento de Dublin

Essa Diretriz substituiu, em fevereiro de 2003, a chamada Convenção de Dublin, vigente desde 1990 e passa a ser chamada de Regulamento

61 De acordo com a própria Comissão Europeia, o movimento secundário (*secondary movement*) é o movimento de migrantes - incluindo solicitantes de refúgio e refugiados - que, movidos por diferentes razões, deslocam-se do país de primeira entrada na UE para outro Estado, em busca de proteção e/ou reassentamento permanente.

62 Disponível em: <<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Guidance-on%20reception-%20conditions-%20for-unaccompanied-children.pdf>>.

63 Disponível em: <<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-guidance-contingency-planning-2018.pdf>>.

de Dublin II (Council Regulation (EC) nº 343/2003⁶⁴). Seu princípio fulcral reside na determinação de que a responsabilidade pela análise do pedido de refúgio de um indivíduo deve pertencer, ao Estado membro pelo qual o requerente entrou na UE – a chamada regra de Primeiro País Seguro (PPS). Ele estabelece os critérios e os mecanismos para determinar o responsável pela análise de uma solicitação de refúgio.

O objetivo maior dessa diretriz é garantir que o solicitante tenha acesso a uma solicitação de refúgio em um único Estado-membro (Kaunert; Léonard, 2011; Tirlea, 2012) e evitar problemas como o *asylum shopping* (múltiplas solicitações em diversos EM feitas pelo mesmo indivíduo) e “refugiados em órbita” (quando o solicitante é transferido entre Estados e nenhum deles assume a responsabilidade, deixando-o no limbo e sujeito a condições degradantes).

O Regulamento de Dublin foi alterado diversas vezes ao longo do estabelecimento do SECA. Em junho de 2013, pouco antes da eclosão da crise, o Parlamento Europeu e o Conselho da UE adotaram a Regulação (UE) nº. 604/2013, denominada Regulamento de Dublin III⁶⁵. O objetivo era aprimorar os critérios para determinar qual EM seria responsável pela admissão do solicitante de refúgio. Além disso, estabelece uma série de garantias para os SdR, que incluem: o direito à informação; maiores garantias para menores desacompanhados; e o direito de apelar contra uma decisão de transferência para outro Estado membro da UE (Parlamento Europeu, 2023).

As pressões da crise migratória de 2015 expuseram as fragilidades do Sistema Europeu Comum de Refúgio. O Sistema Dublin, particularmente, foi afetado de forma considerável, uma vez que determinava que o EM responsável pela avaliação do pedido de proteção temporária baseado no primeiro país em que o solicitante chegasse. Grécia e Itália receberam o maior número de solicitações de refúgio, logicamente, por estarem na costa – os chamados *front line states*. Isso gerou uma

64 Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003R0343>>.

65 Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A320130604>>.

pressão sem precedentes em todo o SECA e, claramente, em toda a UE. Retomaremos essa discussão no capítulo dos resultados.

2.3 Diretriz do Estatuto do Refugiado

Estabelecida em 2004⁶⁶ e revisada em 2011⁶⁷, a diretriz define as condições para a concessão da proteção internacional, ou seja, regras e princípios comuns a todos os EM a serem aplicados na identificação de refugiados ou beneficiários de proteção subsidiária, e garante um nível mínimo de benefícios aos indivíduos (Tirlea, 2012). Antes do seu estabelecimento, as normas mínimas previstas eram assaz imprecisas, levando a discrepâncias nas práticas e nas legislações dos EM. Assim, a possibilidade do indivíduo de desfrutar de proteção na UE variava consideravelmente de Estado para Estado.

A Diretriz define, ainda, os critérios que o indivíduo precisa atingir para se qualificar a receber proteção subsidiária e para alcançar a condição de refúgio. O *status* de refugiado só poder ser concedido ao indivíduo que cumprir com os requisitos da Convenção de 1951. Contudo, existem indivíduos que não se qualificam nos parâmetros da Convenção, mas que estão em sério risco em seus países de origem (Kaunert; Léonard, 2011). A Diretriz do Estatuto do Refugiado vai além dos critérios estabelecidos pela Convenção de Genebra de 1951 na determinação do *status* de refugiado e considera que o medo fundado de perseguição por motivos de gênero e perseguição sexual também são justificativas plausíveis para a solicitação da condição de refúgio na UE (Tirlea, 2012).

Ademais, a diretriz também prevê que não apenas atores estatais se configuram como perseguidores, mas também atores não estatais, o que fez com que ela fosse positivamente acolhida por organizações não governamentais pró-migração e também por parte da comunidade acadêmica (Kaunert; Léonard, 2011). Baseada no princípio do *non refoulement* – ou da não devolução forçada, segundo o qual um país não pode devolver um refugiado ou SdR ao Estado onde há perseguição, ou temor

66 Diretriz 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004.

67 Diretriz 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.

fundado de perseguição, ao indivíduo que solicita proteção (Pacífico, 2011) , a diretriz apenas prevê o *refoulement* quando o refugiado constitui perigo à segurança nacional do estado acolhedor e/ou quando ele tem registro de crimes graves cometidos.

Em 2016, a Comissão Europeia propôs uma revisão dessa Diretriz⁶⁸. Contudo, até o presente momento, os Estados-membros não entraram em consenso. Segundo o Parlamento Europeu, a reforma da Diretriz do Estatuto do Refugiado ainda é parte do que ele denomina de *unfinished business*, conforme anunciado pelo então Presidente do PE, em outubro de 2019 (Fajon, 2023) .

2.4 Diretriz de Procedimentos de Refúgio

A Diretriz de Procedimentos de Refúgio⁶⁹ fornece padrões mínimos de conduta em relação aos solicitantes de refúgio a serem adotados por todos os Estados-membros da UE, regulamentando todo o processo, desde a solicitação até o parecer final. Esses padrões são válidos para: a formulação do pedido; a forma como ele será analisado; o direito, do solicitante, de (a) permanecer no país em que solicitou a condição de refugiado e de (b) ter acesso a entrevistas com intérpretes que o auxiliem durante o processo, além de assistência legal e judicial; a detenção etc. (Tirlea, 2012; Kaunert; Léonard, 2011) . Ao definir os direitos e as garantias do solicitante de refúgio, a direttriz ajudou a minimizar as variações existentes entre os EM.

São introduzidas pela direttriz, ainda, situações em que as solicitações de refúgio podem ser priorizadas, aceleradas ou consideradas infundadas (Fullerton, 2011) . Os conceitos de “país de origem seguro” e “terceiro país seguro”, quando utilizados, podem tornar uma solicitação de refúgio inválida. O primeiro o faz quando o país de origem do solicitante é considerado um local seguro, segundo critérios mencionados no Anexo 2 da Diretriz (quando não há perseguição, tortura, tratamento

68 Disponível em: <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/who-qualifies-international-protection_en>.

69 Diretriz 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, revisada com a Diretriz 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

desagradante e desumano, situações de conflito e violência indiscriminada). Já o conceito de “terceiro país seguro” atesta que, se o solicitante passou por um país seguro antes de chegar ao seu destino, ou tem algum tipo de conexão com um país considerado seguro pela UE, então esse país deve ser responsável pelo processo de solicitação de refúgio do indivíduo, e a solicitação no primeiro país pode ser anulada ou recusada (Tirlea, 2012; Lambert, 2012).

Segundo o relatório do CERE, de 2006, a diretriz é incoerente e ambígua, e pode levar a violações dos direitos humanos de indivíduos em condições já precárias. É imperativo apontar que as iniciativas supracitadas, conquistadas ao longo dos anos, estabelecem apenas critérios mínimos para tratar dos processos de solicitação de refúgio que chegam à UE, devendo os EM introduzir provisões e soluções mais favoráveis dentro de seus territórios (Kaunert; Léonard, 2011).

Em julho de 2016, a Comissão Europeia apresentou uma proposta para reformar a Diretriz de Procedimentos de Refúgio⁷⁰, para estabelecer um procedimento comum de proteção aos SdR entre os EM, para evitar, principalmente, o movimento secundário. Contudo, o Parlamento e o Conselho da UE não entraram em acordo, e a Comissão propôs uma nova emenda no Novo Pacto em Matéria de Migração e Refúgio, de 2020.

2.5 Regulamento EURODAC

O EURODAC (Regulamento nº 603/2013) é o sistema de comparação de impressões digitais dos solicitantes de refúgio na União Europeia. Seu objetivo é facilitar a determinação do EM responsável pela análise dos pedidos de refúgio e permitir que as autoridades responsáveis dos EM consultem o EURODAC para prevenir, deter e/ou investigar infrações penais graves, como terrorismo e assassinato. O regulamento foi criado no ano 2000 e está em vigor desde 2003.

70 Disponível em: <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/asylum-procedures_en>.

3 O SECA APÓS A CRISE DE 2015

Com o aumento sem precedentes no número de solicitações de refúgio em Grécia e Itália durante a crise migratória, a Comissão propôs, em maio de 2015, a Agenda Europeia da Migração (Comissão Europeia, 2015a) . Esta propôs medidas para enfrentar o cenário de crise, em que diversas agências da UE trabalhariam em conjunto: o EASO, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (antiga Frontex) e a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) . Além disso, a UE lançou esquemas de realocação e reassentamento, a fim de pôr em prática o compartilhamento de responsabilidade e dividir os custos entre os demais Estados-membros.

A Agenda para a Migração incluiu, ainda, planos de reformar o Sistema Europeu Comum de Refúgio, uma vez que a crise expôs suas imensas fragilidades (Comissão Europeia, 2023a; Parlamento Europeu, 2023b) . No que se refere ao Sistema Dublin, o Parlamento Europeu propôs, em novembro de 2017, uma proposta para substituir o critério de PPS. O critério de entrada seria feito por meio de um sistema de alocação, em que o SdR poderia escolher ser alocado em um dos quatro Estados-membros que tivessem os menores números de solicitações de refúgio. Contudo, quando coube ao Conselho de Ministros discutir e aprovar a proposta do Parlamento, não houve consenso. A Comissão, então, propôs substituir Dublin III pela *Regulation on Asylum and Migration Management* (Comissão Europeia, 2023a) .

Em 2020, a Comissão Europeia lançou o Novo Pacto em Matéria de Migração e Refúgio⁷¹ (Comissão Europeia, 2020) . A nova proposta de reforma das políticas migratórias e de refúgio tinha como base 3 principais pilares (a) procedimentos de refúgio e retorno eficientes; (b) solidariedade e compartilhamento justo de responsabilidade; e (c) parcerias fortalecidas com países terceiros. O objetivo precípua das sucessivas propostas de reforma do SECA era fazer com que os princípios

71 Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf>.

de solidariedade e do justo compartilhamento de responsabilidade (*burden-sharing*) fossem, enfim, aplicados.

Finalmente, em fevereiro de 2024, os 27 Estados-membros da UE chegaram a um acordo e várias peças legislativas foram alteradas. O novo Pacto sobre Migração e Refúgio foi adotado em abril do mesmo ano. Segundo informações do próprio Parlamento, os EM têm até dois anos para incorporar as mudanças em seus sistemas políticos nacionais (Parlamento Europeu, 2024). A seguir, o trabalho relata algumas dessas mudanças a respeito dos instrumentos legislativos e da agência de apoio do SECA, descritos anteriormente no Quadro 1.

O Regulamento de Dublin, criado em 2003, era o mecanismo responsável por identificar o primeiro país em que o solicitante de refúgio desse entrada; logo, esse seria o Estado responsável por gerir o pedido de refúgio. Conforme mencionado anteriormente, essa regra sobrecarregou sobremaneira os países fronteiriços da UE, a exemplo de Grécia e Itália, especialmente no ano de 2015. As novas mudanças do pacto adotado em abril de 2024 só começarão a ser implementadas em 1º de julho de 2026. O novo regulamento de Dublin possui duas novidades em comparação ao anterior: estabelece uma (a) estrutura geral para a gestão do refúgio na UE e (b) um mecanismo de solidariedade para compartilhar as solicitações de refúgio entre os EM. Ainda não há informações a respeito de como essas mudanças serão implementadas, uma vez que a adoção da política ainda está em curso.

Um dos principais instrumentos para implementar a solidariedade entre os Estados-membros da UE é a adoção de um Quadro de Reassentamento *da UE*, que prevê a adoção de um plano de reassentamento e de admissão por motivos humanitários, com a duração de dois anos, para ajudar os Estados-Membros a reassentar pessoas em toda a UE. O objetivo é substituir os esquemas *ad hoc* existentes na UE. Até o momento, não há maiores informações de como ele será organizado⁷².

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR, s/a) elenca três soluções duráveis para lidar com o número crescente de refugiados em todo o mundo: a (a) repatriação, a (b) integração e o (c)

72 Para maiores detalhes, ver Conselho Europeu (2024).

reassentamento. A repatriação consiste na volta do refugiado ao seu país de origem. A integração local, por sua vez, acontece quando a repatriação não é uma opção. Esta solução, segundo o ACNUR, consiste em encontrar uma casa para o refugiado no país anfitrião e a consequente integração dele à comunidade local. Por fim, o reassentamento consiste em transferir refugiados – aqueles migrantes que já tiveram o *status* jurídico concedido - de um país para outro Estado que já tenha concordado em recebê-los e, em último caso, conceder-lhes residência permanente. Ao Estado receptor cabe o fornecimento de “proteção legal e física, incluindo o acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais semelhantes aos desfrutados pelos nacionais” (Ibid.) .

A respeito do EURODAC, em dezembro de 2023, o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros chegaram a um acordo provisório a respeito de sua reforma. Dentre as novas medidas, estão o recolhimento de mais dados dos solicitantes de refúgio (como imagens faciais) , a inclusão de nacionais de outros países que estejam irregularmente no território da UE e a coleta de dados de todas as pessoas com idade acima de 6 anos (atualmente, o EURODAC só recolhia dados de pessoas até 14 anos de idade) (Parlamento Europeu, 2024) .

No que se refere às condições de acolhimento dos solicitantes de refúgio, a nova regra objetiva assegurar normas harmonizadas em todo o território da UE, a fim de desencorajar o movimento secundário. Os solicitantes registrados, a partir da nova regra, estão autorizados a trabalhar em até 6 meses após a solicitação de refúgio. Adicionalmente, poderão frequentar cursos de idiomas e formação profissional. Em relação às crianças, elas devem ser matriculadas em escolas até, no máximo, 2 meses após sua chegada, com tutores designados para os menores desacompanhados.

Em novembro de 2021, o antigo Gabinete Europeu de Apoio em matéria de refúgio (EASO, na sigla em inglês) transformou-se na Agência da União Europeia para o Refúgio. Seu objetivo é uniformizar e acelerar o processamento das solicitações de refúgio em toda a UE. Além disso, cabe também à Agência conferir se os direitos fundamentais dos migrantes estão sendo respeitados em todos os EM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi apresentar e analisar a construção do Sistema Europeu Comum de Refúgio, desde sua proposta, no Conselho de Tampere (1999) , até a recente aprovação de uma reforma de todo o Sistema, em 2024. Conforme demonstrado nas seções anteriores, apesar de trazer mudanças expressivas, a reforma do SECA deve ser analisada com cautela. Primeiramente, porque ela ainda não entrou completamente em vigor, e só o fará em 2026. Além disso, são necessários muitos estudos de análise do impacto que essas novas regras terão na gestão dos solicitantes de refúgio em toda a UE. Só então se saberá se as mudanças foram efetivamente adotadas.

Cabe pontuar, ainda, o risco de que muitas dessas mudanças não cheguem a ser implementadas. Os mais de 10 anos de negociações tentadas para adoção do novo acordo de migração e refúgio estão em xeque se considerada a cada vez maior influência de políticos ultradireitistas na política europeia (Joyner, 2024) . A exemplo disso, nas últimas semanas de setembro de 2024, alguns dos países que capitanearam o avanço da reforma passaram a anunciar medidas mais restritivas em suas políticas migratórias nacionais, indo de encontro ao acordo adotado em abril.

O novo governo francês, fortemente dependente do Reunião Nacional, de Marine Le Pen, anunciou medidas para reforçar as fronteiras do país (DW, 2024a) . Na Alemanha, a coalizão governamental de centro-esquerda de Berlim, “pressionada pelo recente êxito eleitoral da ultradireitista Alternativa para a Alemanha (AfD) em eleições regionais no leste do país, anunciou um reforço dos controles em suas fronteiras com os demais países da UE, a fim de reduzir a entrada de migrantes” (DW, 2024b, s/p) . Marjolein Faber, ministra responsável pela migração nos Países Baixos, membro do ultradireitista Partido pela Liberdade, publicizou planos para adotar o que seria “a política migratória mais rígida de todos os tempos” (DW, 2024c) .

Resta saber quantas crises a mais serão necessárias para que a solidariedade deixe de ser apenas um discurso, e passe a ser um princípio efetivamente buscado e aplicado pelos líderes europeus no âmbito da União Europeia. Os próximos anos serão fundamentais para averiguar se

a reforma do SECA gerará resultados práticos, uma vez que todos os 27 Estados-membros da UE tenham internalizado as novas normas. A agenda de pesquisa do campo, então, deve incluir estudos aprofundados a respeito de como – e se – a UE implementou todas as reformas propostas.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Soluções duradouras**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/o-que-fazemos/solucoes-duradouras>. Acesso em: nov. 2023.

ADLER-NISSEN, R. Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs. **Journal of European Public Policy**, [s. l.], v. 16, n. 1, 2009.

_____. Opting out of an ever closer union: the integration doxa and the management of sovereignty. **West European Politics**, [s. l.], v. 34, n. 5, 2011.

CAPORASO, J. A. Europe's Triple Crisis and the Uneven Role of Institutions: the Euro, Refugees and Brexit. **Journal of Common Market Studies**, [s. l.], v. 56, n. 6, 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. [S. l.]: Comissão Europeia, 2020. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf. Acesso em: ago. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. Common European Asylum System. [S. l.]: Comissão Europeia, 2023a. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_pt. Acesso em: nov. 2019.

CONSELHO EUROPEU. **Um novo quadro de reinstalação da UE**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/>

[eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/resettlement-framework/](#). Acesso em: nov. 2024.

DINAN, D. **Europe Recast: a history of European Union**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

DW. Ex-negociador do Brexit será o primeiro-ministro da França. **DW**, [s. l.], 2024a. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/macron-nomeia-ex-negociador-do-brexit-como-primeiro-ministro/a-70143958>. Acesso em: nov. 2024.

_____. Alemanha inicia controles em todas as fronteiras terrestres. **DW**, [s. l.], 2024b. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/alemanha-inicia-controles-em-todas-as-suas-fronteiras-terrestres/a-70228432>. Acesso em: nov. 2024.

_____. Wilders anuncia acordo para novo governo holandês de direita. **DW**, [s. l.], 2024c. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/wilders-anuncia-acordo-para-novo-governo-holand%C3%AAs-de-direita/a-69090953>. Acesso em: nov. 2024.

FAJON, T. Reform of the qualification directive in “Promoting our European Way of Life”. **Parlamento Europeu**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD21/file-jd-reform-of-the-qualification-directive>.

FULLERTON, M. Tale of Two Decades: War Refugees and Asylum Policy in the European Union. **Global Studies Law Review**, [s. l.], v. 10, n. 1, 2011.

HATTON, T. J. European Asylum Policy. **National Institute Economic Review**, [s. l.], v. 194, n. 1, 2005.

HENRIQUES, A. B. L. **Democracia e União Europeia: a resposta à crise da zona do Euro e o déficit democrático (2008 a 2014)**. 2016. 154 f.

Dissertação (Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais - PPGRI) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2016.

INELI-CIGER, M. Reasons for the activation of the temporary protection directive in 2022: A tale of double standards. In: EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement. [S. l.]: [s. n.], 2023. p. 59.

LA, E. Ascensão da ultradireita transforma política de asilo da UE. **DW**, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-a-ascens%C3%A3o-da-ultradireita-transforma-pol%C3%ADtica-de-asilo-da-ue/a-70363011>. Acesso em: out. 2024.

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

KAUNERT, C. ; LÉONARD, S. **The European Union and Refugees: Towards More Restrictive Asylum Policies in the European Union?**. [S. l.]: GRITIM Working Papers Series, n. 18, 2011.

LAMBERT, H. Safe Third Country in the European Union: an evolving concept in International Law and implications for the UK. In: **Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law**, [s. l.], v. 26, n. 4, 2012.

LANGFORD, L. M. The Other Euro Crisis: rights violations under the Common European Asylum System and the unraveling of EU solidarity. **Harvard Human Rights Journal**, [s. l.], v. 26, n. 5, 2013.

MONAR, J. The 'Area of Freedom, Security and Justice': 'Schengen' Europe, Opt-outs, Opt-ins and Associates. In: DYSON, K. ; SEPOS, A. (Eds.) . **Which Europe?**. Londres: PalgraveMacmillan, 2010. (Palgrave Studies in European Union Politics) .

PANEBIANCO, S. ; FONTANA, I. When responsibility to protect 'hits home': the refugee crisis and the EU response. **Third World Quarterly**, [s. l.], v. 39, n. 1, 2018.

PARLAMENTO EUROPEU. Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: aspectos gerais. [S. l.], 2023a. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/150/espaco-de-liberdade-de-seguranca-e-de-justica-aspetos-gerais>. Acesso em: ago. 2023.

_____. Política de Asilo. [S. l.], 2023b. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/pt/FTU_4.2.2.pdf. Acesso em: ago. 2023.

_____. Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20170627STO78418/reformar-o-sistema-europeu-comum-de-asilo#:~:text=e%20pa%C3%ADses%20terceiros,-,Fundos%20da%20UE%20para%20o%20Asilo,88%20mil%20milh%C3%B5es%20de%20euro>. Acesso em: nov. 2024.

SANDU, G. Política de asilo. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: jul. 2023.

SARTORETTO, L. M. A livre circulação de pessoas e a implementação e evolução do sistema europeu comum de asilo e sua incapacidade em harmonizar práticas e dividir responsabilidades por solicitantes de refúgio e refugiados entre os estados-membros da união europeia. **Revista Monções**, [s. l.], v. 4, n. 8, 2015.

TIRLEA, R. A. **Asylum seekers in EU: conditions, procedures and human rights. The case of Romania's asylum system**, [s. l.], 2012. Disponível em: http://projekter.aau.dk/projekter/files/68777323/master_thesis_radu_tirlea.pdf. Acesso em: 15 jul. 2014.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) N° 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho. [S. l.], 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:PT:PDF#:~:text=O%20presente%20regulamento%20estabelece%20os>,

Estado%2DMembro%20respons%C3%A1vel%C2%BB. Acesso em: abr. 2023.

ZAUN, N. **EU Asylum policies: The Power of Strong Regulating States**. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.

CAPÍTULO 14

RELIGIÃO E NACIONALISMO NA ÍNDIA DE NARENDRA MODI: IMPACTOS DO HINDUTVA NO DESLOCAMENTO FORÇADO DE POPULAÇÕES MUÇULMANAS

RELIGION AND NATIONALISM IN NARENDRA MODI'S INDIA:
THE IMPACTS OF HINDUTVA ON THE FORCED DISPLACEMENT
OF MUSLIM POPULATIONS

*Fábio Nobre*⁷³

*Débora Thays de Brito Miranda*⁷⁴

*Sofia Alves de Araujo*⁷⁵

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O estudo do nacionalismo hindu na Índia contemporânea, conduzido sob a orientação da ideologia do Hindutva e pela liderança de Narendra Modi, revela um complexo cenário de exclusão, no qual identidade religiosa e pertencimento são instrumentalizados para influenciar políticas de cidadania e de refúgio. Ao privilegiar uma concepção de nação hindu que exclui ou subordina grupos minoritários, especialmente os muçulmanos, o governo indiano molda uma política migratória que afeta diretamente a segurança e os direitos de comunidades vulneráveis, como a população Rohingya (Basu, 2020). Esta pesquisa visa investigar as políticas do governo Modi em relação a refugiados e migrantes, analisando como o Hindutva influencia diretrizes que deterioram as condições

73 Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UEPB) .
fabio.f.nobre@servidor.uepb.edu.br

74 Graduanda em Relações Internacionais (UEPB) . debora.miranda@aluno.uepb.edu.br

75 Graduanda em Relações Internacionais (UEPB) . sofia.araujo@aluno.uepb.edu.br

de vida e o status legal de minorias religiosas, especialmente de grupos perseguidos em países vizinhos.

Compreender esta dinâmica se torna particularmente relevante para o campo da Religião e Relações Internacionais, por permitir lançar luz sobre os mecanismos pelos quais a ideologia nacionalista impacta as populações deslocadas, inserindo-se em um contexto mais amplo de movimentos populistas e de exclusão religiosa. Para tanto, explora-se o Hindutva como um fenômeno que transforma o aparato estatal indiano em um espaço de imposição de uma identidade cultural unificada e de um “ideal de cidadania” alinhado aos preceitos hindus. Ao adotar essa postura, o governo não apenas reflete uma política doméstica de intolerância religiosa, mas também provoca questionamentos sobre a capacidade de uma democracia de promover a igualdade enquanto reforça a segregação de grupos religiosos (Basu, 2020; Sharma, 2020) .

A emergência do Hindutva como motor da política nacional tem raízes profundas na formação da identidade hindu e no nacionalismo que a acompanha. Esse movimento foi articulado por ideólogos como Vinayak Damodar Savarkar, que delineou a Índia como uma pátria hindu homogênea e que relegou os muçulmanos e outros grupos minoritários a uma posição marginal. O Hindutva, assim, se construiu como uma ideologia que, enquanto unifica a população hindu, exclui aqueles que, segundo Savarkar e seus seguidores, não compartilham das mesmas raízes religiosas e culturais. Ao longo das últimas décadas, a política indiana viu o Hindutva transformar-se de um movimento minoritário para uma poderosa ferramenta de mobilização social e política, culminando na ascensão do BJP, que assumiu o compromisso de consolidar a Índia como um país majoritariamente hindu. (Basu, 2020) .

No entanto, essa construção nacionalista intensificada pela administração Modi gera implicações sérias para populações minoritárias, como os Rohingya, refugiados muçulmanos originários de Mianmar, antiga Birmânia, que migraram para a Índia em busca de segurança após serem alvos de uma brutal limpeza étnica (Wade, 2017. Nobre, 2017) . Em um contexto em que o governo indiano se recusa a assinar a Convenção de 1951 sobre Refugiados e não dispõe de uma estrutura jurídica própria para garantir direitos e proteção para populações deslocadas, os Rohingyas,

assim como outras populações em situação semelhante, enfrentam uma situação de extrema vulnerabilidade. A administração Modi promulgou leis como a Emenda à Lei de Cidadania de 2019, que estabelece critérios religiosos de cidadania, permitindo a legalização de minorias de países vizinhos que compartilhem uma base religiosa comum ao hinduísmo, mas exclui explicitamente os muçulmanos. (Shanker e Vijayaraghavan, 2020)

Nesse cenário, a discriminação contra os Rohingya se acentua. A percepção pública, frequentemente moldada por declarações governamentais e por uma narrativa oficial que associa os Rohingya a riscos de segurança, contribui para a exclusão social dessa comunidade. A alegação é de que a presença dos Rohingya fomenta um ambiente propício ao terrorismo e ao extremismo, mesmo que essas afirmações careçam de evidências objetivas. Tais declarações contribuem para a desumanização dos Rohingya, alimentando um discurso que os vê como ameaças e fortalece a política de exclusão, apoiada tanto por líderes locais quanto pela própria população.

Observar esses processos excludentes exige um arcabouço muito específico, que pode ser fornecido pelas intersecções propostas pelo estudo da Religião e Relações Internacionais (Kubálková, 2006). A construção do “outro” como um inimigo é uma estratégia que não apenas alimenta o nacionalismo, mas também gera um ambiente de legitimidade para o tratamento discriminatório. No caso indiano, os muçulmanos, e especialmente os refugiados Rohingya, são mobilizados nessa lógica agonística, gerando um estado de “inimigos internos” e reforçando o discurso de proteção e pureza nacional. A aplicação prática dessa estratégia pelo governo indiano é visível no tratamento destinado aos Rohingya, que, além de serem excluídos da cidadania, são sujeitos a medidas coercitivas, como deportação e detenção, acentuando seu estado de apátridas e de deslocamento forçado. (El-Tahir; Rana, 2018).

A presente pesquisa visa responder até que ponto a política de Hindutva, adotada pela administração Modi, afeta diretamente a qualidade de vida e o status de refúgio dos Rohingya na Índia. A hipótese aqui sugerida é de que as diretrizes do Hindutva, ao priorizarem a identidade hindu e excluïrem minorias religiosas, resultam em uma política migratória que marginaliza os Rohingya, negando-lhes o acesso a direitos

fundamentais e a um reconhecimento de sua condição enquanto refugiados. A metodologia utilizada é qualitativa, consistindo num estudo de caso único, fundamentado em políticas e discursos, permitindo uma observação das implicações práticas dessas medidas. Dados secundários, como registros do ACNUR e estudos de direitos humanos, compõem o material empírico utilizado para examinar a situação atual da comunidade Rohingya, oferecendo uma compreensão detalhada das barreiras jurídicas e sociais enfrentadas por tal coletividade.

A delimitação temporal desta pesquisa compreende o período desde a reeleição de Narendra Modi em 2019 até o momento, período em que políticas de exclusão religiosa se consolidaram como uma marca da gestão atual. Esse recorte é fundamental para compreender como as reformas na legislação de cidadania e imigração refletem a inclinação ao Hindutva, influenciando diretamente as condições de refúgio e a posição dos Rohingya na sociedade indiana. O desenvolvimento desta pesquisa está dividido em quatro capítulos: o primeiro, sobre a história do nacionalismo hindu e o papel do Hindutva; o segundo, que examina o contexto político da ascensão de Modi e do BJP; o terceiro, que foca especificamente na situação dos Rohingya e nas barreiras legais impostas; e o último, que discute as consequências sociais e regionais das políticas excludentes da Índia.

Este artigo se propõe a contribuir para a discussão sobre o limite da inclusão democrática em regimes que promovem ideologias nacionalistas, problematizando como as políticas de exclusão baseadas na fé refletem um afastamento dos princípios fundamentais de cidadania universal e de direitos humanos. Ao focar na comunidade Rohingya, o estudo permite uma análise dos efeitos concretos de uma ideologia que, embora se baseie em identidade cultural e religiosa, toma proporções mais amplas ao tornar-se simbiótica ao espectro nacionalista, e acaba impactando diretamente a qualidade de vida e a dignidade de indivíduos, privando-os não apenas de cidadania, mas de segurança e de um lugar estável na sociedade indiana.

1 DE IMPÉRIO A NAÇÃO: UM PANORAMA HISTÓRICO DA ÍNDIA

Atraídos pelos lucros portugueses advindos do comércio oriental, inspirados por novas empresas de comércio marítimo e incentivados pelo monopólio, inicialmente de 15 anos, oferecido pela Rainha Elizabeth I, a Companhia das Índias Orientais chegou à corte de Jahangir em abril de 1609. A princípio, encontraram dificuldades para estabelecer uma fábrica em Surat devido ao domínio português e, por isso, seguiram para a costa sudeste e lá iniciaram as negociações. A ascensão britânica para o domínio do subcontinente indiano foi marcada por diversos conflitos com outras potências europeias e estados independentes do subcontinente indiano. Os anos de colonização viram crescer um sentimento de nacionalismo indiano como respostas às políticas que ignoravam as necessidades populares e contribuíram pelo enrijecimento e do sistema de castas e as rivalidades religiosas entre muçulmanos e hindus (Hofbauer, 2020). A Revolução de 1857 uniu diversos setores da sociedade indiana em uma primeira grande mobilização contra o domínio britânico e embora não tenha atingido seus objetivos iniciais, o levante impulsionou a conscientização coletiva para a luta por independência. O movimento de independência, por sua vez, surgiu da resistência popular, intensificada por questões sociais e culminando na independência e partição do território em Índia e Paquistão em 1947, o que ainda influencia as relações regionais. (Ahir, 2020)

1.1 O Período Colonial

A primeira fábrica inglesa na Índia foi estabelecida em Surat, em 1613, após a vitória do capitão Thomas Best, da Companhia Britânica, sobre os portugueses. Em 1639, se estabeleceram em Madras e lá firmaram a sede da companhia no litoral leste, transferida em 1700 para Calcutá. A Companhia encontrou certa dificuldade em se estabelecer completamente devido a outras potências europeias que disputavam o local, entretanto diversos fatores contribuíram para o domínio inglês sobressair os demais. Como o privilégio concedido por alguns líderes

mongóis e a queda do Império, agravada por diversos fatores internos, mas também, pela chegada dos europeus (Ahir, 2020) .

Além disso, britânicos adotaram três principais estratégias para expandir seu controle sobre a Índia. A política de *Ring-Fence*, de Warren Hastings⁷⁶, oferecia ajuda militar a estados aliados vizinhos contra invasões externas, porém com custos pagos pelos próprios estados. O objetivo era criar uma linha de defesa nas fronteiras. Em seguida, a Aliança Subsidiária ampliou essa ideia: estados aliados recebiam proteção militar, mas precisavam manter tropas britânicas em seu território e aceitar restrições que consolidavam o domínio inglês. Por fim, a *Doutrina do Lapso* permitia ao governo britânico anexar estados cujos governantes não tivessem herdeiros biológicos, restringindo a herança de territórios a filhos adotivos e fortalecendo o controle britânico na região. (Ahir, 2020) .

A Revolta de 1857, que sinalizou o fim do Império Mongol e o início do Raj britânico, foi precedida por abusos do governo inglês e revoltas populares. Biapan Chandra (2016) classifica essas revoltas em três categorias: civis, lideradas por antigos governantes e zamindars; tribais, resultantes da desestruturação da ordem agrária; e camponesas, impulsionadas por políticas econômicas coloniais e o declínio da indústria têxtil local. Rajiv Ahir (2020) também destaca as revoltas de Sipaios, motivadas por condições de trabalho precárias e desrespeito às tradições religiosas. A Revolta de 1857, por sua vez, foi uma movimentação de diversos setores e buscava acabar com o domínio britânico e restaurar o império mongol. Embora não tenha alcançado esse objetivo, foi um marco crucial para o movimento nacionalista indiano, aumentando a conscientização sobre a independência.

1.2 O sistema de castas e sua evolução sob o colonialismo

O sistema de castas, como visto hoje na sociedade indiana, é resultado de um longo e complexo processo histórico. O que chamamos de sistema de casta é, na verdade, uma junção da noção de *varna*, a divisão original de quatro grupos, e *jati*, diversas subcategorias que se relacionam

76 Primeiro governador-geral da Índia (1772 -85) .

com as divisões de varna e nem sempre tiveram o peso atual. Hofbauer (2020) , explica que, por mais que seja bastante difundida a ideia de que o colonialismo britânico contribuiu diretamente para a redimensionar o fenômeno das castas, não só alterando seu significado, mas também seu impacto social, não há consenso sobre o peso dessa contribuição. Desse modo, o autor divide as produções teóricas em dois grandes grupos, o primeiro possui uma abordagem antropológica “de dentro”, que explica que o sistema de castas atuais é muito mais consequência de um processo interno do que da colonização. O segundo grupo examina as consequências do colonialismo nesse processo. No entanto, autores de ambos os grupos concordam que a Índia pós-mongol se organizava de maneira mais fluída e ambígua. Durante o período colonial, houve debates sobre a importância que as castas deveriam ter na construção dessa nova sociedade. Entretanto, algumas políticas coloniais excludentes podem ser interpretadas como uma tentativa do governo colonial de enrijecer essas divisões para ter um maior controle sobre os diversos setores da sociedade. (Hofbauer, 2020)

1.3 O Movimento de Independência

A presença do governo colonial e de um sistema educacional britânico no século XVIII moldou uma classe média e intelectuais ocidentalizados na Índia, destacando questões sociais como a posição das mulheres e a hierarquização e exclusão baseadas nas castas. Esse foi o início do movimento nacionalista indiano (Ahir, 2020) . Dessa forma, o crescimento de um sentimento nacionalista moderno e o surgimento de organizações de resistência na Índia é um fenômeno complexo, influenciado por uma série de fatores interligados que foram cruciais para a mobilização em prol da independência. O Congresso Nacional Indiano, organização nacionalista de resistência, surgiu em 1885 como uma força catalisadora dessa ânsia por melhorias sociais. (Ahir, 2020)

Figuras emblemáticas, mas que não necessariamente seguiam uma mesma forma de resistência, utilizaram do congresso para mobilização e para amplificar suas ideias. Mahatma Gandhi iniciou seu ativismo na África do Sul advogando pelos direitos de indianos que viviam no país.

Reconhecido como o “pai da nação” por sua capacidade de mobilização de grandes massas, Gandhi tinha seu estilo próprio de liderança, *satyagraha*, um método de resistência passiva ou desobediência civil que era fundamentada na capacidade das massas de lutar contra a opressão. Subhash Chandra Bose, por sua vez, possuía ações e ideias mais radicais e defendia a independência completa. Ele foi responsável pela formação da Liga da Independência e sua mobilização estava pautada na organização da juventude e no movimento sindical. (Ahir, 2020)

O governo britânico utilizou também a política de dividir para governar (do latim *divide et impera*). Durante os primeiros anos de domínio inglês, a comunidade muçulmana foi duramente reprimida e discriminada, especialmente após atos de resistência contra ingerência estrangeira em práticas culturais e religiosas. Entretanto, após a crescente nacionalista vista a partir da década de 1870, uma nova abordagem foi aplicada. O governo britânico visou enfraquecer a unidade na Índia ao conceder privilégios à comunidade muçulmana, como a criação de um eleitorado separado e incentivando rivalidades com os hindus. Desse modo, a Liga Muçulmana foi fundada em 1906 para representar os interesses dos muçulmanos indianos em um país de maioria hindu (Ahir, 2020). A independência da Índia foi alcançada em 15 de agosto de 1947, após protestos e resistências populares, como o movimento Quit India, que enfrentaram repressão britânica. Esse processo resultou na partição da Índia em dois países independentes: a Índia, de maioria hindu, e o Paquistão, de maioria muçulmana. (Ahir, 2020)

2 HINDUTVA E CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE HINDU

Com um processo formativo e sociopolítico tão complexo, não é surpresa que a Índia tenha se tornado um país politicamente plural, e socialmente diverso. Decorrentes da mesma turbulenta origem, tais fenômenos também implicam em dificuldades em manter um Estado coeso e uma democracia funcional, dada a agrura em atingir consensos - ainda que mínimos - na maioria das questões sociopolíticas. O *excesso de democracia* indiano, como apontava Susanne Hoeber Rudolph já em 1961, só seria ampliado com a modernização de suas instituições (Bajpae, 2024).

Parthasarathy e Rao, 2017) , tornando ainda mais urgente a criação de algum mecanismo que permitisse a representação, sem necessariamente brechar o funcionamento da governança no país.

Para compreender a ascensão do *Hindutva* como um dispositivo capaz de alavancar elos mínimos entre certas coletividades ao status de uma ideologia nacionalista, faz-se necessário destacar a cultura política do país como um fator que amplifica a presença da religião na política. Desde o início da República secular indiana, houve uma profunda influência religiosa, e as diversas crenças presentes no país trazem consigo princípios filosóficos que sustentam hierarquias sociais e a desigualdade na aplicação de direitos universais (Basu, 2020) . A formação do Estado republicano na Índia resultou em uma ordem que não priorizou a pluralidade dos direitos nem assegurou plenamente a cidadania, seja por suas raízes religiosas que historicamente não promoveram ideais de liberdade e igualdade, seja por outros fatores. (Reddy, 2011) .

Esse Estado, que sempre esteve interligado à religião, acabou por fomentar uma cultura política onde, frequentemente, o interesse pela cidadania é negligenciado, favorecendo a criação de uma distinção entre “nós” e “eles”. Essa divisão reflete o surgimento de identidades (individuais ou coletivas) , que, sob a ótica de Chantal Mouffe, representa um exercício de poder, promovendo dissensão, conflitos e disputas, característicos da teoria agonística. Além disso, uma cultura política democrática cercada pela religião pode corroborar a participação política, aumentando o pluralismo e a diversidade de significados.

A sociedade e o Estado indianos possuem raízes profundamente religiosas, moldados pelas tradições filosóficas hindus. Um dos principais aspectos dessas tradições é a divisão dos direitos e deveres conforme a casta (*varna*) , classe social ou fase da vida. Na história recente, a religião, consolidou hierarquias sociais e segregações, tanto entre castas no hinduísmo quanto entre diferentes religiões.

Giorgio Agamben argumenta que as práticas religiosas influenciam profundamente a gênese de várias categorias da modernidade. Em *Opus Dei: a arqueologia do Ofício*, Agamben mostra como o mistério litúrgico é central para entender como a modernidade desenvolveu sua ética, ontologia e política: “Mistério significa a essência íntima da ação sacra,

isto é, a obra redentora proveniente do Senhor dos ritos sacros por Ele instituídos, e liturgia indica a ação da Igreja em união com a obra salvífica de Cristo” (Agamben, 2013, p. 44) . A influência religiosa auxiliou a moldar a modernidade na Índia. O Estado indiano adaptou-se aos valores da sociedade hindu, e a tentativa de universalizar direitos e igualdade foi prejudicada por estruturas coloniais persistentes.

No início do período republicano, havia um compromisso por parte do Estado indiano em adotar valores como o secularismo e a liberdade, mas, ainda hoje, esses princípios estão em constante processo de maturação e reflexão. Talvez as elites indianas, ao importar o regime republicano europeu, não tenham compreendido plenamente que “a República proclama a supremacia do bem comum sobre qualquer desejo particular, (...) e, além disso, visa exatamente a responder às perguntas sobre as dificuldades que há quando os mesmos que mandam devem obedecer” (Ribeiro, 2008, p. 18-21) . Entender a imposição colonial é essencial para observar o *Hindutva* como instrumento político.

2.1 A Ideologia Hindutva

Diferente do que ocorreu em muitos países colonizados, a religião predominante na Índia, o hinduísmo, não foi imposta pelos colonizadores. Originária do subcontinente asiático, a tradição hindu moldou diretamente a identidade nacional da Índia republicana. Essa tradição remonta a civilizações antigas, como a que surgiu por volta de 3.000 a. C. , que já produzia imagens com características semelhantes à divindade hindu Shiva. Ao longo das várias eras (Védica, Brahmânica, Islâmica) , a religião sempre esteve vinculada ao Estado, influenciando funções e decisões governamentais (Copland, 2012) . Contudo, o que hoje conhecemos como “hinduísmo” é, na maioria, uma construção colonial. Antes do século XVIII, o hinduísmo não se encaixava no conceito ocidental de religião, pois carecia de textos sagrados unificados e de uma doutrina formal. A colonização britânica desempenhou um papel crucial na consolidação e simplificação do hinduísmo, criando uma religião pan-indiana que atendia aos moldes ocidentais (Usarski, 2022) .

Durante o Raj Britânico, o colonialismo europeu impôs uma dominação cultural e religiosa sobre a Índia, influenciado pelo darwinismo social e a ocidentalização. Isso incluiu a repressão de práticas tradicionais hinduístas e a perseguição de grupos como os Thugs, dedicados à deusa Durga. A resistência indiana ao colonialismo foi marcada por essas transformações, como na mencionada Rebelião dos Sipaios em 1857. A insurreição, motivada por questões como a introdução de castas baixas no exército e o uso de cartuchos de armas com gordura animal, fortaleceu o nacionalismo hindu e contribuiu para o desenvolvimento do Hindutva, uma ideologia que rejeita o sistema de castas e promove a unidade hindu (Bayly, 2001, p. 165) .

O movimento Hindutva, formulado por Vinayak Damodar Savarkar em 1923, redefiniu a identidade hindu propondo igualdade entre hindus, mas marginalizando muçulmanos e cristãos como cidadãos de segunda classe. Diferente do nacionalismo ocidental, o Hindutva utiliza elementos simbólicos das tradições hindus, incluindo o uso do hindi para promover uma cultura padronizada e superior (Gellner, 1993, p. 117) . Como indica Anustup Basu (2020) o fenômeno do nacionalismo hindu, como veremos, existe entre dois pólos conceituais: o hinduísmo como uma religião denominacional e o Hindutva como uma ideologia de nacionalismo cultural ou étnico, que aparentemente não depende de uma única fé, mas que se reserva o direito soberano de organizar as diversas crenças indianas ao longo de um espectro que vai da normalidade à patologia.

Um movimento crucial que os pensadores do Hindutva fazem é traçar uma distinção entre as religiões que têm sua origem na Índia — como o jainismo, hinduísmo, budismo e sikhismo — e o cristianismo e islamismo, que possuem seguidores na Índia, mas não se originaram ali. (Sharma, 2020) . O nome “Hindutva” foi dado a essa cultura unificadora, compartilhada por todos aqueles para quem a Índia era tanto a terra de seu nascimento quanto o berço de sua religião. O nacionalismo hindu, é, portanto, uma ideologia política cuja relação com a religião hindu pode ser considerada análoga à relação entre o cristianismo e o fundamentalismo cristão, ou entre o islamismo e o fundamentalismo islâmico. (Sharma, 2020) . A luta pela independência indiana, marcada por argumentos religiosos e nacionalistas, consolidou uma visão de uma Índia

sagrada. Mesmo após a independência e a adoção de uma Constituição secular em 1950, o sistema de castas e as tensões religiosas continuam a influenciar o cenário político e social do país, representando desafios para a efetivação da cidadania e dos direitos democráticos.

2.2 O Nacionalismo Hindu e a Ascensão de Narendra Modi

Narendra Modi ascende como figura messiânica no cenário político da Índia, com foco em sua imagem como símbolo de modernização. Ele se tornou uma “marca” com influência que ultrapassa a ideologia tradicional do Sangh Parivaar, tornando o seu partido, o BJP de Modi, diferente do partido sem ele. Seu surgimento na política começou com sua nomeação quase acidental como Ministro-Chefe de Gujarat, seguido pelos massacres anti-muçulmanos em 2002. Esses eventos marcaram o início de sua notoriedade, em parte amplificada pela cobertura da mídia, que transformou o massacre em um evento midiático sem precedentes, enquanto defensores de Modi alegavam que a violência foi uma reação espontânea ao incidente de Godhra. (Basu, 2022)

Ao longo dos anos, a mídia reconfigurou Narendra Modi como um salvador do desenvolvimento, destacando seu “Modelo Gujarat” de progresso econômico, apesar de críticas sobre aumento da dívida estatal e violações de direitos humanos. Esse processo foi impulsionado por uma campanha presidencial americana adaptada ao contexto indiano, que transformou Modi em um ícone de modernidade, associando-o ao yoga e ao luxo, enquanto minimizava seu passado. O BJP mobilizou as massas por meio do aumento do uso de celulares e redes sociais, superando barreiras tradicionais de casta e classe e reforçando o fervor nacionalista e o Hindutva.

O crescimento de Modi como uma *marca política* e do Hindutva como um monoteísmo político contemporâneo envolve um realinhamento publicitário entre tradição e modernidade. Essa dinâmica pode ser entendida, à luz de Rancière (2009), como a distribuição informacional do sensível bramânico, refletindo uma nova congregação virtual que transcende as linhas divisórias tradicionais entre castas. A idealização da publicidade se funde com as pulsões da vida urbana, buscando criar uma

conexão com as expectativas e modos de vida da sociedade contemporânea, onde o Hindutva se torna uma força coesiva que vai além da mera congregação de fiéis.

Anustup Basu (2020) argumenta que o Hindutva, promovido por Modi e outros líderes políticos, visa transformar o hinduísmo em um critério essencial para definir o conceito de “bom indiano” e estabelece seus seguidores como a única opção política legítima para essa identidade. Dessa forma, o Hindutva evolui para a base ideológica de um monoteísmo político, no qual não há espaço para outros atores nem para a representação além do nativo e hindu, excluindo duplamente estrangeiros que professam outra religião.

3 OS ROHINGYAS NA ÍNDIA

Em setembro de 2017, o Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, classificou a ação do governo de Mianmar contra a comunidade Rohingya como um “caso exemplar de limpeza étnica”, após uma crise de violência desencadeada em agosto do mesmo ano, com ataques das forças militares de Mianmar contra o povo Rohingya no norte do estado de Rakhine. Apesar de ter havido episódios similares anteriormente, essa crise em particular se destaca ao provocar o maior êxodo de Rohingyas em menor espaço de tempo até então: mais de 742 mil pessoas, sendo metade delas crianças, buscaram refúgio em Bangladesh (ACNUR, 2024).

Apesar da proximidade geográfica e das similaridades culturais e religiosas, os Rohingyas enfrentam condições precárias nos campos de refugiados em Bangladesh. Conforme descrito por El-tahir e Rana (2018) em um relatório publicado pela OMS, eles vivem em assentamentos improvisados, em áreas de encostas desmatadas e superlotadas, com falta de alimentos, água, saneamento e higiene adequados. Por conta disso, muitos Rohingyas migraram para a Índia, que atualmente abriga cerca de 93. 100 deslocados (ACNUR, 2024).

Contudo, as condições de vida na Índia são difíceis para os refugiados, pois o país não assinou a Convenção de 1951 sobre Refugiados e não possui legislação específica sobre o tema. Além disso, a Lei de Emenda à

Cidadania de 2019 (CAA) usa a religião como critério para cidadania, dificultando o acesso à cidadania para minorias muçulmanas. E, sem acesso à certidão legal de cidadania, os direitos e benefícios são negados aos refugiados muçulmanos, perpetuando não somente a perseguição e opressão religiosa, como também a baixa qualidade de vida da comunidade Rohingya.

3.1 A crise Rohingya no Mianmar

Moshe Yegar (1972) argumenta que os primeiros muçulmanos chegaram à Birmânia no século IX, estabelecendo-se na Baixa Birmânia e em Arakan, impulsionados pelo comércio marítimo. Esses migrantes eram, sobretudo, comerciantes e marinheiros, e com Bengala como centro de operações, expandiram as rotas comerciais entre a Birmânia e outras regiões como Ceilão, Malaca e Malabar. Yegar sugere uma presença muçulmana considerável entre os séculos X e XIII, embora faltem dados específicos sobre essa fase inicial.

Durante o período colonial britânico (1824–1866), os britânicos usaram Arakan como uma “zona-tampão” para invadir a Birmânia. Segundo Farzana (2017), a população arakanesa viu na ocupação britânica uma oportunidade para escapar da opressão do rei birmanês e apoiou as forças coloniais. No entanto, ao longo da ocupação japonesa na Segunda Guerra Mundial, os japoneses desmantelaram as estruturas britânicas de proteção, o que resultou em ataques violentos do Exército Independente da Birmânia contra minorias étnicas, intensificando ainda mais após a retirada britânica ao final da guerra. Com a independência, o sentimento nacionalista se fortaleceu, promovendo uma divisão social entre a maioria birmanesa e as minorias marginalizadas. Conforme Farzana (2017), o nacionalismo definiu a pertença, excluindo grupos como os Rohingyas, que apoiaram os britânicos ao invés dos japoneses. Assim, a religião tornou-se um critério central de aceitação, e os não budistas foram tratados como “outsiders”.

Mais tarde, em 1982, a Lei da Cidadania institucionalizou a exclusão étnica dos Rohingyas, concedendo-lhes o status de apátridas ao excluí-los das 135 etnias reconhecidas legalmente como “nacionais”, além de

exigir comprovação de residência pré-1823 — ano da ocupação britânica em Arakan — para reconhecimento como cidadão. Farzana (2017 apud Farzana, 2010) argumenta que o conflito político em Mianmar, embora possua uma dimensão étnica, não se origina simplesmente da diversidade ou das etnias por si, ao contrário, ele é intensamente influenciado pela evolução histórica do país e pelas políticas governamentais de etnicização e segregação, que estabeleceram restrições às minorias nacionais.

3.2 Crise de violência em 2017 e refúgio para Bangladesh

Em agosto de 2017, o governo de Mianmar enviou tropas para Rakhine para reforçar a segurança na região, no entanto, nas semanas seguintes, as tropas governamentais relataram que ao menos 20 postos policiais foram atacados pelo Exército de Salvação Arakan Rohingya (ARSA), um grupo paramilitar criado com o propósito de “chamar a atenção do mundo para o descaso e os abusos praticados pelo Estado de Mianmar contra a minoria Rohingya, bem como recuperar e conquistar direitos para a etnia” (Nunes, Leonel e Silvestre, 2018, p. 4). Embora o governo de Mianmar considere o ARSA um grupo terrorista com ligações a outras organizações fundamentalistas islâmicas, o grupo não é associado nem financiado por organizações islâmicas externas, pois, de acordo com seu líder, Ata Ullah, o ARSA não possui bases islâmicas.

Assim, com o ARSA assumindo a autoria dos ataques, desencadeou-se uma repressão violenta por parte das forças militares e de segurança do governo contra a comunidade Rohingya, incluindo a expulsão de muçulmanos locais e o incêndio de aldeias. Segundo a ONG Médicos Sem Fronteiras (2018), pelo menos 6.700 pessoas faleceram, e o ACNUR (2024) estimou que mais de 742.000 refugiados buscaram abrigo em Bangladesh nos meses que se seguiram à perseguição. A maioria dos deslocados escolheu Bangladesh, devido à proximidade geográfica e à religião e idioma compartilhados, tornando-o não só o destino, mas também um ponto de passagem para outros países próximos, como a Índia (Majumder, 2018). A migração em massa e repentina sobrecarregou a infraestrutura local, especialmente nos setores de saúde e economia.

Segundo um relatório da OMS sobre a crise dos refugiados Rohingya em Bangladesh durante 2017 e 2018, as condições de vida da comunidade muçulmana permanecem extremamente precárias, isso porque os campos de refugiados são descritos como “aglomerados de populações em assentamentos construídos às pressas, em encostas íngremes e rapidamente desmatadas”, além de que a “superlotação, alimentos e água insuficientes, saneamento e higiene precários apresentam sérias ameaças à saúde” dos residentes desses campos (El-tahir e Rana, 2018, p. 5) .

3.3 Migração para a Índia

Os refugiados Rohingya deixam Bangladesh, principalmente, devido à baixa renda, alto custo de vida, dificuldades de emprego, assédios e dificuldades de adaptação, agravadas pelo ressentimento local, que os responsabiliza por problemas socioeconômicos e falta de empregos. Além disso, o deslocamento de familiares e membros da comunidade para a Índia incentiva os Rohingya a deixarem Bangladesh. Outro fator relevante é a tentativa do governo de Bangladesh de repatriar esses refugiados (Majumder, 2018) .

Isto posto, atualmente, a Índia abriga 273. 548 refugiados, dos quais 99. 403 são provenientes de Mianmar, representando um aumento de aproximadamente 367, 98% desde 2017, quando o país recebia cerca de 21. 241 refugiados birmaneses. (ACNUR, 2024) Embora a Índia ofereça refúgio a quase 300. 000 pessoas, o país não é signatário da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados nem do Protocolo de 1967 e não possui leis nacionais específicas que definam claramente os direitos e deveres dos refugiados.

Desse modo, na Índia, a determinação do status de refugiado (RSD) é um processo conjunto entre o governo e o ACNUR. Requerentes de asilo de países não vizinhos, exceto Mianmar, devem procurar o ACNUR, que orienta o RSD com base na Convenção de 1951 e em suas diretrizes internas, compartilhando os dados de solicitantes com o Ministério de Assuntos Internos da Índia. Por outro lado, os deslocados oriundos de países vizinhos do sul da Ásia devem recorrer diretamente ao MHA, mas

os critérios usados pelo governo indiano nesses casos não são publicamente divulgados (Shanker e Vijayaraghavan, 2020) .

Isto posto, a proteção dos refugiados na Índia carece de uma estrutura legal sólida, sendo baseada em políticas executivas, legislação complementar e decisões judiciais. Nesse contexto, a Lei de Estrangeiros de 1946 e a Lei de Passaportes de 1967, que regulam a entrada, estadia e partida de estrangeiros, concedem poderes amplos ao governo para prender e deportar imigrantes irregulares sem distinções para refugiados. Já os refugiados reconhecidos pelo ACNUR recebem uma carteira de identidade que, infelizmente, não é amplamente aceita pelas autoridades, dificultando o acesso a serviços essenciais como saúde e educação, o que os deixa vulneráveis e muitas vezes ainda vistos como residentes ilegais pelas autoridades (Shanker e Vijayaraghavan, 2020) .

3.3.1 *Lei de Emenda à Cidadania Indiana*

A Lei de Cidadania de 1955 orienta as regras para obtenção de cidadania indiana, estabelecendo que a nacionalidade legal pode ser concedida de cinco formas: “por nascimento dentro do território indiano, por descendência, por registro, por naturalização (residência prolongada na Índia) ou por incorporação de territórios à Índia” (Jaldi, 2020, p. 1) . Mais tarde, após a independência indiana em 1947, o direito à cidadania passou a seguir o princípio do *jus soli* — direito ao solo — de modo que etnia ou religião não eram considerados critérios para que uma pessoa se tornasse membro da comunidade política recém-independente. No entanto, em 2004, a introdução do termo “migrante ilegal” para aqueles que ingressam ou permanecem na Índia sem autorização legal modificou as condições de elegibilidade para a cidadania, acrescentando aspectos relacionados à religião e ao país de origem.

Nesse cenário, em dezembro de 2019, o Parlamento Indiano aprovou a Lei de Emenda à Cidadania (CAA) , que estabelece a religião como critério para a concessão de cidadania. Assim, hindus, sikhs, budistas, jainistas, parsis e cristãos que chegaram à Índia irregularmente antes de 31 de dezembro de 2014 podem solicitar a cidadania, caso comprovem ser oriundos do Paquistão, Bangladesh ou Afeganistão, países com

população majoritariamente muçulmana (BBC, 2024) . Por outro lado, a oposição política critica a medida, afirmando que “a CAA é mais um exemplo de como o primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, e seu partido BJP promoveram uma agenda de nacionalismo hindu, em detrimento da população muçulmana da Índia secular” (Jaldi, 2020, p. 6) .

3.3.2 *A Vida dos Rohingya na Índia de Modi*

Em 2017, o governo indiano estimou que cerca de 40. 000 migrantes Rohingya viviam no país (Sullivan e Sur, 2023) . No entanto, em 2019, o ACNUR registrou pouco mais de 15. 000 refugiados Rohingya. Essa diferença reflete não apenas a intenção do governo de restringir a entrada de imigrantes muçulmanos pela CAA, mas também de fomentar uma visão dos Rohingya como ameaças terroristas — associando-os ao grupo ARSA — e promovendo a ideia de que estão infiltrando a sociedade indiana.

Em julho de 2017, Rajnath Singh, então Ministro das Relações Exteriores, declarou que “imigrantes ilegais como os Rohingya representavam sérios desafios de segurança, pois poderiam ser recrutados por grupos terroristas, ” pedindo aos governos estaduais que identificassem e deportassem esses migrantes. Singh sugeriu ainda a formação de forças-tarefas distritais para identificar e deportar os refugiados ilegais (*The Times of India*, 2017) . Em abril do mesmo ano, Rakesh Gupta, presidente da Câmara de Comércio e Indústria de Jammu na época, ameaçou iniciar uma campanha chamada “Identifique e Mate, ” afirmando:

Estamos dando este último aviso ao Estado e ao governo central para remover esses Rohingya e bengaleses do estado. Isso requer vontade política. Se isso não for feito, não teremos outra opção a não ser lançar um movimento ‘Identifique e Mate’ contra esses colonos estrangeiros que são criminosos em todo o estado. Não seria uma ofensa se eles fossem eliminados, já que não são cidadãos deste Estado. (Hashmi, 2017, s/p)

Gupta acrescentou que tinha o apoio de organizações sociais, religiosas e políticas e argumentou que o governo de Jammu e Caxemira

não estava sujeito a nenhum tratado da ONU nem ao Artigo 370, o qual impediria assentamentos permanentes de estrangeiros ilegais no estado (Hashmi, 2017) . Ele ainda acusou os Rohingya, sem provas, de serem “possíveis bombas humanas” e “esconderijos para organizações militantes” (Sharma e Masood, 2017) .

Dessa forma, o governo indiano discrimina a comunidade Rohingya de duas maneiras principais: “primeiro, os Rohingya não recebem o mesmo apoio que outros refugiados, como os tâmeis do Sri Lanka; segundo, a CAA permite cidadania acelerada e, portanto, acesso a serviços para minorias perseguidas específicas, mas exclui a maioria dos Rohingya” (Nair, 2022) . Além disso, contrariando o princípio de direito internacional de *non-refoulement*, ou não expulsão, desde outubro de 2018, o governo indiano deportou 12 Rohingya para Mianmar, alegando que eles retornaram voluntariamente, apesar de ter negado ao ACNUR acesso para avaliar a decisão de forma independente (*Human Rights Watch*, 2022) . Banerjee e Chaudhuri (2022) apontam que “essas ações estão alinhadas com as intenções declaradas de um governo nacionalista hindu de extrema-direita na Índia, que repetidamente prometeu deportar todos os Rohingya — esses ‘imigrantes ilegais’ islâmicos”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa partiu de um questionamento central sobre em que medida a ideologia Hindutva, adotada pelo governo de Narendra Modi como ideologia política, afeta o status legal e as condições de vida dos Rohingya na Índia. Analisando as diretrizes de imigração e cidadania promovidas pelo atual governo indiano, buscou-se compreender como uma ideologia baseada na exclusão religiosa interfere no tratamento das populações deslocadas. Tomou-se, ainda, como pressuposto, que a ideologia Hindutva, ao privilegiar uma identidade hindu e marginalizar minorias, criaria barreiras significativas para os Rohingya, deslegitimando sua presença e exacerbando sua condição de apátridas.

Ao longo da pesquisa, foi possível inferir que o Hindutva funciona como um instrumento de exclusão direcionado aos muçulmanos. A análise histórica e teórica do Hindutva revelou que essa ideologia não

apenas celebra a identidade hindu, mas também depende da construção do “outro” muçulmano como uma ameaça. Essa construção, vista como um problema de segurança, sustenta a justificativa para leis que transformam o processo de cidadania em uma prática seletiva, excluindo sistematicamente os Rohingya.

A partir da forma como essa ideologia se consolidou a partir do pensamento do filósofo indiano Savarkar, criou-se uma ideia de nação hindu homogênea que delimita os muçulmanos como ameaças existenciais. Essa perspectiva histórica demonstra que o Hindutva foi central para estabelecer a narrativa que hoje justifica o tratamento discriminatório do governo Modi frente aos Rohingya. Um processo que destaca o papel da construção de “identidades perigosas” na formulação de políticas de exclusão. Entender este mecanismo oferece um aporte teórico relevante para as Relações Internacionais ao exemplificar a securitização da identidade religiosa em um contexto democrático.

Os resultados da pesquisa apontam para a Emenda à Lei de Cidadania de 2019 como o maior exemplo da transformação da cidadania indiana, criando uma divisão religiosa no sistema legal do país, de forma que apenas determinados grupos, preponderantemente hindus, podem obter cidadania com facilidade. Dessa maneira, o trabalho contribui para o debate acadêmico ao evidenciar que o Estado indiano, por meio de políticas seletivas, aplica o Hindutva para enfraquecer direitos fundamentais e a universalidade da cidadania.

Por meio de uma análise específica do caso Rohingya, constatou-se que essa comunidade enfrenta um ambiente hostil, no qual discursos oficiais reforçam sua exclusão ao associá-los a ameaças terroristas e à violência. Essa desumanização institucionalizada legitima ações de deportação e rejeição, expondo como o governo indiano mobiliza a ideologia Hindutva para implementar políticas de marginalização e para sustentar um sistema legítimo de exclusão. As contribuições desse ponto específico para as Relações Internacionais são significativas, ao oferecer uma análise detalhada do modo como uma ideologia nacionalista pode transformar o próprio conceito de refúgio em algo condicionado pela identidade religiosa, em detrimento dos princípios universais dos direitos humanos e do direito internacional dos refugiados. Ademais, torna-se perceptível como

a marginalização dos Rohingya na Índia ultrapassa o âmbito da política de refúgio e afeta a percepção pública sobre esses migrantes, fomentando o preconceito e o sentimento de intolerância religiosa na sociedade indiana. Esse aspecto amplia o entendimento de como uma ideologia nacionalista atua não apenas no nível político, mas também no social, criando uma narrativa que sustenta políticas excludentes e incentivando o afastamento da população em relação aos valores de acolhimento.

A presente pesquisa entende atestar como o Hindutva, sob o governo de Narendra Modi, afeta diretamente a vida e os direitos dos Rohingya na Índia, transformando-os em cidadãos de segunda classe e reforçando sua apatridia. Faz-se evidente como a vulnerabilidade dessa comunidade diante de uma cidadania excludente e condicionada, guiada por uma ideologia que prioriza a identidade hindu. Ainda assim, as conclusões da pesquisa apontam para a necessidade de um questionamento mais profundo sobre como as democracias lidam com populações deslocadas em meio a ideologias de exclusão. Recomenda-se, portanto, que futuras pesquisas ampliem a análise para outros grupos religiosos e minoritários na Índia, bem como explorem comparativamente casos de nacionalismo religioso em outras democracias, nas quais a cidadania também é condicionada por fatores identitários.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Country operations in India**. [s. l.], 2024a. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/operational/operations/india?year=2024>. Acesso em: 1 nov. 2024.

ACNUR. **India - 2019 year-end report summary**. [s. l.], 2019. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/india-2019-year-end-report-summary>. Acesso em: 1 nov. 2024.

ACNUR. **Rohingya refugee crisis explained**. [s. l.], 22 ago. 2024b. Disponível em: <https://www.unrefugees.org/news/rohingya-refugee-crisis-explained/>. Acesso em: 17 out. 2024.

AGAMBEN, G. **Opus Dei: Arqueologia do Ofício**. São Paulo: Boitempo, 2013.

AHIR, R. **A Brief History of Modern India**. New Delhi: Spectrum Books; Hindi Sahitya Sadan, 2020.

BAJPAEE, C. **How India's democracy shapes its global role and relations with the West**. [s. l.]: Chatham House, 2024. Research Paper.

BANERJEE, P. ; CHAUDHURI, E. The perpetual exceptions to rights: Rohingya in India. In: RAJAN, S. I. (Ed.) . **The routledge handbook of refugees in india**. Londres: Routledge India, 2022. p. 397-405.

BASU, A. **Hindutva as political monotheism**. Durham: Duke University Press, 2020.

BAYLY, S. **Caste, Society and Politics in India: from the eighteenth century to the modern age**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

BBC NEWS. CAA: Are India's claims about minorities in other countries true? [s. l.], 14 mar. 2024a. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-50720273>. Acesso em: 1 nov. 2024.

BBC NEWS. Myanmar Rohingya: what you need to know about the crisis. [s. l.], 23 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-41566561>. Acesso em: 17 out. 2024.

CHANDRA, B. et al. **India's Struggle for Independence**. [s. l.]: Penguin UK, 2016.

COPLAND, I. et al. **A History of State and Religion in India**. New York: Routledge, 2012.

EL-TAHIR, K. ; RANA, B. **Bangladesh: rohingya refugee crisis 2017–2018**. [S. l.]: Organização Mundial da Saúde, 2018. 31 p. Disponível em: <https://>

cdn.who.int/media/docs/default-source/searo/bangladesh/bangladesh---rohingya-crisis---pdf-reports/public-health-situation-analysis-may-2018.pdf?Status=Temp&sfvrsn=9a280761_2. Acesso em: 19 out. 2024.

FARZANA, K. F. **Memories of Burmese Rohingya Refugees: Contested Identity and Belonging**. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2017. p. 41-58. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-58360-4>.

GELLNER, E. **Nações e Nacionalismo**. Lisboa: Gradiva, 1993.

HASHMI, S. J. Jammu Chamber to launch 'Identify & Kill' campaign against Rohingya refugees. [s. l.], 7 abr. 2017. Disponível em: <https://kashmirilife.net/jammu-chamber-to-launch-identify-kill-campaign-against-rohingya-refugees-137095/>. Acesso em: 1 nov. 2024.

HOFBAUER, A. Castas, raças e a política colonial na Índia. **Afro-Ásia**, Salvador, v. 13, n. 38, p. 750-770, abr. /jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/33714>. Acesso em: 25 out. 2024.

HUMAN RIGHTS WATCH. **India: rohingya deported to Myanmar face danger**. [s. l.], 31 mar. 2022. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2022/03/31/india-rohingya-deported-myanmar-face-danger>. Acesso em: 1 nov. 2024.

JALDI, A. The Indian Citizenship Amendment Act (CAA) . [s. l.]: **Policy Center**, 6 abr. 2020. Disponível em: <https://www.policycenter.ma/publications/indian-citizenship-amendment-act-cao>. Acesso em: 1 nov. 2024.

KUBÁLKOVÁ, V. International Political Theology. **The Brown Journal of World Affairs**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 139-150, 2006.

MAJUMDER, S. **Forced migration: life experiences of rohingya muslims in jammu & kashmir and west bengal**. 2018. Tese (Doutorado)

– University of Kalyani, Kalyani, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10603/460200>. Acesso em: 1 nov. 2024.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **“No one was left”: death and violence against the rohingya in rakhine state, myanmar**. [S. l.]: Médecins Sans Frontières, 2018. 28 p. Disponível em: https://www.msf.org/sites/default/files/msf_death_and_violence_report-2018.pdf. Acesso em: 19 out. 2024.

MOUFFE, C. **Agonística: pensar el mundo politicamente**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.

NAIR, R. Living conditions of rohingya in india. In: RAJAN, S. I. (Ed.) . **The routledge handbook of refugees in india**. Londres: Routledge India, 2022. p. 369-382.

NOBRE, F. Religião e violência em conflitos intratáveis: A radicalização do budismo em Mianmar. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**, 6. , 2017, Belo Horizonte. Anais. . [Belo Horizonte]: [s. n.], 2017.

NUNES, D. M. ; LEONEL, M. E. L. ; SILVESTRE, V. E. A Limpeza Étnica em Mianmar e o Êxodo do Povo Rohingya. Marília: **Observatório de Conflitos Internacionais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP)** , 2018. (Série Conflitos Internacionais, v. 5, n. 5) .

OLIVEIRA, M. S. R. de. A nação hindu e o outro muçulmano na obra de V. D. Savarkar. **HORIZONTE - Revista de Estudos de Teologia e Ciências da Religião**, Belo Horizonte, v. 13, n. 38, p. 750-770, 30 jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/P.2175-5841.2015v13n38p750>. Acesso em: 1 nov. 2024.

PARTHASARATHY, R. ; RAO, V. **Deliberative Democracy in India**. [s. l.]: World Bank, Development Research Group, 2017. (Policy Research Working Paper 7995) .

RANCIÈRE, J. **The Future of the Image**. Translated by Gregory Elliot. London: Verso, 2009.

REDDY, D. Hindutva as Praxis. **Religion Compass**, [s. l.], v. 5, p. 412-426, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1749-8171.2011.00288.x>.

RUDOLPH, S. H. Consensus and Conflict in Indian Politics. **World Politics**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 385–399, 1961. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2009481>.

RUPPENTHAL NETO, W. **Hinduísmo: conceitos, tradições e práticas**. Curitiba, PR: Editora Intersaberes, 2020.

SAVARKAR, V. D. **Hindutva**. New Delhi: Hindu Sahitya Sadan, 1923.

SHANKER, R. ; VIJAYARAGHAVAN, H. Refugee recognition challenges in India. **Forced Migration Review**, [s. l.], v. 65, p. 24-26, nov. 2020. Disponível em: <https://www.fmreview.org/wp-content/uploads/2024/08/FMR65-EN.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2024.

SHARMA, A. On the Difference Between Hinduism and Hindutva. **Education About ASIA**, [s. l.], v. 25, n. 1, 2020.

SHARMA, A. ; MASOOD, B. Jammu traders' body threatens to 'identify, kill' Rohingyas: systemic genocide of muslims, says kashmir association. [s. l.], 9 abr. 2017. Disponível em: <https://indianexpress.com/article/india/jammu-traders-body-threatens-to-identify-kill-rohingyas-systemic-genocide-of-muslims-says-kashmir-association-4605609/>. Acesso em: 19 out. 2024.

SOARES, P. C. Religião e Política na Índia: cultura política, direitos e Hindutva. [s. l.]: **Centro de Estudos em Política Relações Internacionais e Religião**, 2020. (CEPRIR - Debates) . Disponível em: <https://ceprir.org/2020/03/29/religiao-e-politica-na-india-cultura-politica-direitos-e-Hindutva/>. Acesso em: 5 out. 2024.

SULLIVAN, D. P. ; SUR, P. Shadow of refuge: rohingya refugees in india. [s. l.], 18 maio 2023. Disponível em: <https://www.refugeesinternational.org/reports-briefs/shadow-of-refuge-rohingya-refugees-in-india/>. Acesso em: 1 nov. 2024.

THE TIMES OF INDIA. Rajnath Singh: centre to file affidavit on rohingyas in SC on monday. [s. l.], 15 set. 2017. Disponível em: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/centre-to-file-affidavit-on-rohingyas-in-sc-on-monday-rajnath/articleshow/60528318.cms>. Acesso em: 1 nov. 2024.

USARSKI, F. **Hinduísmo**. São Paulo, SP: Editora LaFonte, 2022. (Coleção O Que É) .

WADE, F. **Myanmar's Enemy Within: Buddhist Violence and the Making of a Muslim "Other"**. London: Zed Books, 2017.

YEGAR, M. The Muslims of Burma: A Study of Minority Group. Wiesbaden, Germany: **Otto Harrassowitz**, 1972. p. 1-26. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0022463400016726>.

CAPÍTULO 15

REQUERENTES DE ASILO E O ACESSO AO ESTATUTO DE REFUGIADOS NO CENTRO DE ACOMODAÇÃO DE MARATANE/MOÇAMBIQUE 2001-2015

ASYLUM SEEKERS AND ACCESS TO REFUGEE STATUS IN THE MARATANE ACCOMMODATION CENTER/MOZAMBIQUE 2001-2015

*Maria do Consolo Josefina⁷⁷***INTRODUÇÃO**

O presente artigo analisa até que ponto a morosidade na obtenção do estatuto interfere no processo de integração e bem-estar dos requerentes de asilo em Maratane-Moçambique. Especificamente, pretende-se identificar fatores que interferem no processo de atribuição tardia do estatuto de refugiado, assim como perceber as implicações da permanência por longos anos na condição de requerentes de asilo.

Para a discussão deste problema, nos alicerçamos essencialmente na revisão bibliográfica e nas entrevistas semiestruturadas realizadas no centro de acomodação de refugiados de Maratane.

Por razões várias, requerentes de asilo são forçados a abandonar os países de origem rumo ao desconhecido. Uma vez no país acolhedor, estes necessitam, dentre outros documentos, do estatuto de refugiado. Este permite-os beneficiarem de vários direitos, desde acomodação, alimentação, estudos, emprego, viagens, etc.

Estudos mostram a existência de grande morosidade na aquisição deste documento. No entanto, reflexões que analisam as causas e as

77 Mestrado em Historia de Moçambique. Universidade Eduardo Mondlane. mariaconsolo@gmail.com

implicações desta situação de forma específica não só são escassos como também são bastante superficiais, segundo mostram pesquisas efetuadas por Mvula (2010) no Malawi, Nkonya (2010) na Tanzânia, Raimundo (2010) em Moçambique e Gallagher (s. d.) , em Angola e África do Sul.

Como podemos constatar, enquanto Mvula e Nkonya (2010) centram as suas análises nos fatores que impulsionam a morosidade na emissão do estatuto de refugiados, Raimundo (2010) observa somente as implicações desta situação para os requerentes de asilo. Diferentemente dos três, o mais completo aparentemente é Gallagher (s. d.) , pois, ainda que de forma bastante superficial, aborda tanto os fatores como as implicações.

Neste contexto, no que concerne a fatores, Nkonya (2010) identifica intervalos irregulares das sessões relacionadas à determinação do estatuto, obstáculo linguístico e a atitude negativa em relação aos campos de refugiados. O autor observa que a maioria dos refugiados, especialmente das áreas urbanas, tem dificuldade em residir em campos de refugiados (Nkonya, 2010:13) . Esta situação é similar ao que se desenrola no centro de acomodação de refugiados de Maratane/Moçambique. O mesmo autor faz referência ao suporte financeiro para o processo de determinação do estatuto como sendo um dos constrangimentos (Nkonya, 2010:14) . Tal como Nkonya, Mvula (2010) faz igualmente alusão às restrições financeiras e acrescenta ainda a exiguidade dos recursos humanos (Mvula, 2010:10) .

Diferentemente dos demais, Gallagher (s. d.) observa que ao nível da África Austral, os fatores que minam a determinação de estatuto de refugiados são a falta de acesso a assessoria jurídica e atrasos nos procedimentos (Gallagher, s. d. : 55) . Constata ainda que Angola e África do Sul são os países onde os requerentes de asilo precisam de esperar anos antes de receber uma decisão sobre as suas aplicações. Como implicações, refere que em cada país destes os requerentes de asilo estão presos à exploração por nacionais, bem como pela polícia e outros funcionários do governo.

No que tange às implicações da ausência do estatuto, Raimundo (2010) destaca a perseguição policial, prisões tanto em Nampula como em outro local dentro das fronteiras moçambicanas, restrições de

movimento e redução de oportunidades de trabalho ou de negócios (Raimundo, 2010:9).

1 REQUERENTE DE ASILO E A BUSCA DO ESTATUTO DE REFUGIADOS EM MOÇAMBIQUE

Uma vez no país acolhedor, a busca pelo estatuto, documento que permite aos requerentes de asilo sentirem-se, de facto refugiados, constitui um dos grandes alvos a alcançar, pois com este, grandes oportunidades visualizam-se no país acolhedor.

No que concerne a determinação do estatuto, a legislação moçambicana tem dois instrumentos chaves de orientação, nomeadamente a lei 21/91 e o decreto 33/2007, que regulamentam o processo de atribuição do estatuto, indicando os procedimentos gerais, o papel da comissão consultiva para os refugiados, o seu funcionamento, instrução de pedido de asilo, prazo de instrução, recurso em caso de rejeição.

Para a obtenção deste documento em Moçambique, o requerente de asilo passa por 3 momentos essenciais que abaixo retratamos:

1.1 Primeiro momento-triagem

Segundo o Instituto Nacional de Apoio aos Refugiados (INAR), com intuito de aceder o centro de acomodação de refugiados de Maratane em Moçambique 3 pontos de entrada são frequentemente usados pelos requerentes de asilo, estes são as províncias de Niassa, Cabo Delgado e Tete, como ilustra a imagem abaixo:

Figura 1 - Principais pontos de entrada de requerentes de asilo em Moçambique

Fonte : Wilson, Jaime (2024) via Adobe photoshop

Portanto, logo a entrada a Moçambique, seja via Cabo Delgado, Tete ou então Niassa, os oficiais da primeira linha nomeadamente, guardas fronteiras, secretários de bairros, régulos, polícias efectuam uma breve entrevista ao requerente de asilo, denominada triagem. Neste processo, os oficiais procuram informações tais como país de origem, nacionalidade, motivos de fuga, razões de escolha do país de asilo. Findo esta fase, os requerentes de asilo, mediante uma declaração, têm permissão de entrar no centro de acomodação de Maratane (Boaventura. Maputo 5 de Maio de 2015) .

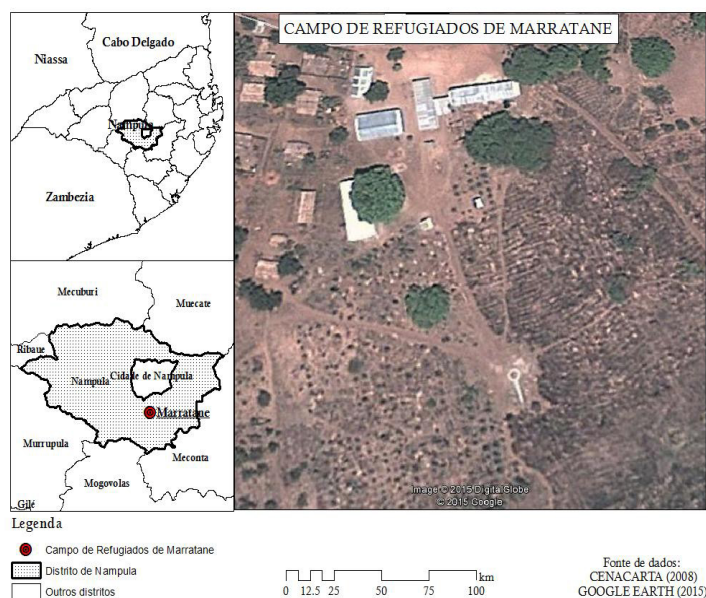
Este processo não ocorre somente em Moçambique, é algo feito igualmente em outros países que acolhem refugiados. No Malawi, os requerentes de asilo declaram-se em qualquer ponto onde são obrigados a se registar com a polícia ou a imigração antes de prosseguir para o campo de refugiados (Mvula, 2010:10) .

Portanto, antes de se fazer ao campo de refugiados todo o requerente de asilo é submetido a uma pequena triagem pelos oficiais da primeira linha.

1.2 Segundo momento: Requerentes de asilo no Centro de acomodação de Refugiados de Maratane/Nampula

Feita a triagem em diferentes pontos de entrada acima citados, todos os requerentes de asilo são encaminhados ao centro único de acomodação de refugiados de Maratane, localizado a 25km da cidade de Nampula. Abaixo a imagem do campo de refugiados de Maratane:

Figura 2 - Campo de refugiados de Maratane



Fonte: Cenacarta, 2008. Google earth 2015

Neste local, os requerentes de asilo são acomodado num primeiro momento num centro trânsito onde são registados e permanecem por um período de 3 meses. Depois deste período, são distribuídos ao longo do centro de Maratane. Segundo Boaventura (2015), a ideia principal da permanência por 3 meses no centro trânsito é verificar até que

ponto realmente o pedido de asilo efectuado constitui o real desejo do requerente de asilo. Pois, em vários casos a ideia principal tem sido usar Moçambique como um ponto de descanso, onde o objectivo principal é geralmente alcançar alguns países da região, em destaque a África do sul.

O argumento de Boaventura (2015) é reforçado por Raimundo (2010) , ao constatar que grande parte dos refugiados procura Moçambique como país de asilo pela facilidade que existe em alcançar outros países da região, especificamente África do sul (Raimundo, 2010:2) . A mesma opinião é avançada por Varela (2012) que argumenta que alguns indivíduos apresentam-se as autoridades como requerentes de asilo e passado algum tempo desaparecem para África do Sul (Varela, Jornal Domingo. 8 de Janeiro de 2012:35) .

Os argumentos avançados pelos 3 corroboram no que concerne ao destino de grande número de requerentes de asilo que pedem asilo em Moçambique, África do sul. Dentre outras, esta pode ser uma das explicações da entrada e ausência massiva de requerentes de asilo verificada na tabela abaixo:

Tabela 1 - Entrevistas de Determinação de Estatuto de Janeiro a Dezembro 2011 a 2014

Ano	Entrevistas pela primeira vez/ triagem	Entrevistas pela segunda vez	Entrevistas realizadas	Casos enviados a CCR.
2011	2630	731	430	573
2012	2416	675	1011	526
2013	2150	333	662	335
2014	2063	51	441	391

Fonte:Relatórios de actividades do INAR (2011, 2012, 20113, 2014) .

Portanto, como podemos observar nos 4 anos, temos tanto um grande número de pedidos de asilo como um excessivo número de ausências. Este fenómeno pode estar associado igualmente a situação que se vivia em Maratane nestes anos, relacionada essencialmente a instabilidade na distribuição alimentar e ausência de outros apoios que forçava a um grande número de requerentes de asilo a procurar meios

de sobrevivência fora do centro. Por outro lado, como observou Nkonya (2010) , um outro factor tem a ver com a atitude negativa em relação aos campos de refugiados, pois a maioria dos refugiados, especialmente das áreas urbanas tem dificuldade em residir em campos de refugiados. Todos estes factores concorrem para a grande ausência verificada nos momentos subsequentes as triagens.

No entanto, os que permanecem no centro de acomodação, passam por um segundo momento de entrevista. Para responder a esta preocupação específica o Instituto Nacional de Apoio aos Refugiados (INAR) , criou a Unidade de Determinação de Estatuto (DER) , composto por 2 juristas designados por oficiais de elegibilidade e um tradutor. Neste processo, os oficiais de elegibilidade procuram explorar do requerente de asilo as razões da saída do seu país de nacionalidade ou residência habitual bem como as razões pelas quais receia regressar a esse país (Boaventura. Maputo 5 de Maio de 2015) .

Como verificou Mvula (2010) no estudo efectuado no Malawi, um dos factores que retarda o processo da atribuição do estatuto está relacionada a exiguidade de recursos humanos alocados no processo de determinação do estatuto. Esta é uma situação similar a de Moçambique, a comissão é composta por 3 pessoas para um universo de 700, 600 ou mais entrevistas de determinação de estatuto.

1.3 Terceiro momento: Concessão e rejeição/ Maputo

Feitas as entrevistas em Maratane/Nampula, estas são encaminhadas a Comissão Consultiva para os Refugiados (CCR) , na capital do país, Maputo. Aqui está constituída uma equipe com a responsabilidade de avaliar cada processo proveniente do centro de acomodação de refugiados de Maratane/Nampula. Esta equipe é formada por indivíduos provenientes de instituições diversas como, um representante do Ministério do Interior, assessor do Ministro da Justiça, dois representantes do Ministério dos Negócios Estrangeiros, chefe de Protecção do Instituto Nacional de Apoio aos Refugiados, um representante do ACNUR, como observador e é presidida pelo representante da Migração (Boaventura. Maputo 5 de Maio de 2015) .

O abaixo ilustra o itinerário do processo de determinação de estatuto em Moçambique:

Figura 3 O itinerário do processo de determinação de estatuto de refugiados em Moçambique



Fonte: Wilson, Jaime (2024) Adobe fotoshope

Como podemos observar no mapa acima, as instituições envolvidas no processo de determinação de estatuto estão dispersas, os três primeiros momentos decorrem no norte e centro do país, especificamente Niassa, Tete, Cabo Delgado e Nampula e o último momento na capital de Moçambique, Maputo. A movimentação deste processo do norte para o sul do país é dependente de vários factores com destaque sobre o financeiro. Como constatou Nkonya (2010), uma das causas que mina o processo de determinação do estatuto está relacionado a exiguidade financeira. Portanto, a dispersão das instituições torna o processo de determinação de estatuto dispendioso e moroso.

No entanto, com o intuito de tornar o processo célere, foi aprovado o artigo 5 do decreto 33/2007. Este refere que a comissão devia reunir-se

em sessão ordinária, uma vez por mês e em sessão extraordinária, sempre que o presidente da CCR a convocar. O depoimento de Boaventura (2015) mostra situação contrária ao plasmado no decreto, em relação a periodicidade dos encontros, como podemos acompanhar no trecho seguinte” . . após o fim das entrevistas, os processos são organizados e enviados a esta comissão, que se reúne uma vez em cada trimestre na capital do país”.

Podemos constatar a existência de uma contradição entre a legislação e a prática. Por um lado a legislação refere que as entrevistas devem decorrer mensalmente e na prática estas são feitas trimestralmente, um factor que interfere no processo da atribuição tardia do estatuto, pois ao invés da comissão reunir-se mensalmente como refere o instrumento orientador, reúne-se trimestralmente. Esta situação não é algo somente de Moçambique, o estudo feito por Nkonya (2010) , no Malawi identifica igualmente intervalos irregulares das sessões relacionadas a determinação do estatuto como um dos constrangimentos no processo de determinação do estatuto.

Ainda segundo o decreto acima, em princípio este processo, que inicia da triagem até a concessão do estatuto, deveria levar 90 dias. No entanto, informações concedidas pelos refugiados, indicam que o tempo de espera tem sido superior aos 90 dias como mostram os depoimentos abaixo:

No que concerne a morosidade, Moisés Chabane disse: “. cheguei no centro em 2001 e só consegui estatuto em 2008. . ” (Chabane. Maratane, 18 de Fevereiro de 2015) .

Por seu turno, Juma Balossi que está no centro desde o final de 2011, fez o seguinte apelo ao governo: “. estamos a pedir ao Governo de Moçambique que se esforce para nos reconhecer, para sermos considerados [legalmente] refugiados, para termos muitas oportunidades, porque agora não há maneira. ” (Balossi. Jornal notícias, 8 de Janeiro de 2012) .

Em relação ao mesmo assunto, Ngango Chabane que chegou a Maratane em 2001 disse: “. consegui estatuto em 2004, faço parte do primeiro grupo que veio de Maputo. . ” (Chabane. Maratane, 19 de Fevereiro de 2015) .

Em suma, dos depoimentos partilhados, nenhum requerente de asilo disse ter obtido o estatuto no prazo estipulado pelo decreto 33/2007, 90 dias. Podemos observar que o tempo tem sido superior a um ano.

No entanto, enquanto aguardam pelo estatuto, todos os requerentes de asilo recebem uma declaração que na essência é um papel A4 com uma fotografia, que deve ser renovada após 3 meses (Raimundo, 2010:9) . Boaventura (2015) fala deste documento, declaração e das implicações da permanência na condição de requerente, nos seguintes termos:

Esta declaração, identifica-o como um indivíduo que pediu asilo e aguarda pela resposta. . não é algo seguro comparado com o estatuto, pois com esta declaração não pode movimentar-se aos distritos, províncias e capitais muito menos para fora do país. Não pode efectuar abertura de contas bancárias muito menos obter créditos para o desenvolvimento das suas actividades” (Boaventura. Maputo 5 de Maio de 2015) .

Ainda no que se refere as implicações da condição de requerente, Moisés Chabane disse:”. . uma das vantagens de ter o estatuto é poder ter a oportunidade de reinstalação, enquanto os requerentes de asilo não têm. ”. (Chabane. Maratane, 18 de Fevereiro de 2015) .

Em relação ao mesmo assunto, Ngango Chabane que vive em Maratane desde 2001, acrescentou: “. . a pessoa não vive para comer, tenho 15 anos aqui. . este é um centro trânsito a espera de uma solução durável mas já estou a espera há 15 anos. Os macuas são bons, mas dizem que vocês são estrangeiros saiam da nossa terra. ” (Chabane. Maratane, 19 de Fevereiro de 2015) .

Como podemos constatar segundo os depoimentos partilhados, com a declaração de requerente de asilo uma série de obstáculos tornam-se evidentes, pois o requerente de asilo não pode efectuar abertura de contas bancárias, acessar ao crédito, viajar tanto dentro como fora do país, portanto a movimentação circunscreve-se a província, como explicou Boaventura. A declaração os impede de beneficiar do reassentamento e outras soluções duráveis que constitui um dos sonhos de muitos requerentes de asilo em Moçambique.

Baluge Matabaro e Anésia Nyabenda partilham experiências das implicações da condição de requerente de asilo no que concerne a obtenção do emprego e continuação dos estudos. No que tange ao acesso ao emprego, Baluge Matabaro exprimiu se da seguinte maneira:

[J]á tentei trabalhar não consegui. Não estou a fazer serviço que estudei porque não estou a conseguir. Se eu conseguisse trabalho de universitário...Se eu conseguir o emprego do meu nível não vou pedir comida de 7Kg ao ACNUR. Vou me organizar, vou esquecer estress. Por isso estou a beber, porque se eu tivesse não me encontraria aqui. . (Matabaro. Maratane, 20 de Fevereiro de 2015) .

No que tange a continuação dos estudos, Anésia Nyabenda que vive em Maratane desde 2002 disse:“. . dentro do centro todas as crianças tem acesso a educação da primeira a sétima classe, tanto requerentes de asilo como comunidade local. no entanto, as crianças quando terminam a sétima classe ficam sentadas no campo, sem fazer nada mesmo os locais.”

Em suma, Matabaro, fala nos das dificuldades em obter um emprego, mesmo com alguma formação. Esta situação torna-os vulneráveis e dependentes da instituições de apoio. Por seu turno, Nyabenda partilha as experiências no que concerne ao ensino mostrando duas situações, alguma facilidade no que concerne ao acesso ao ensino primário e dificuldades em alcançar os níveis posteriores, com destaque sobre o secundário.

Consequentemente, verificamos um grande número de jovens que deambolam pelo centro frustrados, apostando em bebidas como referiu Ngango e outros passando horas conversando e jogando no recinto do centro de acomodação de refugiados de Maratane. Um desses locais bastante frequentado tanto por jovens como adultos para conversar, jogar é denominado Sun city, como podemos observar a imagem abaixo:

Figura 4 - Sun City, local onde os jovens de reúnem para conversar e jogar



Fonte: Consolo, 2015.

CONCLUSÃO

O benefício daquilo que são os direitos dos refugiados plasmados na Convenção de Genebra de 1951 está inteiramente dependente do estatuto. Sem este documento, o indivíduo não é refugiado mas requerente de asilo e conseqüentemente estando nesta posição, uma série de obstáculos atravessam:

Sendo requerente, beneficiam-se de uma declaração. Esta não os oferece segurança, estabilidade, pois os movimentos são restritos.

Na condição de requerente, não poderão efectuar abertura de contas bancárias, obter créditos para o desenvolvimento de diversas actividades. Os requerentes de asilo têm poucas possibilidades de encontrar um emprego onde sejam remunerados segundo o seu nível.

Portanto, a solução integração local, abraçada em casos de impossibilidade do repatriamento torna-se deficiente. Como também, a solução reinstalação ou reassentamento não é por estes beneficiada, sendo requerentes de asilo.

Constituem factores da recepção tardia do estatuto, entre vários, a dispersão das instituições envolvidas no processo de determinação de estatuto, exiguidade financeira e de recursos humanos, etc.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Convenção de 1951 relativa ao Estatuto de Refugiados. Genebra, 20 jul. 1951. **Coletânea de Tratados**, v. 189, p. 37.

BALOSI, Juma. In: **Jornal Notícias**, [S. l.], 8 jan. 2012.

BOAVENTURA, Ivo. Entrevista concedida em Maputo, jun. 2015.

CHABANE, Moisés. Entrevista concedida em Maratane, fev. 2015.

CHABANE, Ngango. Entrevista concedida em Maratane, fev. 2015.

GALLAGHER, Michael. **Refugee status determination in Southern Africa**. [S. d.] Disponível em: <https://www.fmreview.org>.

INSTITUTO NACIONAL DE APOIO AOS REFUGIADOS. **Relatório de Atividades**, Nampula, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE APOIO AOS REFUGIADOS. **Relatório de Atividades**, Nampula, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE APOIO AOS REFUGIADOS. **Relatório de Atividades**, Nampula, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE APOIO AOS REFUGIADOS. **Relatório de Atividades**, Nampula, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE APOIO AOS REFUGIADOS. **Relatório de Atividades**, Nampula, 2014.

MATABARO, B. Entrevista concedida em [Local não especificado], fev. 2015.

MOÇAMBIQUE. Decreto n. 32, de 10 de agosto de 2007. Regulamento sobre o processo de atribuição do Estatuto de refugiado em Moçambique.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 21, de 31 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o processo de atribuição do Estatuto de refugiado. **Boletim da República**, I série, n. 52, Suplemento, p. 21, 31 dez. 1991.

MVULA, L. D. Refugee status determination and rights in Malawi. In: REFUGEE STUDIES CENTRE WORKSHOP DISCUSSION ON RSD AND RIGHTS IN SOUTHERN AND EAST AFRICA, [s. d.], [S. l.]. [**A paper presented at the Refugee Studies Centre Workshop Discussion on RSD and Rights in Southern and East Africa**]. Disponível em: wwrsc.ox.ac.uk/files/publications/other/dp-rsd-malawi.pdf. Acesso em: 9 abr. 2015.

NKONYA, C. Refugee status determination and rights in Tanzania. In: REFUGEE STUDIES CENTRE WORKSHOP DISCUSSION ON RSD AND RIGHTS IN SOUTHERN AND EAST AFRICA, [s. d.], [S. l.]. [**A paper presented at the Refugee Studies Centre Workshop Discussion on RSD and Rights in Southern and East Africa**]. Disponível em: www.rsc.ox.uk/files/publications/others/dp-rsd-Tanzania.pdf. Acesso em: 9 abr. 2015.

NYABENDA, A. Entrevista concedida em Maratane, fev. 2015.

OMATA, N. **Alchemy field report on FCC Micro credit programs to refugees in Mozambique**. Maputo, 2004.

RAIMUNDO, I. The Situation of refugees in Mozambique. In: **Refugees status Determination and rights in Southern and East Africa**. Uganda: Refugee Studies Centre, 2010.

VARELA, A. In: **Jornal Domingo**, [S. l.], 8 jan. 2012.

CAPÍTULO 16

LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MERCOSUR A PARTIR DE UN ANÁLISIS DEL FORO ESPECIALIZADO MIGRATÓRIO

A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO MERCOSUL A PARTIR DA ANÁLISE DO FORO ESPECIALIZADO MIGRATÓRIO

Anna Karollinne Lopes Cardoso⁷⁸

Thalita Franciely de Melo Silva⁷⁹

Igor Serejo Vale Arcos⁸⁰

INTRODUCCIÓN

La creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) es resultado del reencuentro político entre Brasil y Argentina durante el período de redemocratización de la década de 1980. Desde entonces, las relaciones entre ambos países pasaron del enfrentamiento a la cooperación, lo que llevó a la firma de una serie de documentos que abrieron camino a la creación del bloque.

Con la firma del Tratado de Asunción en 1991, el proceso de integración de los países del Cono Sur buscó una apertura comercial y económica más amplia entre los Estados Partes del Mercosur. Aún en el cambio de siglo XXI, la cuestión social de esta integración adquirió centralidad en la

78 Doutora em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Professora no Departamento de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: karollinneanna@gmail.com

79 Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, Professora no Departamento de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: thalita.fmelo@gmail.com

80 Doutorando em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: Igoreserejo.va@gmail.com

agenda del bloque, bajo distintas perspectivas, mediante un proceso de innegable profundización del tema (Oliveira; Amaral, 2015).

Con la ampliación de esta agenda, el papel de las instituciones formales del Mercosur se intensificó a partir de la proliferación de esferas de debate y de formulación de políticas relacionadas con la temática migratoria y la libre circulación de personas dentro del bloque. Cabe señalar que las migraciones (voluntarias y forzadas) en América del Sur han sido históricamente un fenómeno característico de la región, pero en las últimas décadas han experimentado un aumento significativo en su volumen, dinamismo y complejidad.

A lo largo de este período de expansión, la migración pasó por algunos espacios hasta consolidarse en la Reunión de Ministros del Interior (RMI) y, posteriormente, en el Foro Especializado Migratorio (FEM). Creado el 21 de noviembre de 2003, en la XIV Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, el FEM surge con el propósito de tratar integralmente las cuestiones migratorias y conformar una gobernanza global en tres etapas: la primera y la segunda destinadas a los Estados Partes y Asociados, posibilitando la participación de otros países sudamericanos en busca del fortalecimiento del bloque; y la tercera orientada hacia la gobernanza internacional, abarcando otras regiones del mundo que presenten problemáticas migratorias cuyo destino u origen de los individuos sea Sudamérica (Vieira; Rosa, 2023).

En cuanto a las cuestiones de refugio, el tema aún es poco debatido, siendo la primera referencia anterior a la propia creación del FEM. La Declaración de Río de Janeiro sobre el Instituto del Refugio, del 10 de noviembre de 2000, tuvo como objetivo instar a los Estados Partes a armonizar sus legislaciones, a fin de garantizar la recepción, la protección y la asistencia a los refugiados. A partir de lo expuesto, este artículo tiene como objetivo analizar la evolución de la política migratoria, con énfasis en el refugio, a partir del papel desempeñado por el Foro Especializado Migratorio (FEM) del Mercosur. Como forma de alcanzar dicho objetivo, el recorte temporal adoptado será desde el año 2003 –año de creación del FEM– hasta 2022.

Es importante destacar que, a pesar de existir una amplia literatura sobre la política migratoria del Mercosur, la cuestión del refugio es

poco debatida. Entre las pocas investigaciones encontradas, la mayoría desarrolla un análisis comparativo entre los Estados Partes y Asociados, sin profundizar en el contexto regional e internacional que precede a la integración. En cuanto a la metodología, se trata de una investigación descriptiva con enfoque cualitativo. Además, se realizará un Análisis de Contenido a partir de las actas del FEM disponibles en el Ministerio del Interior de Argentina. El objetivo es identificar de qué modo la temática del refugio ha sido discutida en el ámbito del bloque.

Para ello, esta investigación se divide de la siguiente forma: la primera parte expone sobre la gobernanza regional migratoria, como un proceso de difusión de esquemas globales, del tipo *top-down* (de arriba hacia abajo), para ser adoptados en este bloque o comprendidos como un proceso de toma independiente que tenga en cuenta preocupaciones regionales específicas; la segunda parte aborda el Foro Especializado Migratorio, creado para tratar integralmente las cuestiones migratorias; la tercera parte analiza las discusiones sobre refugio en el ámbito del FEM.

1 LA GOBERNANZA REGIONAL MIGRATORIA

La gobernanza global desempeña un papel crucial en la coordinación y regulación de cuestiones que trascienden fronteras nacionales, ayudando a equilibrar intereses conflictivos y a promover soluciones compartidas. Según Braz (2018), a diferencia de otras cuestiones transfronterizas, como medio ambiente y crimen organizado, no existe una estructura de gobernanza global formal para gestionar las migraciones. Este tema ha sido tratado en varios instrumentos internacionales y regionales que versan sobre cuestiones variadas, como migración irregular, migración mixta, libre circulación de trabajadores, entre otros.

Los problemas que superan las fronteras nacionales necesitan de una gestión eficaz en el intento de encontrar respuestas coordinadas, pues a medida que el mundo se vuelve más interconectado y las cuestiones se tornan más interligadas, los Estados y otros actores internacionales se ven desafiados a colaborar en la creación de políticas y en la toma de decisiones que aborden efectivamente los desafíos globales. En este

contexto, el concepto de gobernanza se torna importante al buscar, a partir de una visión holística, mejores resultados (Gonçalves, 2005).

La *Commission on Global Governance* (apud Gonçalves; Inoue, 2017) afirma que la gobernanza sería la suma de las maneras por las cuales los individuos, las instituciones públicas y privadas determinan sus asuntos comunes. Este proceso de generación es continuo, además de involucrar diversos intereses, muchas veces conflictivos, pudiendo generar acciones cooperativas. A su vez, Biersteker (2009) afirma que la gobernanza denota un sistema de reglas o normas que operan a nivel global. Estas reglas pueden ser formales e incorporadas en instituciones formales, o pueden ser informales y residir intersubjetivamente entre una población o un conjunto de actores institucionales clave. La gobernanza global involucra decisiones que moldean y definen expectativas (influencia de control, dirección o regulación) a nivel global. Esto implica decir que puede haber diferentes grados de institucionalización asociados a diferentes formas de gobernanza. Las instituciones regionales desempeñan un papel fundamental en el proceso de gobernanza global. Keohane (1984) afirma que la creación de instituciones, incluidas las regionales, facilita la cooperación en la búsqueda de soluciones para problemas transfronterizos. Además, Braz (2018, p. 304) afirma que la gobernanza lleva a un proceso de difusión de esquemas globales, “que vienen de arriba hacia abajo (*top-down*) para ser adoptados por algunos bloques económicos regionales, o un proceso de toma independiente de decisiones que toma en consideración preocupaciones regionales específicas”.

Cabe destacar que, aunque la gobernanza regional posee las mismas características generales de la gobernanza global, es decir, actores plurales que buscan soluciones para problemas transnacionales, la diferencia se configura en el resultado de un mosaico, en el cual diferentes políticas, identidades y formas de cooperación y competencia regionales están transformando la propia cartografía (Riggirozzi; Tussie, 2012). Es decir, las estrategias geopolíticas individuales de los actores regionales involucrados importan en la construcción y en la configuración de la gobernanza regional.

En el caso de las migraciones, la gobernanza es entendida como un conjunto de reglas, funciones y prácticas sociales construidas por encima

y más allá del Estado nacional (Hall; Bevir, 2011). De este modo, conforme Betts (2010), debido a la multidimensionalidad migratoria, la gobernanza en este ámbito asume tres perspectivas distintas: (i) económica, promoviendo una facilitación de la movilidad como factor de producción; (ii) social, garantizando los derechos civiles y sociales de los migrantes; y (iii) securitaria, centrada en el control de la migración y en el combate a la migración irregular (Betts, 2010, p. 7; Lavenex et al., 2016).

La complejidad de las migraciones torna el mapeo del panorama institucional a nivel global una tarea desafiante. Esto es importante porque la forma en que la migración es regulada a nivel global es significativamente fundamental para la política internacional y regional sobre la temática, que a su vez, tiene implicaciones tanto para los migrantes como para las comunidades no migratorias. En realidad, el marco regulatorio en el ámbito del cual los Estados determinan sus políticas de migración es primordial, porque afecta el acceso de los individuos y de las comunidades a los derechos humanos, al desarrollo humano y a la seguridad (Betts, 2011).

En este escenario, diferentes instituciones formales e informales operan en diferentes niveles de gobernanza (global, regional, bilateral e incluso unilateral). Según Betts (2011), las normas y los foros que existen en cada uno de estos niveles son transversales y se cruzan. La región es una unidad política cada vez más importante en relación con la migración. Más allá del regionalismo formal, los diálogos regionales informales – denominados Procesos Consultivos Regionales (RCP) – se han convertido en una de las principales características de la gobernanza migratoria global. Además de estas, estructuras de cooperación regional propiciaron una serie de relaciones bilaterales transversales, muchas veces uniendo Estados entre regiones.

Según Acosta y Freire (2018), en América del Sur, la gobernanza regional migratoria en América está encabezada por el Mercado Común del Sur (Mercosur), formado por Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela (actualmente suspendida), la Comunidad Andina (CAN), formada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Chile, y por la Conferencia Sudamericana sobre Migración (SACM). Teniendo en cuenta la importancia de la cooperación a nivel regional para las cuestiones migratorias, y

complementariamente, los desafíos relacionados con el refugio, se torna relevante analizar el Mercosur a partir de la creación del Foro Especializado Migratorio (FEM).

2 FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO

El Foro Especializado Migratorio (FEM) fue creado en la XIV Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, el 21 de noviembre de 2003, con el propósito de tratar integralmente las cuestiones migratorias. El FEM opera en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior y de la Seguridad del Mercosur y Estados Asociados. Según Nicolau (2015), su creación permitió que el tema dejara de ser tratado en el mismo ámbito de las cuestiones de seguridad, ya que no se reporta a la Comisión Técnica, compuesta en su mayoría por funcionarios del área de seguridad.

Las discusiones sobre migración y refugio anteriores al FEM, en 2003, ocurrieron en los encuentros promovidos por la Reunión de Ministros del Interior (RMI), que datan de inicios de 1997. Hasta entonces, la RMI designaba comisiones y subgrupos de trabajo para debatir tales cuestiones, con destaque para la Comisión de Asuntos Migratorios, en 1998, y las subcomisiones “seguimiento y control”, “grupo delictual” y “grupo migratorio”, creadas en 1999 (Lunardi, 2016; Nicolau, 2010).

En ese período, estas cuestiones eran tratadas apenas para la regulación de entrada y salida de personas, “reflejando el modelo de integración que se estaba implantando y la propia etapa del Mercosur, en la cual la circulación de personas con fines migratorios y las cuestiones sociales no eran prioridad” (Lunardi, 2016, p. 84). Ya en el año 2000, fue establecido el Grupo Especializado de Trabajo Migratorio que duró hasta la creación del FEM.

Cabe señalar que el FEM es resultado de las iniciativas de la delegación argentina, que en la época era el mayor receptor de migrantes de la región, especialmente de bolivianos y chilenos. De este modo, Argentina tenía interés en fomentar un marco regional sobre migración, ya que necesitaba de la cooperación de los demás Estados Partes del bloque para viabilizar los objetivos de su política migratoria.

Al respecto, García (2012) afirma que la llegada de nacionales bolivianos a Buenos Aires casi se triplicó durante el período 1990-2002 (59.119 personas) en comparación con 1980-89 (25.543 personas). En este escenario, Argentina tenía interés en llevar la discusión sobre políticas migratorias al ámbito del Mercosur. En diciembre de 2003, la Ley de Migraciones n.º 25.871 reguló la admisión, entrada, permanencia y salida de personas en Argentina.

Entre sus funciones, el FEM también estudia el impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, y analiza el desarrollo de proyectos de reglamentos y acuerdos en materia migratoria que se aplicarán a los Estados Partes. Además, es la institución más importante en la determinación de la agenda migratoria, de la cual emanan las principales decisiones sobre circulación, residencia, inmigración, refugiados, entre otros.

El FEM está conformado por ministros de Trabajo de los Estados Partes y representantes de las autoridades migratorias nacionales. Las resoluciones provenientes del FEM son adoptadas por consenso y llevadas a la Reunión de Ministros del Interior. Posteriormente, son presentadas al Consejo del Mercado Común (CMC) para ser incluidas en el derecho derivado del bloque, lo que generará obligaciones vinculantes para los Estados Partes (Culpi, 2017).

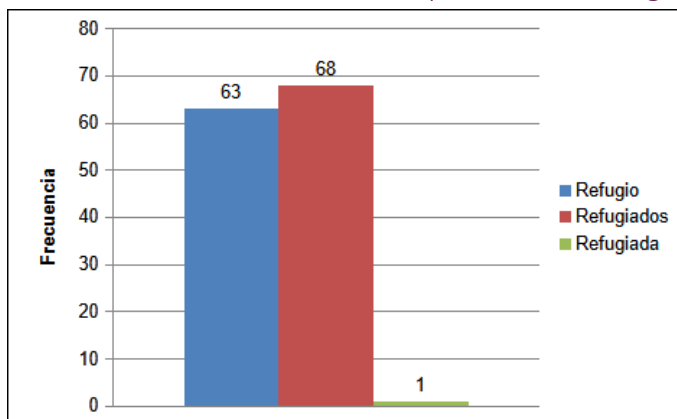
Teniendo en cuenta la importancia del FEM, se compila anualmente una Memoria Institucional disponible en Argentina, que presenta las actas de todas sus reuniones y también de la RMI; en el caso de esta última, constan solamente las reuniones que versan sobre cuestiones migratorias (Lunardi, 2016). A partir de entonces, se busca analizar cómo las cuestiones de refugio fueron tratadas en el ámbito del Mercosur a partir de la creación del FEM, en noviembre de 2003.

3 LAS CUESTIONES DE REFUGIO EN EL FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO

Al analizar las Actas del FEM, de noviembre de 2003 a 2024, es posible verificar en el gráfico 1 la frecuencia de palabras que remiten a refugio, refugiados y refugiada en las 29 actas identificadas: 63 (sesenta y tres) menciones, 68 (sesenta y ocho) y 1 (una) mención a refugiada,

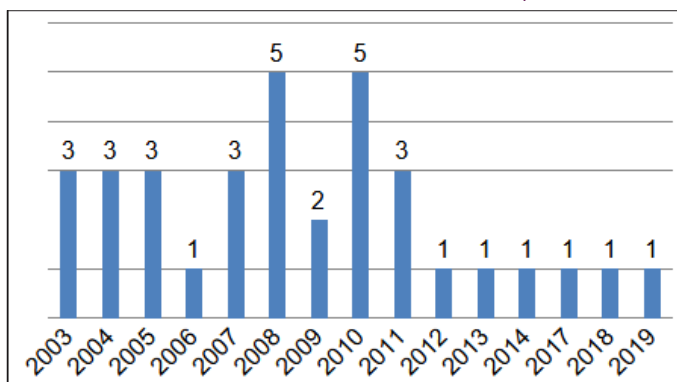
respectivamente. Además, el gráfico 2 muestra la frecuencia de la temática refugio por año en las actas del FEM.

Gráfico 1 - Frecuencia de Palabras que remiten a Refugio



Fuente: Elaborado por los autores

Gráfico 2 - Frecuencia de la Temática por Año



Fuente: Elaborado por los autores

El período de 2003 a 2005 marcó el inicio del debate sobre el fenómeno migratorio y de refugio en las reuniones del FEM. De modo general, los Estados estaban comprometidos con la ampliación de los estudios acerca de los flujos migratorios, así como con el intercambio de informaciones sobre solicitudes de inmigración y refugio. Argentina destacó la necesidad de adhesión al proyecto de “Determinación del Responsable para el Análisis de las Solicitudes de Refugio entre los Estados Partes y

Asociados del Mercosur". Además, la participación del ACNUR fue importante al presentar datos mundiales y la experiencia exitosa de la Unión Europea como modelo inicial para las cuestiones del refugio.

Cabe destacar la firma de la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios, por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Uruguay, Paraguay y Perú, en el año 2004. En dicha declaración, los Estados reafirmaron los compromisos de promover la protección internacional de los refugiados, tal como previsto en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967, y otros instrumentos internacionales sobre la materia a los cuales pudieran adherir en el futuro. Además, también resaltaron la importancia de utilizar mecanismos de coordinación y cooperación entre organizaciones migratorias, haciendo hincapié en el intercambio de información.

Durante 2006 a 2010, hubo un bajo desarrollo de las cuestiones normativas sobre refugio, no hubo la firma de tratados importantes, por ejemplo. Sin embargo, no se puede afirmar la ineffectividad del Foro en ese período. Su dedicación se centró en el desarrollo técnico y en la ejecución de los acuerdos asumidos hasta entonces. El ACNUR y la OIM estuvieron activos en la capacitación de funcionarios gubernamentales para la "Determinación de la Condición de Refugiados", el "Taller de Refugio" y el "Mercosur para la Protección de los Refugiados".

Entre los años 2012 y 2013, el FEM se limitó a los debates sobre refugio, reasentamiento y apatridia. De modo amplio, los Estados Partes y Asociados se comprometieron a enviar estadísticas anuales a fin de establecer medidas conjuntas para los refugiados y solicitantes de refugio. Además, fue propuesta la creación de la Reunión de Comisiones Nacionales de Refugiados, así como la inclusión de esta discusión en el Foro de Consulta y Concertación Política, ya que el tema está motivado por connotaciones políticas y de interés de las autoridades nacionales.

Es válido destacar la firma conjunta de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela de la Declaración de Principios del Mercosur sobre la Protección Internacional de los Refugiados. En esta declaración, los Estados reconocieron la importancia de armonizar las legislaciones a fin de fortalecer el proceso de integración. Además, resalta la necesidad de garantizar la

reunificación familiar y de establecer mecanismos de cooperación entre las instituciones que tratan el tema del refugio en cada país.

Sobre el fortalecimiento del espacio humanitario, la ONU (2012, s.p.) afirma que:

A contramano de lo que ha sucedido en otras regiones del mundo, la “Declaración de Principios del Mercosur sobre Protección Internacional de los Refugiados” propone que los países del Mercosur no solo eviten la adopción de políticas migratorias restrictivas, sino que posibiliten alternativas para la regularización migratoria, evitando así la presentación de solicitudes que no tengan relación con situaciones de refugio. (Traducido por los autores)

La Declaración de Principios del Mercosur sobre la Protección Internacional de los Refugiados también reconoció, por primera vez en un documento oficial, el apoyo brindado por el ACNUR en el proceso de fortalecimiento de la protección a los refugiados, no solo a nivel internacional, sino también regional y nacional.

Ya en el período de 2014 a 2019, es posible percibir los esfuerzos por integrar la discusión de la temática del refugio en un espacio político dentro del bloque. La finalidad es avanzar en el tratamiento de la protección internacional, considerando su carácter humanitario. Además, fue presentada una propuesta de borrador de una Declaración Conjunta sobre Migración, Refugio y Apatridia.

Con la intensificación de la emergencia humanitaria en Venezuela, en 2018, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay enfatizaron la necesidad de reconocer la grave crisis económica, política, social y humanitaria que afectó a los venezolanos, conforme lo expresado en la Resolución n.º 2.929/18 de la OEA, del 5 de junio de 2018. Por último, los Estados reconocieron que el elevado número de solicitantes de refugio venezolanos demanda el intercambio de buenas prácticas a ser adoptadas por los Estados receptores.

El cuadro 1 resume las actas del FEM, entre 2004 y 2022, que tratan sobre la cuestión del refugio y el principal tema relacionado.

Cuadro 1 - Actas del FEM que versan sobre refugio

AÑO	ACTA	CONTENIDO
2004	No. 03/04	Legislación
	No. 05/04	Conferencia Regional de las Américas
	No. 06/04	Curso de formación
2005	No. 01/05	Curso de Formación de Población
	No. 02/05	Curso de Formación de Población
	No. 03/05	Capacitación en Materia de Refugio
2007	No. 03/07	Ley Uruguaya de Refugio
2008	No. 04/08	Seminario sobre Refugio
	No. 06/08	Seminario sobre Refugio
	No. 02/08	Seminario sobre Refugio
2009	No. 01/09	Datos
	No. 02/09	Debate sobre la institución del refugio
	No. 03/09	Sistema de Protección y Buenas Prácticas
	No. 04/09	Taller sobre refugios en Uruguay
	No. 05/09	Capacitación
2010	No. 01/10	Curso del Mercosur sobre Protección de Refugiados
	No. 02/10	Intercambio de información estadística
2012	No. 01/12	Elaboración de una agenda de trabajo
	No. 03/12	Debate sobre refugio, reasentamiento y apatridia
	No. 04/12	Debate sobre refugio, reasentamiento y apatridia
	No. 05/12	Debate sobre refugio, reasentamiento y apatridia
	No. 02/12	Debate sobre refugio, reasentamiento y apatridia
2013	No. 01/13	Debate sobre refugio, reasentamiento y apatridia
	No. 03/13	Debate sobre refugio, reasentamiento y apatridia
	No. 04/13	Debate sobre refugio, reasentamiento y apatridia
2014	No. 02/14	El tratamiento de los refugiados en el ámbito del Mercosur
2017	No. 03/17	Declaración conjunta sobre migración, refugio y apatridia
2018	No. 03/18	Refugio para venezolanos
2019	No. 01/19	Presentación de la OIM

Fuente: Elaborado por los autores

En líneas generales, es posible verificar un avance incipiente en lo que respecta a las cuestiones de refugio y se destaca el papel de facilitador desempeñado por los debates y actividades del Foro Especializado Migratorio. Sin embargo, el principal problema se da por la dificultad de aplicación de compromisos asumidos regionalmente. Esto se explica por

la falta de voluntad política y las diferentes realidades migratorias, que terminan por dificultar, en gran medida, la integración en esta esfera. Además, uno de los mayores desafíos se refiere al avance real de las discusiones tratadas y documentadas en las actas del FEM.

CONCLUSIÓN

Los problemas transfronterizos demandan una acción conjunta de los actores en la búsqueda de su tratamiento y resolución, lo que se denomina Gobernanza Global. A nivel regional, la gobernanza mantiene características generales de la gobernanza global, pero se diferencia en cuanto a que la geopolítica regional pasa a ser un factor a considerar en la instrumentación de las acciones de los actores en el proceso de solución de problemas.

En este sentido, la gobernanza migratoria regional requiere que los actores involucrados en la generación y gestión de políticas relacionadas con el tema se coordinen en la búsqueda de una solución conjunta, teniendo en cuenta que estas políticas afectan a la persona migrante en el acceso a sus derechos y políticas dentro del país en el que se encuentra. Aun así, las directrices internacionales sirven como base para la toma de decisiones y el fomento de políticas regionales sobre temas específicos.

En el caso de los refugiados, la Convención de Ginebra de 1951 es la responsable de proporcionar directrices para la protección de estos individuos. Estas directrices sirven de base para que, regionalmente, sea posible establecer políticas conjuntas de protección a las personas refugiadas, lo que se configura como un modelo de gobernanza migratoria “top-down” en relación con la cuestión del refugio.

A nivel de América del Sur, el Mercosur es uno de los responsables de orientar las acciones de los Estados Parte en el trato con las personas refugiadas. Así, en 2003 se crea el Foro Especializado Migratorio, que aborda, entre otros temas, la cuestión del trato a las personas refugiadas. Se observa que las discusiones se centran en aspectos más generales, valorando la necesidad de garantizar el fortalecimiento del espacio humanitario. Las declaraciones expresadas en el bloque reflejan

el carácter normativo de la temática y muestran poca efectividad para la real garantía de los derechos humanos de las personas refugiadas.

A pesar de los acuerdos iniciales, se nota que la cuestión del refugio dentro del FEM aún se encuentra de manera incipiente, principalmente en lo que respecta al acceso a derechos humanos, sociales y políticos. Se entiende que los países, de manera particular, han logrado avances importantes en cuanto a instrumentos normativos y buenas prácticas; no obstante, como bloque, aún queda un largo camino por recorrer.

REFERENCIAS

ACOSTA, D.; FREIER, L. F. Regional governance of migration in South America. **Handbook of migration and globalization**. New York: Edward Elgar, 2018.

BETTS, A. (Ed.). **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

_____. Migration governance: alternative futures. **Le Grand-Saconnex**. OIM, 2010. (Background Papers WMR 2010). Disponível em: http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2010_migration_governance_alternative_futures.pdf. Acesso em: 29/10/2023.

BIERSTEKER, T. J. Global governance. In: DUNN, M. C; MAUER, V. **The routledge handbook of security studies**. London: Routledge, 2009.

BRAZ, A. M.. A governança migratória na América do Sul: a difusão de baixo para cima (bottom-up) do Acordo de Residência do Mercosul. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 303-320, 2018.

CULPI, L. A. Mercosul e políticas migratórias: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). **Tese (Doutorado)**, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba-PR. 2017.

GARCÍA, L. E. Migración y Derechos Humanos: Implicancias de la Nueva Política Migratoria Argentina. 2012. **Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. 2012.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. **XIV Encontro do Conpedi**, v. 16, 2005.

GONÇALVES, V. K.; INOUE, C. Y. A. Governança global: uma ferramenta de análise. In: SCHMITZ, G. O.; ROCHA, R. A. (Org.). **Brasil e o sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília, DF: IPEA, 2017.

HALL, I.; BEVIR, M. Global governance. In: BEVIR, M. (Org.). **The Sage handbook of governance**. Londres: Sage Publications, 2011.

KEOHANE, R. O. **After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University press, 1984.

LAVENEX, S. et al. Regional migration governance. In: BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (Org.). **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

LUNARDI, T. M. A política migratória do Mercosul: entre discurso e efetividade (1991-2014). **Dissertação (Mestrado)**. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC. 2016.

NICOLAO, J. El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. Convergencia, **Revista de Ciencias Sociales**, 2010. Disponível em: http://convergencia.uaemex.mx/rev53/pdf/12_Julieta%20Nicolao.pdf Acesso em: 12 dez. 2015

_____. Las Migraciones en la Agenda Del MERCOSUR. El Rol de Argentina en El Foro Especializado Migratorio. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, número 29, 2015. Disponível em: <<http://www.reei.org/index.php/revista/num29/notas/migraciones-agenda-mercosur-ro-largentina-foro-especializado-migratorio>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

NOVICK, S. Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. In: GIUSTIANI, R. **La Migracion: un Derecho Humano**. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2004.

OLIVEIRA, W. S.; AMARAL, S. T. Algumas análises sobre os refugiados no mercosul e no mundo. **ETIC-Encontro de Iniciação Científica**-ISSN 21-76-8498, v. 11, n. 11, 2015.

ONU. **Países do Mercosul assinam compromisso de políticas comuns para refugiados na região**. ONU, 2012. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/61218-pa%C3%ADses-do-mercosul-assinam-compromisso-de-pol%C3%ADticas-comuns-para-refugiados-na-regi%C3%A3o>. Acesso em: 29/10/2023.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America**. Springer Netherlands, 2012.

VIEIRA, L. K.; ROSA, M. A. Mobilidade e refúgio no MERCOSUL: a compatibilidade entre a política migratória regional e o direito internacional dos refugiados. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v. 11, n. 20, p. 1, 2023.

Sobre o livro

Capa | Nayanna Sabiá de Moura

Projeto Gráfico e Editoração | Jéfferson Ricardo Lima Araujo Nunes

Tipologia Utilizada | Ubuntu

Debates acerca dos deslocamentos forçados e a fragilidade no cumprimento dos direitos humanos básicos nas Relações Internacionais do século XXI , atraem o nosso olhar e atenção para entender o funcionamento dessas crises humanitárias. Neste sentido, as denúncias frequentes nos impulsionam para um estudo aprofundado nas relações nacionais e internacionais sobre as dinâmicas globais contemporâneas. Entre esses estudos, existem questões como as políticas de segurança pública para refugiados e apátridas, o afundamento de bairros e seus efeitos psicológicos, acessos a asilo, impasses políticos, todos presentes no centro das discussões desta obra.

Para quem deseja estudar, compreender a abordagem realizada nesse mosaico de realidades, o desempenho dos atores não estatais e da governança multinível, esta obra é primordial, pois traz contribuições atualizadas para uma melhor compreensão do cenário em um mundo cada vez mais interconectado.

Ademais, oferecemos um livro de interesse para aqueles que desejam pesquisar sobre as lacunas da injustiça global e local , sobre as estratégias de exclusão e a necessidade de políticas mais justas e humanas para populações vulneráveis. Em suma, o resultado é uma obra em que foi necessário fôlego da equipe organizacional para selecionar e copilar 15 capítulos que dialogam de forma interdisciplinar teoria e prática, comprometidos com abordagens críticas, e os impactos políticos, econômicos e sociais.

