

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO ACADÊMICO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

CAROLINA CUNHA CÉSAR

**“INTEGRAÇÃO LOCAL” DE MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL:
Uma análise das parcerias entre OSC's e a União**

**Porto Alegre
2023**

CAROLINA CUNHA CÉSAR

“INTEGRAÇÃO LOCAL” DE MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL:

Uma análise das parcerias entre OSC's e a União

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Orientador: Prof. Dr. Christian Jecov Schallenmüller

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

César, Carolina Cunha
"Integração local" de migrantes e refugiados no
Brasil: uma análise das parcerias entre OSC's e a
União / Carolina Cunha César. -- 2023.
153 f.
Orientador: Christian Jecov Schallenmüller.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Parcerias públicas. 2. Migrantes. 3.
Organizações da Sociedade Civil. 4. União. 5. Brasil.
I. Schallenmüller, Christian Jecov, orient. II.
Titulo.

CAROLINA CUNHA CÉSAR

“INTEGRAÇÃO LOCAL” DE MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL:

Uma análise das parcerias entre OSC's e a União

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

Aprovada em: Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Christian Jecov Schallenmüller– Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profª. Drª. Aline Passuelo de Oliveira
Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Profª. Drª. Luciana Pazini Papi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Sérgio Simoni Júnior
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

*Dedico este trabalho aos meus pais, Salete e Silvio,
que me ensinaram a respeitar ao próximo e a zelar por
uma sociedade plural...*

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação é resultado de esforço coletivo, horas de estudo, leituras, reuniões de orientação, participação em núcleos de pesquisa, produção de artigos e trabalhos técnicos frutos de **ensino público e gratuito** pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Em dias marcados pelo distanciamento social, em razão da pandemia de Coronavírus, agradeço a todos os professores da Pós-Graduação em Políticas Públicas pela sua dedicação no preparo de aulas virtuais e no engajamento constante para discussão dos temas pertinentes a cada disciplina. Em especial, agradeço ao meu orientador Christian por sua atenção, cordialidade e disponibilidade para atender minhas dúvidas na construção desse texto.

A UFRGS é um sonho desejado por mim e pela minha família. Fazer parte dessa universidade é pertencer a um seleto grupo de pessoas que têm a oportunidade de estudar em uma universidade reconhecida internacionalmente pela sua excelência acadêmica. Agradeço aos meus pais, Silvio e Salete, pelo incentivo e confiança na jornada que sonhamos juntos; ao Calvin que, ao meu lado, tem (pacientemente) feito parte dessa trajetória; às minhas irmãs (Mariana, Gabriela e Rafaela) pela celebração de nossas vitórias; ao NUPEGEM/UFRGS e aos amigos espalhados de Norte a Sul do Brasil que vibram comigo a cada nova etapa!

“[...] Refugiados da bestialidade das guerras, dos despotismos e da brutalidade de uma existência vazia e sem perspectivas têm batido à porta de outras pessoas desde o início dos tempos modernos. Para quem está por trás dessas portas, eles sempre foram – como o são agora – estranhos. (...) Sobre os estranhos, porém, sabemos muito pouco para sermos capazes de interpretar seus artifícios e compor nossas respostas adequadas. (...) Explorar a ansiedade causada pelo afluxo de estranhos- que, segundo se teme, vão empurrar para mais baixo ainda os salários que já se recusam crescer e prolongar ainda mais as filas já longas de pessoas que procuram (sem resultado) empregos teimosamente escassos- é uma tentação a que bem poucos políticos em exercício, ou aspirando a isso, seriam capazes de resistir (...) a política da separação. [...] Em vez de nos recusarmos a encarar as realidades dos desafios de nossa época, (...), lavando as mãos e nos isolando das irritantes diferenças, (...) devemos procurar oportunidades de entrar num contato estreito e cada vez mais íntimo com eles – resultando, ao que se espera, numa fusão de horizontes e não numa fissão induzida e planejada, embora exacerbante”.

Estranhos à nossa porta, Zygmunt Bauman (O pânico migratório e seus (ab)usos).

RESUMO

Esta pesquisa tem como tema a integração de migrantes e refugiados, no Brasil, por meio da execução de parcerias entre a administração pública federal e organizações da sociedade civil (OSC's). Assim, visa identificar quais são os desafios para implementação dos projetos firmados a partir de plataforma pública (Plataforma + Brasil) no período de 2009 a 2021. A pesquisa é qualitativa, não experimental e possui como atividades o levantamento bibliográfico, a realização de entrevistas semi-estruturadas e a análise dos programas ministeriais. Utilizam-se os cinco elementos do processo de implementação de políticas públicas como descrição das etapas que compõem a análise desse estudo: a) processo – relacionada à caracterização do fluxo migratório no Brasil, dos atores governamentais e não governamentais que atuam nas duas últimas décadas (2000-2020); b) finalidade e c) substância – para análise do histórico de dispositivos legais; d) dinâmica – verificação de programas e parcerias na Plataforma + Brasil para execução de atividades com financiamento público a migrantes e refugiados; por último, e) consequências – apresentadas pelas prestações de contas das OSC's nessa plataforma, bem como por meio dos resultados do Plano Plurianual para o período dessa pesquisa. Também, as entrevistas com servidores públicos e representantes de OSC's revelam os seguintes resultados para as dificuldades de implementação: programas ministeriais com desenho *top-down* distintos das atividades realizadas pela sociedade civil, falta de articulação interfederativa como lacuna de capacidade estatal de coordenação e problemas na operacionalização da plataforma tanto por servidores públicos quanto pelas OSC's.

Palavras-chave: Parcerias Públicas. Migrantes. Organizações da Sociedade Civil.

ABSTRACT

This research's theme is the migrants and refugee's integration, in Brazil, through the execution of partnerships between public administration and Civil Society Organizations (CSO). Thus, it aims to identify which are the challenges to implement signed projects in public platform (Plataforma + Brasil) in the period between 2009 and 2021. The research is qualitative, non-experimental and has as activities: bibliographic review, semi-structured interviews and ministerial programs analysis. We have used the five elements of public policies' implementation process as a description of its study analytical stages: a) process – related to characterization of migratory flow in Brazil, government and non-government actors during the last two decades (2000-2020); b) finality and c) substance – to the analysis of its historic legislation; d) dynamic – programs and partnerships verification in Plataforma+Brasil to execute activities with public resource to migrants and refugees; at last, e) consequences – presented by CSO's accountability in this platform, as well as through Multiannual Plan's results covered by this research. Also, the interviews with public agents and CSO's representatives reveal the following results to the difficulties of implementing these partnerships: ministerial programs with a top-down perspective distinct from the activities performed by CSO; lack of inter-federative articulation as a gap of coordination's state capacity; and problems with platforms' operation by public servants and CSO.

Keywords: Public Partnerships. Migrants. Civil Society Organizations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Composição do conjunto de migrantes	22
Figura 2.	Acesso Livre da Plataforma+Brasil	85
Figura 3.	Palavras mais citadas nas atas do CONARE no período de 2008-2011	94
Figura 4.	Resultado da Pesquisa: Programas com descrição “migrante” para parceria com OSC’s	95
Figura 5.	Programas com descrição “refugiados” para OSC’s	98
Figura 6.	XVIII Encontro Anual da RedeMir 2022	107
Figura 7.	Palavras mais citadas nas entrevistas com burocratas de Brasília	108
Figura 8.	Palavras mais citadas na entrevista com burocrata de São Paulo	109
Figura 9.	Prestação de Contas Aprovada (Convênio 718955/2009)	111
Figura 10.	Prestação de Contas Aprovada (Convênio 761995/2011)	111
Figura 11.	Prestação de Contas Aprovada (Convênio 791219/2013)	112
Figura 12.	Prestação de Contas Aprovada (Convênio 841381/2016)	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Localização das organizações da sociedade civil participantes da pesquisa da OIM Brasil (2020).	53
Gráfico 2.	Tempo de atuação com migrantes no Brasil	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Dispositivos legais para migrantes	36
Quadro 2.	Dispositivos legais para refugiados	41
Quadro 3.	Ministérios do Governo Federal para a política migratória	43
Quadro 4.	Programas com descrição “migrantes”, “refugiados” e “migrantes e refugiados” direcionados exclusivamente às OSC’s de 2009 a 2021	100
Quadro 5.	OSC’s com termos firmados com a União	105
Quadro 6.	Resultados da Avaliação do PPA 2008-2011	116
Quadro 7.	Resultados da Avaliação do PPA 2012-2015	117
Quadro 8.	Resultados da Avaliação do PPA 2016-2019	120
Quadro 9.	Resultados da Avaliação do PPA 2020-2023	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
BRICS	Bloco econômico entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CARJ	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
CASP	Cáritas Arquidiocesana de São Paulo
CCMIR	Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados
CFAE	Comitê Federal de Assistência Emergencial
CNIG	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional de Refugiados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
OBMIGRA	Observatório das Migrações Internacionais
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PRI	Postos de Recepção e Identificação
PRTIG	Postos de Recepção, Identificação e Triagem
REDEMIR	Rede Solidária para Migrantes e Refugiados
SEGES	Secretaria de Gestão
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIGPAR	Sistema de Gestão de Parcerias da União
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUPRA	Superintendência de Política Agrária
TC	Termo de Colaboração
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ESTRUTURA INSTITUCIONAL DAS MIGRAÇÕES NO BRASIL	20
2.1	DADOS GERAIS SOBRE O PERFIL DE MIGRANTES NO BRASIL	23
2.2	EVOLUÇÃO NORMATIVA DA PAUTA MIGRATÓRIA NO BRASIL	25
2.2.1	Dispositivos legais para a migração	27
2.2.2	Dispositivos legais para o refúgio	37
2.3	ATORES GOVERNAMENTAIS	42
2.4	ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS.....	47
2.4.1	Organizações internacionais.....	48
2.4.2	Organizações da Sociedade Civil	50
3	ABORDAGEM METODOLÓGICA	56
4	DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS PARCERIAS	60
4.1	Parcerias públicas sob a lente do federalismo cooperativo	61
4.1.1	Federalismo Cooperativo e Capacidade Estatal de Coordenação	63
4.1.2	Implementação de políticas públicas	77
5	PARCERIAS VIA PLATAFORMA PÚBLICA	83
5.1	PLATAFORMA + BRASIL.....	84
5.1.1	Programas veiculados na plataforma	90
5.1.2	Parcerias firmadas com o terceiro setor na Plataforma + Brasil	103
5.2	O QUE DIZEM OS ATORES ENVOLVIDOS NESSAS PARCERIAS.....	108
6	ANÁLISE DAS ATIVIDADES PARA A PAUTA MIGRATÓRIA PELO GOVERNO FEDERAL	115
6.1	AS PARCERIAS EM RELAÇÃO AO DESENHO DO PPA.....	115
6.2	O FUTURO DAS PARCERIAS	124
7	CONCLUSÃO	126
	REFERÊNCIAS	132
	APÊNDICE A – EDITAIS DE CHAMAMENTO PÚBLICO	148
	APÊNDICE B – ORDEM E ROTEIRO DE ENTREVISTAS	152

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, com um território de dimensões continentais, é marcado pelos fluxos migratórios, tanto de imigração (chegada) quanto de emigração (saída) de indivíduos. Tais fluxos moldam a constituição da população brasileira em que, segundo Vainer (2000), o Estado classificou, ao longo de todos os períodos históricos, o imigrante “ideal” fornecendo instrumentos normativos para categorizá-los, bem como regras que favorecessem, impedissem ou ainda expulsassem aqueles que não estivessem alinhados a critérios específicos.

Portanto, a migração pode ser interpretada como um fenômeno socialmente complexo. Conforme Carmem Lussi (2016, p. 483-485), na conjuntura nacional, a migração ainda não aparece como um fenômeno transversal na sociedade em geral, emerge somente como um problema contextualizado social e politicamente. Para ela, o atendimento aos migrantes é traduzido em um exercício de oferta, sistematização e reinvenção do serviço, considerando que os vários níveis de governo, normalmente, concentram-se no atendimento aos nacionais.

De tal maneira, os serviços aos “não-nacionais” fundamentam iniciativas das igrejas e da sociedade civil. Nessa lógica de uma lacuna da prática estatal para integração, Vedovato (2013; 2019) postula que o processo de avanço no entendimento dos imigrantes enquanto sujeitos de direitos, no país, se desenvolve a *posteriori* da consolidação dos direitos humanos como princípios do ordenamento jurídico nacional e atende, ainda que de forma gradativa e muitas vezes morosa, as normativas internacionais das quais o país é signatário.

Há de se sublinhar que a população migrante não seja composta apenas por indivíduos de baixa renda e, menos ainda, por sujeitos fragilizados ou sem escolarização. Nesse sentido, o atendimento integral aos migrantes tem a ver também com o acesso ao “modo Brasil” de viver e de tramitar documentos, inclusive de empreender, de se qualificar, de comprar e vender imóveis, entre outras atividades (LUSSI, 2016).

Para tanto, faz-se preciso identificar como se apreende a adoção de significados para o conjunto de palavras “migrar”; “fixar”; “liberdade”; “direito”; “cidadania”; “nativo”; e

“estrangeiro”, no repertório normativo da “Política Nacional de Migração”, como prerrogativa para uma possível integração local a migrantes e refugiados. De fato, na ausência de Decreto que a postule, o tema é desenvolvido a partir do Comitê Federal de Assistência Emergencial (Lei nº 13.684/2018) que dispõe sobre medidas de assistência **emergencial (grifo nosso)** para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório (BRASIL, 2022a).

De acordo com Bichir, Simoni Jr. e Pereira (2020), a concentração de poder decisório no nível federal, por vezes, ocorre no bojo de arranjos institucionais denominados de sistemas nacionais de políticas públicas. Tais sistemas remontam às reformas das políticas sociais, de 1990, que aumentaram a coordenação federativa da União. Sobremaneira, segundo Arretche (2012), esses sistemas definem macroparâmetros para implementação de políticas por meio de repasses de recursos federais condicionados à execução de suas agendas, espaços institucionalizados para participação social, negociação federativa e controle social.

Adicionando-se a isso, Bichir et al (2020) salientam que, no caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), há desafios típicos de uma área de recente política pública regulada em oposição à prática anterior baseada na provisão privada, filantrópica, descontínua, com tons de caridade e benemerência. Nesse caminho, também percorrido para a integração a migrantes, revelam-se dificuldades para operacionalização de parcerias entre Estado e sociedade civil.

O Estado, de fato, ainda está apoiado na dinâmica de atenção provida pelas instituições, sobretudo religiosas, quanto ao amparo a migrantes e refugiados, seja na busca por abrigo, doação de alimentos e roupas, auxílio na regularização documental, entre outros. Isso implica, de certa forma, a baixa formalização de parcerias entre Estado e essas instituições no que tange à implementação de uma agenda contínua e deliberada para conformação das competências e capacidades financeiras, técnicas e políticas de cada parte.

Assim, a proposta de dissertação de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), vai ao encontro da análise das parcerias entre Organizações da Sociedade Civil (OSC's) e a União para migrantes e refugiados como estratégias de atendimento a esse público.

Segundo D'ascenzi (2018, p. 09), “as políticas públicas ambicionam a transformação de uma realidade social definida como inadequada ou inaceitável pelos agentes sociais que as empreendem”. Nesse sentido, este estudo analisa os desafios à formalização de instrumentos (Termos de Colaboração, Convênios e Termos de Fomento via transferências voluntárias), na “*Plataforma+Brasil*”, que possibilitem a execução de projetos de OSC's com a União, representada pelos Ministérios do Governo Federal brasileiro. De fato, as OSC's se destacam como os agentes sociais que ambicionam a inserção local desses migrantes em atividades voltadas à garantia de direitos e ao acesso às políticas de assistência social de competência do governo em suas três esferas (federal, estadual e municipal).

Os referidos instrumentos são viabilizados a partir da submissão e aceite de propostas de Organizações da Sociedade Civil, de Administrações Públicas Federais, Estaduais, ou Municipais, Consórcios Públicos, Empresas Públicas e Organismos internacionais aos programas disponibilizados pela Administração Pública Federal no referido sistema. A dissertação examina as dificuldades relacionadas à implementação de parcerias oriundas de propostas voluntárias, ou seja, vinculadas à proatividade de Organizações da Sociedade Civil para operar recursos públicos federais para políticas sociais voltadas à migração e ao refúgio.

Em uma revisão de literatura na plataforma Scielo Brasil, em dezembro de 2022, verificou-se que não há resultado para a busca por artigos publicados em periódicos brasileiros (áreas temáticas de Ciências Sociais e Ciências Sociais Aplicadas) para o tema da “integração local de migrantes”; “integração local de imigrantes”; ou ainda para “integração local de refugiados”. Também, para o conjunto de palavras “integração local”, há apenas um estudo, publicado em 2014, na Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, que versa sobre a estrutura institucional do Brasil, especialmente, nos atores envolvidos no processo de integração de refugiados (a tríade de Governo – Sociedade Civil – Organizações Internacionais).

Em se tratando da busca avançada com “imigrantes e refugiados”, a Scielo Brasil retornou para a pesquisa o total de nove artigos no período de 2009 a 2021. Um desses estudos trata da formulação de políticas públicas a imigrantes; já os demais partem de

uma perspectiva de identificação de aspectos voltados à saúde (mental; COVID-19); do acesso à educação; de empreendedorismo migrante e mercado de trabalho.

O ineditismo deste trabalho vai ao encontro de tratar da integração de migrantes e refugiados por meio da formalização de contratos derivados de editais do governo federal. Para isso, analisar-se-á a interlocução entre Estado e sociedade civil organizada, sobretudo no papel desempenhado pela atuação (ou não) direta do Estado na implementação de políticas públicas. Dentre os problemas conjecturados nessa relação estão: falhas de comunicação; falta de clareza quanto aos objetivos, processos e recursos necessários; descontinuidade, em razão do grau de institucionalização da política; e falta de vontade política (D'ascenzi, 2018), tanto de liderança das OSC's para reivindicarem a regulamentação de uma Política Nacional de Migração quanto do Estado apoiado na cultura "tripartite" (Governo+Sociedade Civil+Organizações Internacionais) de adoção de ações a migrantes e refugiados.

Além disso, faz-se importante destacar que o período temporal deste estudo está situado entre os anos de 2009 a 2021, em razão do primeiro e do último registro de programas na plataforma governamental para esse tipo de parceria até a elaboração deste trabalho final que contempla o projeto, a qualificação da proposta de pesquisa e a escrita da dissertação para o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. Ressalta-se que, pela iniciativa governamental, novos programas podem ser disponibilizados na Plataforma+Brasil a qualquer momento.

A perspectiva adotada por esse estudo identifica que a mobilidade humana exige respostas transversais e multissetoriais, especialmente no âmbito das políticas públicas. Como proposta de encadeamento lógico dos temas atinentes à migração e ao refúgio, às capacidades estatais e à implementação de políticas públicas utilizam-se cinco elementos (LIMA; D'ASCENZI, 2016) para caracterizá-los, quais sejam: 1) processo (conjunto de entendimentos e decisões implementadas por diferentes atores); 2) finalidade (resposta política à percepção de um problema social); 3) substância (as políticas públicas são orientadas por valores, princípios, visões de mundo); 4) dinâmica (interação e conflito entre atores); e 5) consequências (transformação da estrutura social).

Sobre a implementação de políticas públicas, utiliza-se a abordagem de Ferrarezi e Rua (2018) que a concebe como “formulação em processo” não apenas enquanto produto do desenho. Assim, a presente dissertação está organizada da seguinte maneira: após essa introdução, que contempla o foco dessa pesquisa, faz-se uma apresentação do tema por meio do histórico normativo que compõe a estrutura institucional da pauta migratória. Na sequência, há a exposição dos atores que operacionalizam atividades direcionadas aos migrantes e ainda uma breve descrição da composição dos fluxos migratórios, para o período de 2000 a 2021, no Brasil.

A terceira parte dedica-se à apresentação da abordagem metodológica. Já a quarta seção dialoga com o referencial teórico, a partir de uma revisão dos estudos de implementação de políticas públicas, associado à capacidade estatal de coordenação e ao federalismo cooperativo para análise das evidências coletadas, ao longo dessa pesquisa, sobre os desafios para a execução das parcerias. Tais desafios são ilustrados, por exemplo, por recortes das prestações de contas disponíveis para acesso livre no sistema.

No quinto capítulo, há a descrição da Plataforma+Brasil e das parcerias firmadas no âmbito desse sistema governamental contendo um levantamento dos programas, das OSC's que formalizaram contratos e também relatos tanto da sociedade civil quanto dos agentes públicos sobre a operacionalização da Plataforma. Na sexta seção, apresentam-se os resultados dos relatórios de avaliação do governo federal sobre os objetivos pontuados nos PPA's correspondentes ao período desse estudo (2009 a 2021). De tal maneira, torna-se possível verificar o diagnóstico de desenho *top-down* a partir dos cruzamentos entre os programas da Plataforma + Brasil e as descrições das pastas que inseriram a pauta migratória dentro de seu planejamento. Por fim, as considerações finais procuram estimular futuras pesquisas na área de migração e refúgio que retomem o tema da integração, especialmente a partir do financiamento público.

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DAS MIGRAÇÕES NO BRASIL

Nesta primeira seção, busca-se realizar o mapeamento das partes integrantes da estrutura institucional brasileira, ou seja, do compilado de instituições cujas atribuições estejam relacionadas à identificação; recepção; documentação; ao acolhimento; à expulsão de não nacionais e/ou outras atividades voltadas aos migrantes. Assim, almeja-se entender como se estabelece a relação entre atores governamentais e não governamentais para a implementação de parcerias direcionadas à integração dessas pessoas.

Para isso, há uma breve contextualização do histórico normativo brasileiro quanto à pauta migratória, bem como uma identificação de qual é o perfil da população migrante no território nacional, especialmente para o período dos anos 2000 até 2021. Para ilustrar os atores envolvidos nessa rede multifacetada, utilizam-se as terminologias presentes nos diplomas legais.

Logo, faz-se preciso ter em mente as definições clássicas referentes aos tipos de migrações, quais sejam: migrações voluntárias, aquelas que abrangem a todos os casos em que a decisão de migrar é tomada livremente pelo indivíduo, sem agente externo e partindo de uma preferência pessoal pela busca de um novo território; e as migrações forçadas, em que a vontade do deslocamento é inexistente ou minimizada, consolidando-se nos casos de refúgio, deslocamento interno, apatridia, entre outros (APOLINÁRIO; JUBILUT, 2010, p.282).

Contudo, destaca-se a perspectiva de Giuliana Redin (2013, p.22) de que o migrante é enquadrado pelo Estado de destino dentro de duas categorias estruturais: a) o migrante é voluntário e regular, quando a vontade do indivíduo converge com “o interesse estatal” (como os casos de migração laboral); ou b) o migrante é forçado, oportunidade em que, por um princípio humanitário, o aparato de proteção do Estado assistiria tal estrangeiro (casos de refúgio). Em relação à apatridia, trata-se da situação em que as pessoas nascem sem nacionalidade ou a perdem por determinação do Estado de origem, ficando, portanto, sem amparo de um Estado-Nação.

Cabe ainda explicitar a diferença entre refúgio e asilo político. De acordo com Flávia Piovesan (2006, p.54), o primeiro é um instituto jurídico internacional que possui

alcance universal centrado em fundados temores de perseguição; enquanto o segundo é um instituto jurídico regional, com alcance na América Latina. O refúgio é medida essencialmente humanitária pautada pelo Direito Internacional Público (Direito Internacional Humanitário que é associado a conflitos armados; Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados), já o asilo (perseguição política individualizada) parte de uma escolha de concessão desse *status* migratório pelo líder de um Estado.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), as pessoas deslocadas internamente são forçadas a abandonar suas casas pelos mesmos motivos que os refugiados, entretanto elas não atravessam qualquer fronteira e permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado natal. São exemplos de países com altos fluxos de deslocados internos, considerando o número de indivíduos pelo período do início dos problemas internos até setembro de 2022: Colômbia (7,4 milhões); Síria (6,6 milhões); Iraque (3,6 milhões); Sudão do Sul (1,9 milhão); Ucrânia (1,8 milhão); Afeganistão (1,8 milhão); República Democrática do Congo (1,3 milhão); (ACNUR, 2022a).

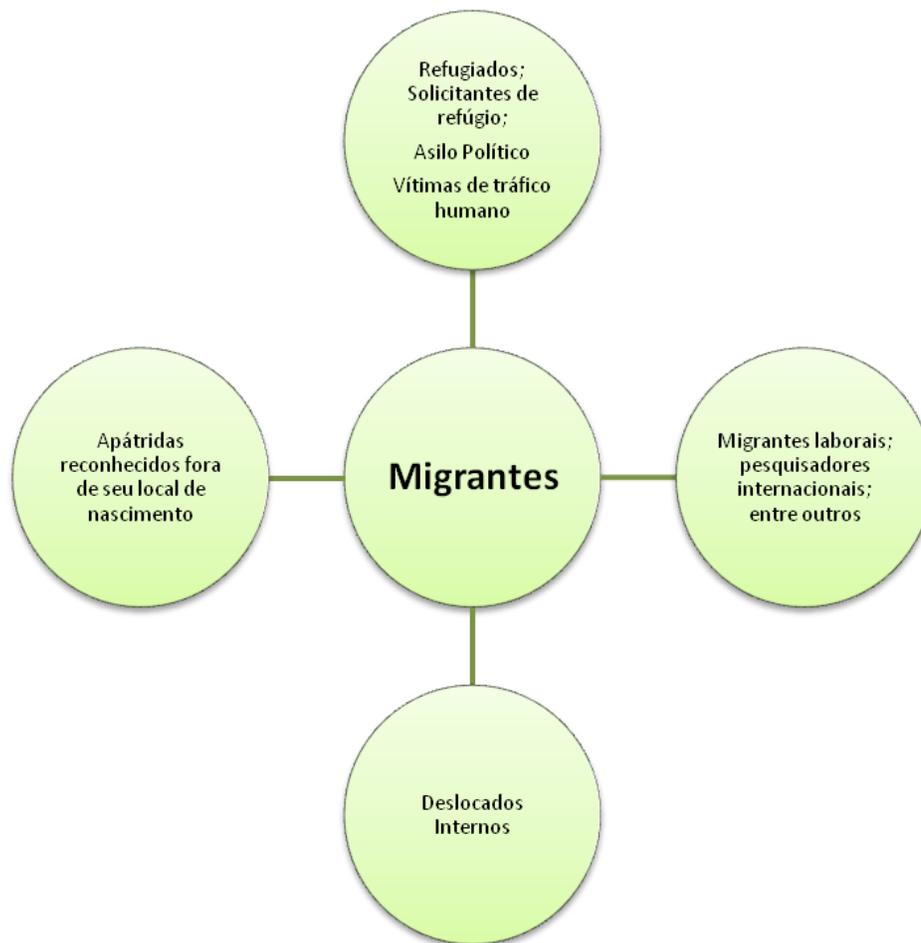
Em se tratando da classificação dos atores das políticas públicas, segundo Secchi (2015), os beneficiários (*policytakers*) podem ser receptores passivos das iniciativas públicas, como também podem moldar a elaboração das políticas por meio da participação social nos espaços institucionalizados. Nesse estudo, de maneira geral, o público ao qual se destinam essas iniciativas é composto por migrantes, independente da sua categoria migratória (imigrante, refugiado, apátrida, solicitante de refúgio, vítima de tráfico de pessoas, entre outros).

Os referidos espaços institucionalizados são ocupados pelos grupos de interesse. Normalmente, por representantes de organizações da sociedade civil com *expertise* na pauta migratória. No entanto, também podem ter lideranças de coletivos de migrantes/refugiados organizados formal ou informalmente, como as associações ou cooperativas.

Os burocratas formam o corpo de funcionários do Estado. Eles serão apresentados ao longo deste capítulo, de acordo com a competência específica atribuída pela Lei de Migração vigente.

Para auxiliar na compreensão dos *policytakers*, a figura abaixo proporciona uma visão do conjunto das pessoas incluídas como “migrantes” nessa pesquisa:

Figura 1 – Composição do conjunto de migrantes



Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Subdividir-se-á o capítulo em 4 partes, respectivamente: 2.1 dados gerais acerca do perfil da população migrante no território brasileiro; 2.2 a trajetória normativa brasileira acerca das migrações; 2.3 apresentação do rol de atores governamentais envolvidos em atividades cujos beneficiários são migrantes, no período abrangido pela

pesquisa (2009 a 2021); e 2.4 atores não governamentais e grupos constituídos por estes enquanto defensores de direitos humanos. Assim, desenvolve-se por meio deste capítulo a abordagem relacionada à primeira etapa (processo) dos elementos de políticas públicas.

2.1 DADOS GERAIS SOBRE O PERFIL DE MIGRANTES NO BRASIL

Diferentemente das imigrações do final do século XIX até a década de 1930, em que as pessoas originárias do Norte Global (majoritariamente europeus) constituíam os principais fluxos migratórios para o Brasil, constata-se atualmente o incremento de imigrantes provenientes do hemisfério global oposto, como senegaleses, congoleses, angolanos, haitianos e venezuelanos. De acordo com os registros administrativos do Governo Federal, estima-se que 1,3 milhão de imigrantes estrangeiros residam em território brasileiro (CAVALCANTI e OLIVEIRA, 2020).

Como fatores condicionantes para essa mudança de perfil da mobilidade humana estão: a crise econômica internacional de 2008, nos Estados Unidos, que introduziu uma maior complexidade nos eixos de deslocamento das migrações sul-americanas; o reposicionamento geopolítico brasileiro na primeira década do atual século, impulsionado pela lógica do “*Commodities Consensus*” (SVAMPA, 2015), com taxas elevadas de crescimento econômico, bem como pelo protagonismo internacional ao chefiar a Missão de Paz no Haiti e ao promover o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL e países convidados como Bolívia e Chile; a imagem do país como potência emergente participante dos BRICS¹ e organizadora de grandes eventos mundiais como Olimpíadas e Copa do Mundo (CAVALCANTI, 2016). Outro fator a ser considerado é a dificuldade para ingresso em outros países e, especialmente, a possibilidade de regularização documental migratória como a fornecida pelo governo brasileiro.

A partir da década de 2010, o Brasil passa a ser considerado como país de trânsito e de imigração (OBMIGRA, 2021; SISMIGRA, 2020; STI-MAR, 2020). O ano de

¹ Grupo de países de mercado emergente: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – BRICS, na sigla em inglês;

2013 é uma marca nesse novo contexto migratório com a presença de haitianos como a principal nacionalidade no mercado de trabalho formal, superando as imigrações clássicas, como os portugueses (CAVALCANTI, et al., 2015). A partir de 2016, registra-se o rápido crescimento da imigração venezuelana. Em 2021, essas duas nacionalidades consolidaram-se como os principais grupos de imigrantes e refugiados no país (OBMIGRA, 2021).

Em termos do número de indivíduos imigrantes internacionais identificados no CadÚnico², em 2012, havia 14.844 imigrantes registrados e, em 2020, foram identificados 205.643, indicando um crescimento de mais de 10 vezes. A partir dos dados do Censo Escolar, realizado pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), verifica-se que o número de estudantes imigrantes matriculados na rede básica de ensino aumentou cerca de 195%, passando de 41.916 em 2010 para 122.900 em 2020 (OBMIGRA, 2021).

A partir de 2018, com a promoção de acolhida humanitária, houve a consolidação de latino-americanos como principais nacionalidades de imigrantes no território brasileiro. No primeiro semestre de 2020, por exemplo, as maiores movimentações no mercado de trabalho são de haitianos, venezuelanos, paraguaios, argentinos e bolivianos. O total de imigrantes no mercado de trabalho formal passou de 55,1 mil, em 2010, para 147,7 mil em 2019 (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020, p. 9).

De acordo com Lisboa (2007, p. 808), faz-se necessário considerar o engendramento das migrações, isto é, homens e mulheres possuem motivações diferentes para a mobilidade. Também, mulheres migrantes, em geral, ficam com a responsabilidade de prover suas famílias nas suas pátrias, já que a elas se pressupõe a tarefa de cuidado familiar. Entre 2011 e 2019 destaca-se o predomínio de carteiras de trabalho (CTPS) emitidas para homens, mas a diferença entre homens e mulheres vem se reduzindo. Em 2014, foram 68,8% de carteiras assinadas para homens x 31,2% para mulheres, enquanto que em 2019, foram 55,7% homens x 44,3% mulheres (CAVALCANTI, OLIVEIRA, SILVA, 2021).

² O Cadastro Único (CadÚnico) é um registro do governo federal que permite saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil.

Em se tratando dos dados relacionados ao reconhecimento da condição de refugiado, de acordo com o relatório Refúgio em Números 2022 (OBMIGRA), o Brasil recebeu 29.107 solicitações desse status migratório que, somadas àquelas registradas a partir de 2011, totalizaram 297.712 pedidos desde a última década (2011-2021). Os solicitantes venezuelanos representavam 75% do total de homens; e 82,6% do total de mulheres que solicitaram refúgio ao Brasil.

Quando se verificam as informações de decisões do CONARE sobre o status de refugiado, em 2021, o referido relatório pontua que houve a apreciação de um total de 70.933 processos. No entanto, pedidos de 2013, 2014 e 2015 representam 53% desses processos, sendo que uma boa parcela não teve nem ao menos a análise do mérito, pois a decisão tomada foi de “Arquivamento” ou “Extinção” dos casos.

Destaca-se que as decisões que não abrangem o mérito dos pedidos de refúgio são exaradas pela Coordenação Geral do CONARE, a partir da delegação de competência do Comitê oportunizando simplificação da tramitação processual e favorecendo a melhor gestão administrativa dos processos.

Até dezembro de 2022, 73.556 solicitações de refúgio foram atendidas pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, perfazendo o total de 63.783 pessoas reconhecidas com *status* de refugiados, oriundas de 121 nacionalidades distintas que terão oportunidade de recomeçar suas vidas em território brasileiro. Dentre elas, 89,2% estão na faixa etária de 18 a 29 anos e aguardaram o tempo médio de 1,7 anos para a decisão do órgão competente (CG-CONARE, 2022).

Tendo em vista o atual perfil de migrantes no Brasil, a próxima subseção fará um resgate normativo para melhor compreensão do histórico das interações dos atores sociais deste tema até a formalização de parcerias com Organizações da Sociedade Civil e, especialmente, a manutenção (ou não) dessa prática com órgãos públicos.

2.2 EVOLUÇÃO NORMATIVA DA PAUTA MIGRATÓRIA NO BRASIL

A mobilidade de indivíduos pelo território brasileiro para ocupação de espaços férteis, por meio da força de trabalho ou pelo preceito de melhoria genética e projetos

de fortalecimento do “Estado-nação”, está marcada na diversidade étnica característica de nossa formação populacional. De tal forma, o objetivo desta subseção é identificar as raízes valorativas que foram repassadas entre diferentes gerações sobre “a aceitação” de estrangeiros no território brasileiro, principalmente a partir da regulamentação expedida pelo Estado.

Segundo Vainer (2000), o Estado brasileiro classificou, ao longo de todos os períodos históricos, o imigrante “ideal” fornecendo instrumentos normativos para categorizá-los, bem como em regras que favorecessem, impedissem ou ainda expulsassem aqueles que não estivessem alinhados a critérios específicos. Dentre esses períodos, destacam-se: (1) transição para o trabalho livre e estratégia de transformação do escravo liberto em proletário moderno; (2) substituição de escravos por força de trabalho migrante em espaços agrários; (3) migração interna e gestão regional de excedentes; (4) integração nacional e racionalização dos fluxos migratórios e (5) gestão social dos migrantes, especialmente a partir da década de 1990.

Conforme Carmem Lussi (2015), a migração traz consigo todas as fases da vida de uma pessoa e todos os âmbitos da sua existência, quanto menos tivermos previsto e incluído nos processos de ideação e elaboração das políticas e das leis, tanto mais o tema se apresentará como problema para a sociedade. Por isso, a política migratória brasileira pode ser considerada como uma projeção repleta de disputas políticas, controvérsias ideológicas e complexidades burocráticas ao longo de toda sua trajetória.

Por exemplo, embora refugiados pertençam à categoria de migrantes internacionais (imigrantes), em razão da mobilidade transfronteiriça, suas características específicas designam dispositivos legais próprios que serão apresentados na próxima subseção. No processo de construção de políticas públicas, os atores (governamentais e não governamentais; nacionais ou imigrantes) constituem formas de agregação reconhecidas como redes de políticas públicas (FARIA, 2003).

A pauta migratória, por sua vez, aproxima-se da formação do tipo de rede de “comunidade de políticas públicas”. Segundo Cortes (2015), trata-se de um conjunto estável de atores, especialistas numa área, com diversidade de interesses e que produzem consensos. Como exemplo, verificar-se-á a mudança, ao longo do tempo, da

legislação atinente à migração de um papel de controle de entrada de indivíduos para a garantia de direitos sociais (art 5º e 6º, CF/88) iguais aos de nacionais.

Os atores dessa comunidade interagem entre si nas arenas de políticas públicas, influenciando o conteúdo, mobilizando recursos e o resultado das políticas a partir do poder que possuem (RUA; ROMANINI, 2013). Essas arenas podem ser caracterizadas como os espaços de participação social (fóruns, comitês, conselhos); atuação legislativa (Câmara, Senado); coletivos de migrantes (associações, cooperativas); entre outros. Delas resultam os arranjos institucionais, anteriormente apresentados.

Em se tratando do tipo de políticas públicas aos imigrantes, de acordo com a classificação de Lowi (1972), consideram-se regulatórias e estabelecem padrões de comportamento das pessoas, impondo condições e obrigatoriedades. Na sequência, apresentam-se os dispositivos legais específicos a cada categoria migratória, compondo os elementos de finalidade e substância da política migratória.

2.2.1 Dispositivos legais para a migração

O marco legal inicial da migração no Brasil é efetuado por D. João VI com a abertura dos portos para as nações amigas – Carta Régia de 1808. Em função das dimensões continentais do território brasileiro, a via da colonização foi colocada em prática a partir de uma imigração **incentivada e coordenada**, instituindo uma forma de exploração agrícola baseada na concessão de pequena parcela de terra, iniciando com o assentamento de alemães e de suíços na região de Nova Friburgo (1818), no estado do Rio de Janeiro. Também, as terras litorâneas de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul foram ocupadas por colonos provenientes da Ilha dos Açores (SEYFERTH, 1996).

Já em 1850, foi promulgada a Lei nº 581, de 4 de setembro – “Lei Eusébio de Queiroz³”, que proibia o tráfico negreiro. Na sequência, foi ratificada a Lei nº 601 de 18 de setembro, a chamada Lei de Terras⁴, que visava organizar a posse de terras

³ BRASIL. **Lei Eusébio de Queiroz – Nº 581/1850.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm

⁴ BRASIL. **Lei de Terras devolutas do Império – Nº 601/1850.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm

privadas no país. Havia um consenso entre os governantes de que o colono indesejado era o politizado, pois o idealizado deveria ser resignado e submisso (IOTTI, 2001).

Entre 1888 e 1914, no contexto republicano, a demanda de mão de obra nos cafezais e na indústria em geral fez com que o Estado de São Paulo se tornasse o maior receptor de imigrantes do país. Em 1891, adotou-se o Decreto nº 58–A⁵, identificado como “grande naturalização” e designando uma política xenófila a europeus. Os fluxos diminuíram após 1914 quando os registros das entradas ficaram muito aquém da expressão numérica daquele período. (SEYFERTH, 2015, p. 109)

No entanto, as condições precárias de trabalho para a mão de obra imigrante fizeram efervescer movimentos sociais sindicais, pressionando o ambiente político e econômico. Assim, a primeira lei para expulsão de estrangeiros foi assinada em 07 de janeiro de 1907 (Decreto 1.641), recebendo a alcunha de “Lei Adolfo Gordo⁶” (deputado paulista) no sentido de preservar a “segurança nacional e a tranqüilidade pública”.

Em parte, isso pode ser explicado pelos estudos de Koifman (2012) sobre a historiografia a respeito da política migratória liberal do Brasil (séculos XIX e XX) a fim de “preencher vazios territoriais” e proporcionar o branqueamento da população, com preferência a europeus, já que outros grupos de estrangeiros poderiam “desfigurar” o povo brasileiro. A título de ilustração, os judeus eram considerados “inassimiláveis” ou “indesejáveis”.

Já na década de 20, sob a influência de grupos eugênicos, há a posituação do decreto 4.247/1921⁷, que regula a entrada de estrangeiros no território nacional, destacando-se os seguintes critérios:

“(...) o Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brasil: Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a seguinte resolução:
Art. 1º E' licito ao Poder Executivo impedir a entrada no territorio nacional:
1º, de todo estrangeiro nas condições do art. 2º desta lei;
2º, de todo estrangeiro mutilado, aleijado, cego, louco, mendigo, portador de molestia incuravel ou de molestia contagiosa grave;

⁵ _____. **Decreto 58-A.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0058A.htm#:~:text=Art.,mezes%20da%20publica%C3%A7%C3%A3o%20deste%20decreto.

⁶ _____. **Decreto Nº 1.641/1907.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1641-7-janeiro-1907-582166-publicacaooriginal-104906-pl.html>

⁷ _____. **Decreto Nº 4.247/1921.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4247-6-janeiro-1921-568826-publicacaooriginal-92146-pl.html>

3º, de toda estrangeira, que procure o paiz para entregar-se à prostituição;

4º, de todo estrangeiro de mais de 60 annos.

Paragrapho unico. Os estrangeiros a que se referem os ns. 2 e 4 terão livre entrada no paiz salvo os portadores de molestia contagiosa grave:

a) si provarem que teem renda para custear a propria subsistencia;

b) si tiverem parentes ou pessôas que por tal se responsabilizem, mediante termo de fiança assignado, perante a autoridade policial.

Art. 2º Poderá ser expulso do territorio nacional, dentro de cinco annos, a contar de sua entrada no paiz, o estrangeiro a respeito de quem se provar:

1º, que foi expulso de outro paiz;

2º, que a policia de outro paiz o tem como elemento pernicioso à ordem publica;

3º, que, dentro do prazo acima referido, provocou actos de violencia para, por meio de factos criminosos, impôr qualquer seita religiosa ou politica;

4º, que, pela sua conducta, se considera nocivo á ordem publica ou á segurança nacional;

5º, que se evadiu de outro paiz por ter sido condemnado por crime de homicidio, furto, roubo, bancarrota, falsidade, contrabando, estellionato, moeda falsa ou lenocinio;

6º, que foi condemnado por juiz brasileiro, pelos mesmos crimes. (BRASIL, 1921).”

De acordo com Vanderlei Souza (2008), a eugenia foi incorporada aos projetos políticos e científicos brasileiros que almejavam produzir uma ampla reforma social, com a função de melhorar o aspecto físico, moral e mental da “raça nacional”. No início do século XX, o Brasil era visto como uma nação ainda em formação, composta por uma grande população negra e miscigenada, recém-saída do sistema escravista e totalmente desamparada pelo Estado, cujo sistema governamental era dominado pelos interesses das oligarquias regionais. Esses grupos sociais, juntamente com a população indígena e sertaneja, não eram reconhecidos como cidadãos ou como parte integrante da nação.

Nesse sentido, Souza salienta que o controle da imigração como uma medida eugênica visava melhorar as condições raciais (branqueamento da população) da nacionalidade e era frequentemente requisitado pelos psiquiatras e eugenistas da Liga Brasileira de Higiene Mental (1925). A imigração era dada como **positiva, se tivesse o acompanhamento e o controle de uma autoridade competente (grifo nosso)**, e não poderia ser a abertura para mais “pessoas indesejadas”.

Seguindo o exemplo norte-americano (Lei Johnson Reed, 1924), a partir das discussões promovidas pela Assembleia Nacional Constituinte, convocada em outubro

de 1933, criou-se um sistema de cotas de entrada por nacionalidade. Tal sistema foi mantido e adicionado à Carta Constitucional de 1934⁸ por Vargas:

“Artigo 121: Parágrafo 6º: A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à **garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante (grifo nosso)**, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos. (BRASIL, 1934).”

Em 1938, o então Ministro de Relações Exteriores, Oswaldo Aranha, abre novas possibilidades para a entrada de judeus no Brasil ao emitir a Circular Secreta 1.249, que ficou conhecida como Janela Aranha. Segundo Koifman (2012), o período entre guerras produziu efeitos na postura tomada pelo estado brasileiro diante dos fluxos migratórios internacionais.

Havia grupos deslocados forçadamente no território europeu que necessitavam ser reassentados. Tais grupos eram compostos por figuras jurídicas surgidas do contexto bélico: o refugiado e o apátrida. Além dos critérios de procedência e as cotas condizentes, os decretos-lei 406/1938⁹ e 3.010/1938¹⁰ impuseram a necessidade de exame e laudo médico para a obtenção de vistos de entrada no Brasil (KOIFMAN, 2012).

Durante o Governo Vargas, estabeleceu-se o Conselho de Imigração e Colonização, com o objetivo de centralizar as questões referentes ao tema durante o Estado Novo. Em 1945, ratificou-se um novo Decreto-Lei nº 7.967/1945¹¹ em que foram mantidos os preceitos da Constituição de 1934 e do Decreto nº 406/1938, como a preservação das características populacionais da ascendência europeia, a defesa do trabalhador nacional e as cotas de imigração por nacionalidade. Em matéria de política

⁸ _____. **Constituição de 1934.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

⁹ _____. **Lei 406/1938.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>

¹⁰ _____. **Lei 3.010/1938.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-3010-20-agosto-1938-348850-publicacaooriginal-1-pe.html>

¹¹ _____. **Lei 7.967/1945.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7967.htm

externa, Vargas assinou, em 1952, a Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados.

Em 05 de janeiro de 1954, pela Lei nº 2.163¹², fundou-se o Instituto Nacional de Imigração e Colonização – INIC. O INIC era uma autarquia federal que visava dar conta das questões que envolvessem imigrantes e trabalho no Brasil. Em 1962, a Superintendência de Política Agrária – SUPRA absorveu suas atribuições. Entre os anos de 1964-1985, época da Ditadura Militar, o Brasil foi ideologicamente regido pelas diretrizes da doutrina de segurança nacional.

Sobre o cenário latino-americano, Baeninger e Mesquita (2016) pontuam que o Brasil figurava até os anos 1970 como uma área de evasão populacional para os países vizinhos, em especial para o Paraguai e Argentina. Já no século XXI, o país passa a se configurar como uma das fortes áreas de recepção migratória. De acordo com Baeninger, no caso brasileiro, há o descompasso temporal entre os compromissos assumidos internacionalmente e a não-incorporação destes à legislação nacional à época conduzida pelo Decreto Nº 941/1969¹³ (Define a situação jurídica de estrangeiros) e que foi revogado apenas em 1980 com a Lei Nº 6.815¹⁴ (Estatuto do Estrangeiro).

Por esse Estatuto, a mão de obra migrante especializada era parte da Política Nacional de Desenvolvimento, concomitante com a permanência da defesa do trabalhador nacional. Porém, a inserção social desses imigrantes não era uma responsabilidade do Estado (apenas regularizava e fiscalizava a estada).

De acordo com Baggio e Sartoretto (2019), no Brasil, desde os anos 1980, os vestígios de legislações autoritárias podem ser verificados, por exemplo, no Estatuto de Estrangeiro que, mesmo anacrônico com a aprovação da Constituição de 1988, produziu efeitos no ordenamento jurídico por 37 anos. Apenas em 2017, houve a revogação desse Estatuto com a aprovação da nova Lei de Migração.

No contexto sul-americano, em meados da década de 1990, destaca-se a transformação do campo de políticas de migrações a partir do protagonismo de

¹² _____. **Lei 2.163/1954**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2163.htm

¹³ _____. **Lei 941/1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm

¹⁴ _____. **Lei 6.815/1980**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm

organizações da sociedade civil em relação aos modos legítimos de regulação migratória, sendo eles baseados no respeito à mobilidade humana. Nesse contexto, Domenech (2008) cunhou o termo “cidadanização da política migratória” para marcar a crescente participação dessas organizações na determinação dos assuntos migratórios, ou seja, na formação da agenda política, bem como no reconhecimento da necessidade de extensão de direitos sociais, civis, econômicos, políticos e culturais aos migrantes.

De tal maneira, a “autonomia da migração” é concebida como um movimento social que possui diversos interesses, como o reconhecimento da ação “política” da migração. Na evolução da constituição das redes de organizações em defesa da pauta migratória, transcendeu-se a escala nacional para foros de debates regionais e internacionais como uma plataforma de denúncia e articulação de diferentes setores a fim de reivindicar direitos.

Por exemplo, no ano de 2000, houve a Conferência Sul-americana de Migrações, mais tarde o encontro da Rede Sul-americana (2008), a rede “Espaço sem fronteiras”, entre outras. Entre essas organizações há uma característica comum: a preservação da cartilha legalista, ou seja, suas reivindicações são restritas a questões de “irregularidades ou arbitrariedades” na execução da política migratória. Logo, como dilema está a constituição de uma frente para ascensão a novos direitos, não apenas o aceite daqueles que já foram obtidos “provisoriamente”.

Retomando a legislação brasileira, a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, designada como “Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia” tem a **finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal, em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (grifo nosso)**, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas.

Em seu escopo, o imigrante é um sujeito de direitos e deve dispor de: inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; liberdades civis, sociais, culturais e econômicas; liberdade de circulação em território nacional; reunião familiar do imigrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; transferência de recursos decorrentes de sua renda e economias

peçoais a outro país; reunião para fins pacíficos; associação, inclusive sindical, para fins lícitos; acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei; amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; educação pública; garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; entre outros (BRASIL, 2017).

Logo, verifica-se a adoção de um discurso normativo não mais voltado à seleção de migrantes “desejáveis”. Também, altera-se a compreensão anterior, sendo o Estado responsável por viabilizar o acesso aos direitos e a políticas sociais para migrantes. No entanto, ainda se sustenta como uma formalização de intenções já que o primeiro contato entre o migrante e o “oficial” brasileiro é promovido pela Polícia Federal guiada pela fiscalização e salvaguarda da segurança nacional.

A evolução da política migratória brasileira apresenta os contrastes que pautaram toda a trajetória da formação econômico-social do país. Na seara internacional, em dezembro de 2018, o Brasil, representado pelo Chanceler Aloysio Nunes Ferreira, assinou o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular. No seu discurso de transição de cargo de Ministro das Relações Exteriores para o Embaixador Ernesto Araújo, Nunes (2019) reafirmou que o Pacto visa fortalecer a cooperação internacional, respeitando a soberania de cada país na definição de suas políticas migratórias. No entanto, em 2019, o Presidente Jair Bolsonaro retirou o Brasil do pacto calcado, justamente, na “defesa da soberania do país”.

De acordo com Carmem Lussi (2015), a migração é um indicador social e político da situação em que se encontra um povo ou uma comunidade, pois a sua peculiaridade forja a realidade e coloca em mostra pontos fracos e incongruências do sistema de proteção social, da capacidade de respostas aos desafios, da efetividade dos sistemas de prevenção de riscos em temas sociais, culturais, de saúde ou na criminalidade, entre outros.

Cabe mencionar como forte característica da evolução normativa a perspectiva sobre direito como “justiça formal” pontuada por Giuliana Redin (2014, p.23-24):

“Trata-se do “fundamento mítico” do direito como autoridade, de um direito que é produto dessa autoridade e que transcende à própria violência de sua fundação, de sua interpretação, um direito que não está tão somente a “serviço de uma força ou poder social”, como exemplo, econômico, ideológico ou político, mas que existe também fora de sua própria instituição, visto que a autoridade e o poder investidos em nome do “direito” constituem um ato de decisão que “jamais é, aliás, um momento inscrito no tecido homogêneo de uma história. Ora, esse fundamento mítico do direito, que sedimenta a crença de sua identidade como a autoridade-poder, representa “um silêncio murado na estrutura violenta do ato fundador”. A partir disso, está frustrada/escondida/dissimulada a associação do direito à violência institucionalizada.”

Mesmo quando a política migratória brasileira era “incentivada e coordenada”, havia a aceitação do “acordo sobre os terrenos de desacordo” para a composição do Estado. Portanto, supria-se a necessidade de mão de obra, em determinados locais e seguindo critérios de nacionalidades desejadas. A coordenação era justamente no sentido de “qualificar” a nação.

Em paralelo aos dias atuais, o “Conector” no Aeroporto de Guarulhos (SP), segundo Aline de Oliveira (2020), é um espaço que opera como uma zona neutra: o imigrante não está sob gerência de seu país de origem e também não consegue adentrar no país de destino. Desta maneira, a operação daquela zona fica restrita aos agentes da polícia do país de destino, que determinam quem entra e quem não entra no território nacional.

Logo, os traços racistas e xenofóbicos dessa histórica relação do Estado brasileiro legitimam um mecanismo de controle disciplinar pela própria população no combate ao “outro”, o “não desejável”, “desqualificado” e “inimigo da segurança nacional”. Mesmo que a lei 13.445/2017 seja protetiva e busque se desarticular desse passado, ainda há no início do seu texto a definição de quem é considerado migrante e sob que condições para o Brasil.

De tal maneira, os não nacionais são passíveis de exclusão caso não se enquadrem nesses critérios, estando “irregulares” se permanecerem como tal. A burocratização da migração é mais uma estrutura tática do controle e da opressão frente ao velado “interesse nacional”.

Além disso, Lussi (2015) ressalta que a “migratização” pode ser verificada, por exemplo, quando há um caso de trabalho escravo de migrantes em São Paulo.

Trabalho escravo é violação de dignidade humana, independente do fato da pessoa ser migrante ou não e é violação de leis trabalhistas, independente da condição migratória dos sujeitos. Relacionar problemas do país ou mesmo do município aos migrantes, quando os migrantes não são a causa, e sim as vítimas mais prejudicadas, é “migratizar” os problemas, a ineficiência da máquina pública e/ou negligenciar questões sérias de incoerências prévias à migração, que a migração pode até revelar, mas não é a causa. Não são os migrantes que deveriam ser penalizados, porém a tática do Estado e da mídia “nacional” tende a direcionar a culpa para o “não desejado”, “frágil” e “submisso ilegal”.

Segundo Redin (2014, p. 43), a violência silenciosa apropria o humano, desprezando sua condição e confinando-o em um espaço privado de voz e de ação. Especialmente nesse ponto, faz-se preciso destacar que o Estatuto do Estrangeiro esteve “regular/legal” por 37 anos, colidindo com a “Constituição Cidadã de 1988”, sem apoio significativo para sua revogação justamente porque o grupo abarcado por ele não tem força “política”, já que não tem direito a voto em nosso país (exceto se naturalizado).

Também, destaca-se a característica de um fluxo de atendimento “temporário” a migrantes e refugiados, no Brasil, quando não há Decreto que oriente uma Política Nacional de Migração permanente (art. 120, Lei 13.445/2017). Nesse sentido, a Medida provisória nº 820 de 15 de fevereiro de 2018, convertida na lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018, dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade decorrente de crise humanitária (BRASIL, 2022a).

Tais medidas são regulamentadas pelo Decreto nº 10.917 de 29 de dezembro de 2021, que discorre sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE). O referido Comitê conta ainda com as seguintes ramificações:

- I- Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes;

- II- Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade;
- III- Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes;
- IV- Secretaria Executiva (exercida pela Casa Civil).

Desta forma, identifica-se a estrutura provisória desenvolvida como estratégia para interiorização de migrantes venezuelanos (Operação Acolhida) e que tem pautado a ação interfederativa para migrantes em território nacional. Em síntese, destacam-se os seguintes dispositivos legais firmados a respeito de pessoas migrantes:

Quadro 1 – Dispositivos legais para migrantes¹⁵

Dispositivo Legal	Assunto
Carta Régia de 1808	Abertura dos portos às nações amigas
Lei nº 581 de 1850 (Lei Eusébio de Queiroz)	Proibição do tráfico negreiro
Decreto Federal nº 58-A de 1891	Naturalização dos estrangeiros residentes no país
Decreto Federal nº 1.641 de 1907	Expulsão dos estrangeiros do território nacional
Decreto Federal nº 4.247 de 1921	Regula a entrada de estrangeiros em território nacional
Constituição Federal de 1934	Art. 113 – direitos e garantias individuais; Art. 121 - restrições
Decreto Lei nº 406 de 1938	Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional
Decreto Lei nº 3.010 de 1938	Regulamenta o decreto lei nº 406/1938
Decreto Lei nº 7.967 de 1945	Dispõe sobre a Imigração e Colonização
Decreto Lei nº 2.163 de 1954	Cria o Instituto Nacional de Imigração e Colonização
Decreto Lei nº 941 de 1969	Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil
Lei nº 6.815 de 1980	Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração
Lei 13.445 de 2017	Institui a Lei de Migração
Decreto nº 9.199 de 2017	Regulamenta a Lei 13.445 de 2017
Lei 13.684 de 2018	Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária
Decreto Federal nº 10.917 de 2021	Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

De maneira geral, verifica-se que a legislação migratória é fragmentada sob duas percepções distintas: a) interesse em buscar mão de obra qualificada x b) tentativa de barrar possíveis “ameaças” à segurança nacional. Enquanto tema sensível

¹⁵ Em sentido amplo, aquelas pessoas que cruzam fronteiras.

faz-se preciso seguir em direção à proteção dos direitos humanos e de oportunidades para frutíferas trocas multiculturais que já existem e se perpetuam em meio à sociedade brasileira.

Para isso, salienta-se que existem “patologias burocráticas” que precisam ser tratadas, tais como: falta de apoio; tendência à fragmentação das atividades; excesso de formalização de comportamentos e procedimentos (competências); decisões que são tomadas nas linhas de comando hierárquicas; entre outras (CARDOSO JR, 2014). Como respostas aos “insulamentos burocráticos”, podem-se destacar as capacidades estatais relacionais (coordenação e articulação) de políticas públicas. No entanto, tais capacidades não são “naturais”, especialmente porque o processo da construção de políticas pode ir ao encontro de proposições particulares e racionais.

De acordo com Carneiro e Menicucci (2011), a gestão pública deve permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos. Na próxima subseção serão descritos os diplomas legais voltados ao refúgio, especificamente no Brasil.

2.2.2 Dispositivos legais para o refúgio

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, amplia-se o fluxo das migrações forçadas, pois muitos indivíduos não possuíam proteção estatal. Tem-se, nesse momento, o ponto de partida para a sistematização de uma regulação internacional que abordasse os problemas acima mencionados. No cenário internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) já havia surgido como entidade genuinamente universal disposta a prescrever os ditames para a consolidação da “paz mundial”.

Dessa feita, em julho de 1947, criou-se a Organização Internacional para Refugiados (OIR) como organismo especializado - não permanente - das Nações Unidas. A Declaração Universal de 1948 foi responsável por elevar o indivíduo à condição de sujeito de direito na esfera internacional, entretanto, deve-se salientar que por seu “status” de Soft Law aos Estados, não há uma previsão punitiva ao descumprimento das recomendações elencadas por ela. Como o marco temporal da

OIR não foi suficiente para vencer o número de refugiados, em 1950, consolidou-se a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Inaugurou-se, nesse mesmo período, a posituação internacional das fontes do Direito Internacional dos Refugiados, por meio da Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e, mais tarde, com o Protocolo de Nova York de 1967 (ACNUR, 2022). Nesse contexto, pode-se dizer que se solidifica o Direito Internacional dos Refugiados visando à defesa daqueles que por “fundado temor de perseguição” são obrigados a se retirar do país de origem ou do qual possuem nacionalidade. Esta seria uma das únicas formas de garantir uma melhor qualidade de vida e a destituição do sentimento de “vida nua”, isto é, os homens como objetos de toda forma de exploração e que ainda estão à margem da sociedade

Para evitar todas as tentativas compulsórias de expulsão de um indivíduo requerente de refúgio, a Convenção de 1951 estabeleceu, em seu artigo 33, a normativa de *non-refoulement* ou não-devolução. Por força do princípio *Pacta Sunt Servanda* (os acordos devem ser cumpridos), em tese, a não devolução tem aplicabilidade para além das regras de direito interno de cada país.

O governo brasileiro tradicionalmente concede refúgio, encontrando-se os primeiros registros datados de 1949, atestando a existência de refugiados nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná (PACÍFICO, 2010). Após os anos de 1950, o segundo governo Vargas adotou política dedicada à temática e, em matéria de política externa, assinou, em 1952, a referida Convenção de Genebra de 1951 (CARNEIRO, 2012).

Também, no contexto da América Latina, o Brasil exerceu certo protagonismo na construção dos seguintes diplomas legais: Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984; Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994); Declaração e Plano de Ação do México (2004); Declaração de Brasília (2010) e Declaração do Brasil (2014). De todos esses marcos regionais, o principal continua sendo a Declaração de Cartagena por incluir, além do conceito clássico, a definição de que as pessoas são forçadas a saírem de seus países de origem por “violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internacionais e violação massiva de

direitos humanos ou outras circunstâncias em que a ordem pública for perturbada” (MENEZES, 2011, p. 94).

O conceito ampliado de Cartagena vai ao encontro dos conflitos civis da América Central (Nicarágua, Guatemala e El Salvador), nas décadas de 1970 e 1980. Já o Plano de Ação do México (2004) reconhece a invisibilidade do problema humanitário e estabelece estratégias como o reassentamento de refugiados (encaminhamento de pessoas para um terceiro país por questões de segurança e dificuldade de integração).

Em se tratando da positivação legal do *status* de refugiado, o Brasil promulgou sua Política Nacional de Refúgio mediante a edição da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, alinhada à Convenção de Genebra de 1951, ao Protocolo Facultativo de 1967 e à Declaração de Cartagena de 1984. Nesta referida lei, há a obrigação pátria de conceder proteção a nacional de outro Estado que fugiu de seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas (BRASIL, 1997). No entanto, reitera-se a contradição da política brasileira para migrantes quando, em um mesmo momento (1997), há dicotomia do aparato legal propositivo à recepção de refugiados e internacionalmente reconhecido por sua política *versus* a aplicação do Estatuto do Estrangeiro baseado na segurança nacional e no legado decorrente da ditadura militar.

Além disso, instituiu-se com a Lei 9.474/1997 o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), no âmbito do Ministério da Justiça (MJ), como órgão de deliberação coletiva com atribuições para executar a Política Nacional de Refúgio em conformidade com os valores consagrados na Constituição Federal. Para isso, o órgão também é constituído por representantes governamentais e não governamentais.

O Estado brasileiro foi o primeiro da América Latina a normatizar uma lei para refugiados, com previsão para o reassentamento, de forma voluntária e planejada com apoio de órgãos estatais e organizações não-governamentais (art. 45 - 46). Segundo Leão (2011, p. 71), muito mais do que uma legislação atualizada, trata-se de uma política de Estado fincada em sólidos preceitos conceituais e vanguardistas.

No trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, os governos de diferentes países reuniram-se, em Brasília, para a aprovação da Declaração e Plano de Ação do Brasil (2014) incluindo no texto desse documento a intenção de se instituir: “Um marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das

Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e Caribe” para os próximos 10 anos (DECLARAÇÃO DO BRASIL, 2014). Salieta-se que ao ACNUR, por meio desse diploma, coube a responsabilidade de assessoria técnica para os governos a partir da definição de prioridades e elaboração de projetos específicos desses entes aos refugiados.

Adicionando-se a isso, reforçaram-se enquanto soluções sustentáveis a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento, juntamente com programas de mobilidade laboral, de acordo com os seus respectivos marcos regionais. Especialmente, descreveu-se a integração local como a solução mais desafiadora do novo período (2014-2024) por carecer de políticas públicas que ressaltem o papel central do Estado; das autoridades locais; da comunidade de acolhida; dos próprios refugiados; do setor privado; da sociedade civil e da cooperação internacional por meio do ACNUR e de organismos internacionais e regionais de desenvolvimento e financiamento (DECLARAÇÃO DO BRASIL, 2014).

No Plano de Ação do Brasil (2014) foi proposto o fortalecimento do programa “Cidades Solidárias” cujos eixos de ação seriam, por exemplo:

- a) Impulsionar processos inclusivos para a formulação de políticas públicas e correspondente adequação da normativa interna para a integração dos refugiados; b) Fortalecer a coordenação das instituições governamentais e não governamentais relevantes para facilitar, dentro dos marcos jurídicos vigentes, o acesso efetivo de pessoas refugiadas a “serviços públicos solidários”, como saúde, educação, habitação e emprego, e aprender com as boas práticas sobre o acesso aos direitos que têm em alguns países da região; c) Formular políticas e programas a nível local para promover a integração intercultural das pessoas refugiadas e as comunidades de acolhida que reflitam a contribuição dos refugiados ao desenvolvimento comunitário.

Ao reafirmar esses preceitos, a Declaração e Plano de Ação do Brasil retomam o “Espírito de Cartagena”, qual seja: a complementariedade existente entre os três ramos da proteção internacional da pessoa humana, à luz de uma visão integral e convergente do Direito Internacional (humanitário, dos refugiados e dos direitos humanos) tanto informativa, como interpretativa e operativamente (LEÃO, 2011).

Em 2016, na Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes com governantes de 192 países, o Brasil ratificou a Declaração de Nova

York, que deu origem a duas novas etapas em relação aos refugiados: a) a adoção de quadro abrangente para resposta à situação de refugiados pela comunidade internacional; b) promoção de um “Pacto Global sobre Refugiados” em 2018 (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Após dois anos de consultas com Estados-membros, sociedade civil e organismos internacionais, em dezembro de 2018, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou um acordo amplo denominado “Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular”. O Pacto não é vinculativo e trata da responsabilidade compartilhada da não discriminação de direitos humanos. Como mencionado anteriormente, embora o Brasil tenha auxiliado na elaboração do texto aprovado pelos Estados-membros das Nações Unidas, em janeiro de 2019, o Presidente Jair Bolsonaro retirou o país do Pacto Global.

Assim, de maneira breve, no quadro a seguir retomam-se os dispositivos legais vigentes sobre o refúgio:

Quadro 2 – Dispositivos legais para refugiados

Dispositivo Legal	Assunto
Convenção de Genebra de 1951 (Decreto Federal nº 50.215/61)	Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados
Protocolo de Nova York de 1967 (Decreto Federal nº 70.946/1972)	Protocolo sobre o Estatuto de Refugiados
Declaração de Cartagena de 1984	Amplia o conceito clássico de refúgio
Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994	Medidas para proteção de deslocados internos
Lei Nº 9.474/1997	Mecanismos para implementação do Estatuto de 51 e criação do Comitê Nacional para Refugiados
Declaração e Plano de Ação do México de 2004	Plano para adoção de medidas a refugiados na América Latina
Declaração de Brasília de 2010	Proteção de refugiados e apátridas no Continente Americano
Declaração do Brasil de 2014 (Cartagena+30)	Cooperação e Solidariedade regional para refugiados

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Na próxima subseção, apresentam-se os atores que promovem, em diferentes níveis, ações voltadas a migrantes e refugiados no território brasileiro. Salienta-se que, de acordo com Lima e D’Ascenzi (2019), quando os objetivos das políticas são nebulosos, as circunstâncias se tornam importantes (imperativos situacionais) porque podem implicar variações na execução das tarefas dos implementadores de serviços

públicos. Logo, atores governamentais podem estar sujeitos à aplicação restrita de suas competências legais, enquanto membros de organizações internacionais e da sociedade civil somam esforços para proteção desses indivíduos regidos tanto por dispositivos legais quanto por iniciativas próprias pautadas pela defesa da dignidade da pessoa humana.

2.3 ATORES GOVERNAMENTAIS

Em se tratando da rede de atores governamentais, com competências específicas para reconhecimento, atendimento e/ou prestação de serviços aos migrantes, no Brasil, destacam-se instituições dos poderes executivo, legislativo e judiciário (OBMIGRA, 2022). De acordo com Secchi (2015), as instituições afetam a ação dos atores, pois elas dispõem nas suas dinâmicas a capacidade de definir quais deles participarão da tomada de decisão, quais estarão disponíveis para formar uma coalizão e ainda quais serão reconhecidos enquanto grupos de pressão.

Na pauta migratória, primeiramente, cabe à Presidência da República, especificamente à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), a elaboração de propostas de alterações na política. Também, a articulação com instituições afins para desenvolvimento de políticas migratórias por meio da Secretaria de Direitos Humanos.

Além disso, a Secretaria de Políticas e Promoção da Igualdade Racial tem como objetivo promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, como também a Secretaria de Políticas para as Mulheres visa promover os direitos dos migrantes nas realidades locais. Por fim, o Decreto N° 10.917/2021 dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), que é liderado pelo Chefe da Casa Civil, para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório.

Na sequência, apresentam-se as divisões dos distintos Ministérios com atribuições voltadas à migração e ao refúgio:

Quadro 3 – Ministérios do Governo Federal¹⁶ para política migratória

Ministério	Divisão	Função
Trabalho e Emprego	Coordenação-Geral de Imigração (CGI)	Decidir sobre as Solicitações de Autorização de Trabalho a Estrangeiros; planejar, coordenar, orientar e supervisionar as atividades relacionadas à autorização de trabalho a estrangeiros e à contratação ou transferência de brasileiros para trabalho no exterior; Apoio técnico e administrativo ao Conselho Nacional de Imigração.
Relações Exteriores	Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB)	Cuidar dos temas relativos aos brasileiros no exterior e aos estrangeiros que desejam ingressar no Brasil, incluindo-se a cooperação jurídica internacional.
Defesa	Exército Brasileiro	Mapeamento e monitoramento de fluxos ou movimentos na fronteira e em regiões inóspitas. Ações de assistência básica nas regiões limítrofes com outros países.
Educação	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI)	Contribuir, em articulação com os sistemas de ensino, para o desenvolvimento da educação inclusiva; dos direitos humanos; da sustentabilidade socioambiental visando à efetivação de políticas públicas transversais e intersetoriais.
Público da União	Conselho Nacional do Ministério Público – Comissão de Direitos Fundamentais	Defesa dos Direitos Fundamentais.
Cidadania	Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes	Acolhimento e Interiorização de Imigrantes de fluxos migratórios decorrentes de crise humanitária.
Saúde	Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes	Ações de Saúde aos Imigrantes em situação de vulnerabilidade como consequência de crise humanitária.
Justiça e Segurança Pública	Conselho Nacional de Imigração (CNIG) Coordenação Geral de Assuntos de Refugiados (CONARE)	Formular a política nacional de imigração e atividades relativas à atração de mão de obra imigrante qualificada e investimentos no país, bem como os casos especiais de autorização de residência laboral, além de outras atribuições previstas no Decreto nº 9.873 de 2019 e Decreto nº 9.199 de 2017. Analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado; declarar a perda da condição de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, aprovar instruções normativas que possibilitem a execução da Lei 9.474/1997

*Continua na próxima página

¹⁶ Ministérios do Governo Federal no ano de 2022.

Ministério	Divisão	Função
Justiça e Segurança Pública	Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETP)	Atendimento psicológico direto; assistência social direta e/ou assessorias sociais; acolhida (moradia), formação; assistência sanitária e hospitalar; acordos de cooperação técnica internacional com organismos internacionais; realização de convênios com estados; articulação com instituições afins para promover e defender os direitos dos migrantes. Elaboração, monitoramento, gestão e coordenação de políticas públicas para enfrentamento ao tráfico de pessoas.
	Polícia Federal	Polícia de Imigração, controle de entrada e saída nos pontos de fronteira; registro e deportação de estrangeiros.
	Conselho Nacional de Justiça	Programa Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.
	Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes do CFAE	Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes decorrente de fluxo migratório por crise humanitária.

Fonte: Elaborado pela autora

Importante mencionar que o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) foi criado pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) como órgão quadripartite, composto por 15 membros: 08 representantes de órgãos federais (um de cada Ministério: Justiça e Segurança Pública; Relações Exteriores; Economia; Educação; Cidadania; Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações), 03 dos segmentos de empregadores e de trabalhadores, um representante da Polícia Federal; além da sociedade civil. Com a revogação do Estatuto pela Nova Lei de Migração, o CNIg passou a integrar a estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública em vez de estar associado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Diante da aprovação da referida lei, com base no PL n. 288 de 2013, o papel do CNIg está em aberto, uma vez que não há previsão de sua atuação na política brasileira de imigração. Segundo Meunier (2019), no xadrez institucional da política migratória brasileira, o CNIg até então dividia e compartilhava atribuições atinentes à formulação e implementação desta política com o Ministério da Justiça, a Polícia Federal, o Ministério das Relações Exteriores e, até janeiro de 2019, o Ministério do Trabalho – órgãos estes com assento no Conselho, formando arranjo institucional complexo que agrega diferentes áreas de políticas públicas e que foi historicamente

desenvolvido a partir de reformas parciais que acresciam novas instituições a estruturas previamente estabelecidas.

Já o arranjo institucional do CONARE, segundo Haydu (2011), consolida a estrutura tripartite que estava sendo montada no Brasil desde meados de 1970, reunindo os principais atores para apoio aos refugiados: instituições domésticas (Cáritas Arquidiocesana); organização internacional (ACNUR) e governo brasileiro. Assim, as políticas para integração desses indivíduos são empreendidas mediante a inter-relação entre Estado, ACNUR e organizações da sociedade civil.

Sobre os órgãos de natureza legislativa, o Senado Federal lidera a CPI do Tráfico Internacional de Pessoas. Já a Câmara dos Deputados, em seu regimento interno, imprime a competência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional para apreciar matérias de direito internacional público, regime jurídico dos estrangeiros, emigração e imigração. Em 2019, o ato conjunto nº 01 dos presidentes do Senado e da Câmara criou, no âmbito do Congresso Nacional, a Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados (CMMIR).

De acordo com esse ato, a CMMIR é composta por 24 membros (12 representantes de cada casa parlamentar) e tem como premissa (art. 7º) acompanhar, monitorar e fiscalizar, de modo contínuo, as questões afetas aos movimentos migratórios nas fronteiras do Brasil e aos direitos dos refugiados em especial: a) políticas públicas de controle migratório; b) as causas e os efeitos do fluxo migratório internacional; c) defesa dos direitos dos refugiados; d) outros assuntos correlatos (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2022).

Destaca-se, por fim, a presença no Relatório das atividades da CCMIR de 2021, com relatoria do Deputado Túlio Gadelha (Rede Sustentabilidade), das seguintes propostas debatidas em audiências públicas e visitas institucionais ao governo brasileiro (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2021, p. 77-80):

- Participar do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular;
- Suspender as restrições sobre o sistema de proteção de refugiados relacionados à saúde pública;

- Supervisão pelo Congresso Nacional das dotações do orçamento nacional para garantir um funcionamento adequado dos sistemas nacionais de proteção de refugiados (CONARE) e Operação Acolhida;
- Incrementar materialmente o CONARE, a Polícia Federal e a Operação Acolhida;
- Criar uma Agência Nacional de Migração, unindo a política de refúgio e de migração;
- Criar políticas públicas que sejam eficazes na proteção dos imigrantes e estabelecimento de uma dotação orçamentária que permita realizar as ações sobre moradia e alimentação, bem como combater a xenofobia;
- Proposta de Emenda à Constituição para conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.

De resultado dessas interações, a CCMIR apresentou quatro emendas à Lei Orçamentária Anual de 2022 (PLN 19/21) no valor total de R\$ 650 milhões. Nesse sentido, foram encaminhadas para análise da Comissão Mista de Orçamento dotações voltadas à interiorização de migrantes; ao acolhimento humanitário e fortalecimento do controle de fronteiras (Operação Acolhida); proteção social especial (SUAS) para migrantes e refugiados.

Observa-se que, nessa subseção, apresentaram-se os atores governamentais alinhados à esfera federal. Nos estados e municípios há outros servidores públicos divididos entre secretarias, departamentos e/ou outras divisões que podem vir a ter suas atividades voltadas ao público migrante, independente do perfil setorial exclusivo para atendimento a eles. Portanto, há capilaridade entre os diferentes níveis que, transversalmente, atuam para a integração de migrantes no território brasileiro.

Ainda assim, deve-se atentar que, enquanto estrutura permanente da União, podem ser citados os Ministérios da Defesa, Relações Exteriores, Justiça e Segurança Pública por suas competências exclusivas quanto ao monitoramento de fronteiras, ratificação de acordos internacionais e acompanhamento da situação de indivíduos não nacionais em território brasileiro.

Na próxima subseção, busca-se identificar alguns dos atores não governamentais que participam ativamente do apoio aos migrantes e refugiados.

2.4 ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS

Segundo Leão (2011), todas as características dos fluxos migratórios mistos (voluntários + forçados) demandam da sociedade internacional (Estados, Organizações Internacionais e OSC's) uma resposta conjunta, coerente e integral. Em relação ao processo de inserção de migrantes e refugiados, Silva e Fernandes (2018, p.84-86) descrevem como obstáculos: o acolhimento, o domínio da língua, a discriminação racial e a xenofobia. De acordo com esses pesquisadores, o poder público, de modo geral, não tem estruturas para acolher esses indivíduos, ficando muitas vezes o abrigo e o encaminhamento a cargo da sociedade civil, de instituições religiosas e associações de imigrantes o papel de anfitriões.

Nessa subseção objetiva-se, sinteticamente, realizar uma definição para atores não governamentais desse estudo. Nesse sentido, consideram-se tais atores aqueles que não possuem vínculo direto ou indireto a cargos públicos oriundos de ministérios, secretarias, departamentos de qualquer tipo das três esferas (federal, estadual e municipal) no território brasileiro. Também, de acordo com suas personalidades jurídicas, não se enquadram como instituições da administração pública (direta ou indireta), embora possam com ela realizar parcerias. Assim, subdividem-se em organizações internacionais (OI's) e organizações da sociedade civil (OSC's).

Dessa forma, a tríade Estado – Organizações Internacionais – Sociedade Civil estará descrita de forma objetiva para compor esse estudo. Também, ao realizar esse mapeamento dos dois tipos de atores (governamentais e não-governamentais), buscou-se reconstituir a estrutura institucional de coordenação, entre esses diferentes níveis hierárquicos, para a compreensão da relação entre eles que desencadeia, por exemplo, a promoção de parcerias – objeto central da pesquisa.

2.4.1 Organizações internacionais

De acordo com Cristina Pecequilo (2016), as organizações internacionais são agrupamentos políticos que têm nos Estados seus membros fundadores a partir da ratificação de uma carta ou de um acordo em que estão delimitadas as normas de funcionamento e limites de ações. A função dessas instituições é promover foros de debates e prestar serviços com cobertura regional ou global, assim como para propósitos abrangentes ou únicos. A título de ilustração, a Organização das Nações Unidas (ONU) é uma organização internacional, de propósito abrangente, agindo em todo o mundo nas áreas de segurança, cultura, economia, sociedade, entre outros.

Embora detenha de autonomia relativa, com burocracia interna própria, a ONU necessita de contribuições espontâneas para a manutenção econômica de suas atividades globais. Em se tratando de suas ações voltadas à área de migração e refúgio, são duas as principais agências: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

A OIM, estabelecida em 1951, conta com 174 Estados-membros, 8 Estados observadores e escritórios em mais de 100 países. Assim, representa o principal organismo internacional no campo da migração, atuando em colaboração com parceiros governamentais, não-governamentais e intergovernamentais (OIM, 2022a).

A visão estratégica da OIM tem como pilares: 1) resiliência; 2) mobilidade; e 3) governança (OIM, 2022b). O Departamento de Gestão da Migração (DGM) é responsável pela formulação de estratégias globais e por gerenciar o Fundo do Desenvolvimento da OIM para oferecer supervisão técnica aos setores de migração, tais como: o laboral; o combate ao tráfico; o retorno voluntário assistido; saúde e assistência a migrantes vulneráveis; gestão de fronteiras; capacitações gerais. O DGM é ainda encarregado pela manutenção das parcerias operacionais com governos, setor privado, sociedade civil, entre outros (OIM, 2022c).

No Brasil, a constituição da OIM está atrelada ao Decreto nº 8.101/2013, que promulga a resolução nº 1.105/2004. Em 2010, houve a assinatura do Acordo Sede entre OIM e governo brasileiro, resultando no Decreto nº 8.503/2015, que versa sobre a

posição legal, privilégios e imunidades. Em 2016, houve a abertura do escritório sede no país e, em 2017, a designação do Chefe da Missão.

Atualmente, a OIM está presente em 13 cidades brasileiras: Belém, Belo Horizonte, Brasília (sede), Boa Vista, Chapecó, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Pacaraima, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo. No total, a equipe é composta por mais de 200 funcionários (OIM, 2022a). Um exemplo de suas atividades é a Plataforma *MigraCidades: Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil* que busca capacitar atores locais, certificar o engajamento dos governos, aprimorar a governança migratória e dar visibilidade às boas práticas identificadas nos estados e municípios brasileiros. Em 2021, a plataforma certificou 41 governos com o Selo MigraCidades (OIM, 2022d).

Já o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1950. Iniciou suas atividades também em 1951, porém com um mandato inicial de três anos para reassentar refugiados europeus vítimas da Segunda Guerra Mundial. Sua missão está pautada pelas diretrizes da Convenção de Genebra de 1951, mais tarde estendida a partir do Protocolo de 1967, para assistência e proteção de pessoas em deslocamento forçado e apátridas em todo mundo. Em 2003, aboliu-se a cláusula que obrigava a renovação do mandato do ACNUR (ACNUR, 2022d).

O ACNUR está presente em cerca de 130 países com mais de 460 escritórios. Em 31 de dezembro de 2021, contava com 18.879 colaboradores, dos quais 91% estavam em operações de campo. O recorde de orçamento anual subiu para mais de US\$ 9,15 bilhões em 2021, sendo resultado de contribuições voluntárias – 85% advindas de governos e da União Europeia; 11% do setor privado; 3% de organizações intergovernamentais e 1% das Nações Unidas para custos administrativos (ACNUR, 2022b).

No Brasil, iniciou suas operações em 1982, na cidade do Rio de Janeiro. Em 1988, passou a ter sede em Brasília e exerceu suas atividades até dezembro de 1998. Apenas em 2004, houve a reabertura do escritório na capital brasileira. Em 2007, devido ao fluxo de refugiados colombianos, estabeleceu-se um segundo escritório em Manaus (AM), que perdurou por sete anos.

Em 2013, com a mudança do perfil migratório para o Brasil, houve a abertura do escritório em São Paulo. Também, em 2017, consolidou-se a reabertura do escritório de Manaus associado à criação de um posto operacional em Boa Vista (RR) em decorrência da migração venezuelana. Em 2018 e 2019, respectivamente, foram criados escritórios de campo em Pacaraima (RR) e em Belém (PA) (ACNUR, 2022d).

Conforme o Decreto nº 52.288/1963, o Estado brasileiro reconhece o ACNUR como missão estrangeira permanente, ou seja, agência especializada de acordo com os artigos 57 e 63 da Carta das Nações Unidas. Também, participa do CONARE como representante das Nações Unidas (Lei nº 9.474/1997), com o objetivo de promover a integração e reconhecer a condição de refugiado no Brasil, a Agência da ONU para refugiados apóia os governos federal, estaduais e municipais na resposta humanitária aos deslocados forçados.

A título de ilustração, Zórtea (2019) pontua que o ACNUR, ao longo da Operação Acolhida, trabalha, desde 2018, em parceria com o governo federal, sociedade civil e outras organizações internacionais (como a OIM) em três frentes: a) ações de cadastro, registro e documentação - diretamente nos Postos de Recepção e Identificação (PRI) e Triagem (PTRIG) em Roraima, nas cidades de Pacaraima e Boa Vista; b) abrigo - com o fornecimento de suporte técnico e logístico, bem como de unidades habitacionais para refugiados; e c) integração - via pagamento de bolsas subsistência para pessoas com vulnerabilidades específicas e realocação voluntária (interiorização).

Apresentaram-se nessa subseção, ainda que de maneira breve, as principais informações a respeito das organizações internacionais atuantes na pauta migratória. Na próxima subseção, visa-se descrever as organizações da sociedade civil, a partir de seu Marco Regulatório e do destaque para algumas instituições centrais participantes de foros como o do CONARE.

2.4.2 Organizações da Sociedade Civil

De acordo com a Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), em seu art. 2º, uma organização da sociedade civil é definida como entidade privada, sem fins lucrativos, que se dedica a

atividades ou projetos de interesse público e de cunho social. Quanto à natureza jurídica, uma OSC pode ser descrita como associação privada; fundação privada; organização religiosa ou organização social.

Segundo Mello e Pereira (2022), 815.576 OSC's constam como em atividade no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal. Também, o perfil majoritário dessas instituições poderia ser descrito como associações privadas (85%), sediadas na região sudeste (40%), com tempo médio de 17,6 anos, voltadas para as áreas de desenvolvimento, defesa de direitos e interesses (38%); e religião (27%).

Conforme Haydu (2011), o Brasil tem a maior rede de suporte a refugiados da América Latina, com aproximadamente 100 organizações locais envolvidas, tendo o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) como o ponto focal dessa rede. Já a Cáritas Arquidiocesana Brasileira é a representante da sociedade civil perante o CONARE.

Vinculada à Igreja Católica, a Cáritas Brasileira atua principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Mesmo com limitações de ordem estrutural e financeira, tem se colocado como um ente para três ações principais: proteção, assistência e integração local. Segundo Pinto (2011), o papel de tais instituições é muito importante, já que a lei brasileira baseou o atendimento aos refugiados a partir de OSC's e outras instituições públicas existentes, o que diminui o investimento público nessa política.

Nesse sentido, é essencial o papel dos movimentos sociais e, principalmente, da sociedade civil organizada, em prol dos direitos migrantes. No entanto, nota-se que esses grupos também, em sua resistência, podem ter suas ações interpretadas como atos que “perturbem a tranquilidade” e em desacordo com a “segurança nacional”. Portanto, estar a favor dos migrantes pode ser considerado um risco à vida diante da incidência cada vez maior de grupos nacionalistas e xenofóbicos no território brasileiro.

No que tange à perspectiva de direitos humanos, Leão (2011) pontua que a sociedade civil alberga uma pluralidade de atores que devem atuar intensivamente entre si e entre os Estados e a comunidade internacional para afirmação da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, por iniciativa do Instituto de Migrações e Direitos Humanos, a RedeMir (Rede Solidária para Migrantes e Refugiados) foi inaugurada em

2004 e se configura como o esforço coletivo que reúne, aproximadamente, 45 instituições de todo Brasil.

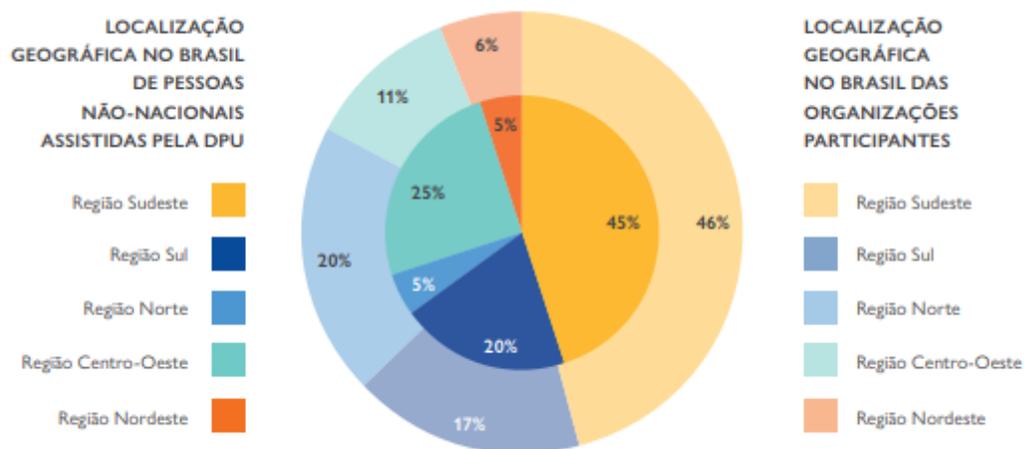
Com o apoio do ACNUR, o coletivo visa à manutenção do compromisso humanitário de atenção, defesa de direitos, assistência, integração e incidência político-social na demanda de políticas públicas a favor desta causa (IMDH, 2022). Dentre os integrantes da RedeMir, por região do Brasil, a título de ilustração estão as seguintes organizações:

- ❖ Norte: Cáritas Arquidiocesana de Manaus; CDDH – Diocese São Gabriel da Cachoeira; Pastoral do Migrante de Manaus; Centro de Migrações e Direitos Humanos (CDDH); Pastoral do Migrante da Arquidiocese; Cáritas Arquidiocesana do Amapá; Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular; Pastoral da Mobilidade Humana da Diocese; Comissão Justiça e Paz; Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI);
- ❖ Nordeste: Cáritas Brasileira – Bahia; Pastoral dos Migrantes; Centro de Direitos Humanos e Memória Popular; Cáritas Diocesana de Ilhéus; Aldeias Infantis SOS;
- ❖ Centro-Oeste: Centro de Acolhida ao Migrante; Centro Pastoral do Migrante; Pastoral da Mobilidade Humana; Centro de Apoio ao Migrante; Pastoral do Migrante da Arquidiocese; Pastoral da Mobilidade Humana da CNBB; IMDH;
- ❖ Sudeste: Cáritas São Paulo; Centro de Apoio ao Migrante; Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos; MAIS Mundo; Missão Paz; Missão Scalabriniana em São Paulo; Cáritas Rio de Janeiro; Paróquia Santa Cecília e São Pio X; Compassiva; I Know My Rights (IKMR); África do Coração; Instituto Adus; e
- ❖ Sul: Cáritas Arquidiocesana Cascavel; Cáritas Brasileira Paraná; Casa do Migrante; Cáritas Maringá; Centro de Atendimento ao Migrante – AESC; Pastoral

das Migrações; Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados; CIBAI Migrações; Centro de Referência em Direitos Humanos; entre outros.

Em relatório desenvolvido pela OIM Brasil (2020) para mapeamento sobre o perfil das OSC's que prestam assistência jurídica à população migrante identificou-se o seguinte cenário:

Gráfico 1: Localização das organizações da sociedade civil participantes da pesquisa da OIM Brasil (2020).



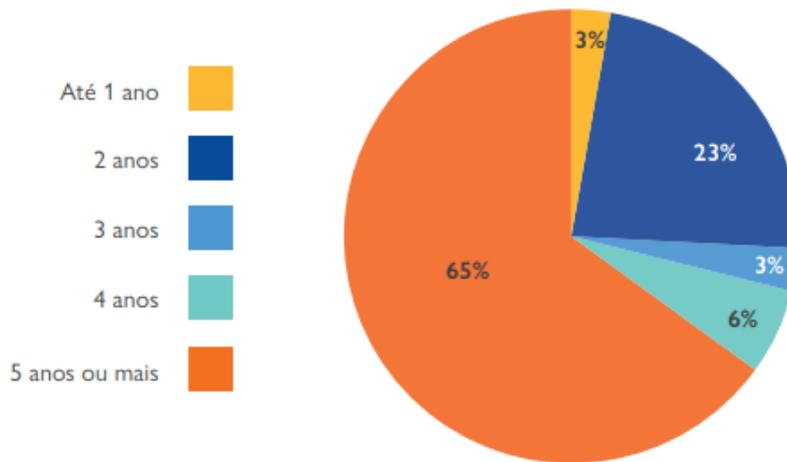
Fonte: OIM Brasil (2020).

A região Sudeste constitui a localização de quase metade (46%) do número dessas OSC's, seguida pelo Norte (20%) e Sul (17%). Importante destacar que o foco da pesquisa está em rastrear onde estão essas instituições e não o volume e cidade de seus atendimentos. Dentre os profissionais da equipe dessas instituições, além de advogados, estão: psicólogos; assistentes sociais; professores; e mediadores culturais.

No próximo gráfico, demonstra-se o tempo de atuação das 34 organizações participantes da pesquisa da OIM, sendo que 13 delas são compostas somente por voluntários. De acordo com os dados coletados, 65% dessas instituições atuam com o tema da migração e refúgio por 05 anos ou mais.

Na linha cronológica, elas podem ter surgido em meio às discussões da necessidade de uma nova Lei de Migração, bem como em razão dos fluxos de haitianos, senegaleses e sua dispersão territorial pelo Brasil. Apenas 3% são organizações novas que podem decorrer das atividades de apoio ao ordenamento da fronteira em Roraima, especialmente para gestão dos abrigos e de encaminhamentos para adesão de venezuelanos ao Programa de Interiorização da Operação Acolhida.

Gráfico 2: Tempo de atuação com migrantes no Brasil



Fonte: OIM Brasil (2020)

Desse conjunto de organizações, 64,5% relataram possuir pelo menos um profissional migrante na equipe. As atividades prioritárias, para além da assistência jurídica, são: contato com Unidades Básicas de Saúde e Centros de Referência de Assistência Social; empregabilidade e encaminhamento de currículos; atividades culturais; cursos de português; atendimento psicológico; acolhida e moradia.

Sobre a RedeMir, Medeiros e Coury (2019) indicam que cada organização participante preserva sua autonomia e formas de atuação. O intercâmbio entre as instituições ocorre de forma remota e, ao menos uma vez por ano, presencialmente na sede do IMDH em Brasília. Os resultados dessa articulação vão em direção a avanços no campo legislativo, no aprimoramento do atendimento direto a migrantes e na

recepção, em regiões de fronteira, em uma espécie de “termômetro” dos contextos de mobilidade humana.

Recentemente, a partir da referida atuação da sociedade civil em locais limítrofes, acelerou-se a adoção de uma resposta brasileira, liderada pelo Governo Federal, ao fluxo de venezuelanos. Como o país não possuía legislação específica para esse fim, a estruturação da Operação Acolhida ocorreu por meio de Medida Provisória (820/2018) que, com alterações, tornou-se a Lei 13.684/2018.

Ao longo dos próximos capítulos, as organizações da sociedade civil serão peças centrais da discussão acerca da promoção de parcerias públicas com a União. Portanto, essa subseção vislumbrou apresentar, de antemão, suas características e distribuição no espaço territorial brasileiro para que o leitor possa acompanhar, de fato, que há um potencial para o trabalho em rede, especialmente por meio de articulação interfederativa capitaneada pelo governo federal.

Além disso, a síntese do histórico dos dispositivos normativos nesse subcapítulo para migração e refúgio teve como propósito indicar como os elementos de finalidade e substância foram (re)constituídos ao longo do tempo pelo contexto socioeconômico brasileiro, bem como por momentos de *advocacy* promovidos pela sociedade civil organizada.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A presente pesquisa qualitativa foi não experimental. De tal forma, direcionou-se à realização de um estudo de caso sobre as parcerias realizadas com a União (representada por seus Ministérios) destinadas a OSC's, no tema da migração e refúgio. Em se tratando do desenho, teve o caráter exploratório e envolveu as seguintes atividades: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas semi-estruturadas; (c) análise dos programas disponíveis pelos Ministérios, integrantes do CONARE e CNIg, para promoção de transferências voluntárias; (d) verificação da correspondência desses programas com a avaliação das metas e objetivos do Plano Plurianual federal de cada período; (e) identificação das parcerias formalizadas e do perfil das OSC's parceiras.

Para isso, utilizou-se a Plataforma+Brasil (especialmente o “acesso livre”) para realização do diagnóstico acerca das transferências voluntárias executadas, no Brasil, destinadas à inserção social de migrantes refugiados. A perspectiva analítica adotada foi a de verificação das dificuldades relacionadas à formalização de Termos de Colaboração, Convênios e Termos de Fomento que viabilizaram parcerias entre esses atores. Também, a configuração desses tipos de parcerias é avaliada como uma estratégia nacional de promoção de políticas específicas de suporte aos crescentes fluxos migratórios no país, bem como a sinalização de construção de capacidades locais para integração, atendimento e cadastramento do público migrante em políticas sociais de longo prazo.

Optou-se pelo estudo da implementação de programas disponibilizados na Plataforma + Brasil em razão do processo para submissão de propostas voluntárias pelas OSC's ser equânime nessa plataforma governamental, bem como pelo fato dos Editais serem disponibilizados via Chamamentos Públicos. Os projetos selecionados são avaliados e aprovados a partir de critérios objetivos nas respectivas comissões de seleção.

Portanto, a ferramenta norteadora para esta pesquisa foi a própria Plataforma + Brasil, enquanto mecanismo de veiculação e validação de programas dos Ministérios do Governo Brasileiro (representantes da União) para submissão de propostas de OSC's.

Também, por ser um ambiente aberto à consulta de qualquer cidadão, ela torna possível a verificação dos dados e replicação desse estudo.

Observou-se por meio da pesquisa que a implementação da “integração local” de migrantes e refugiados ocorre em meio a conjunturas e capacidades técnicas, gerenciais e de infraestrutura distintas dessas organizações entre as regiões brasileiras. Para tanto, demonstra-se ao longo desse estudo que as referidas transferências são disponibilizadas pelos Ministérios, como programas com dotação orçamentária federal para atividades com migrantes e refugiados, de acordo com as regras previstas no edital, inclusive do desenho almejado do plano de trabalho a ser submetido pela OSC ao longo da seleção pública.

No que tange aos Ministérios, o recorte adotado foi o de verificação de programas disponibilizados exclusivamente pelos integrantes do Conselho Nacional de Imigração e do Comitê Nacional para Refugiados, quais sejam: Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Economia (ME); Ministério da Saúde (MS); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Cidadania (MC) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI).

Já sobre o período, o trabalho se deteve a investigar os programas dos anos de 2009 a 2021. A justificativa para adoção desse marco temporal vai ao encontro do primeiro programa disponibilizado nessa ferramenta (Código 30000**2009**0070- Albergues a refugiados) até o último do ano de 2021, prévio à escrita desse trabalho, (Código 81000**2021**0206 – Fomento à empregabilidade das populações LGBT, migrantes e refugiados).

Faz-se importante mencionar que, embora presentes nos resultados de pesquisa, não foram analisadas as transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares que têm proponentes específicos (dos concedentes) determinados por escolha política, por exemplo. Isto se justifica porque um dos objetivos dessa dissertação é apresentar um caminho isonômico para formalização de parcerias a partir de Chamamentos Públicos, em ambiente aberto e acessível às OSC's.

As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas em ambiente virtual (*Google Meet*), com duração máxima de 60 minutos, preferencialmente, com os integrantes (atores governamentais e não governamentais) do Comitê Nacional para Refugiados

(CONARE) e do Conselho Nacional de Imigração (CNig), dentro da estrutura da Secretaria Nacional de Justiça (Departamento de Migração), cuja competência é a coordenação, formulação e implementação da política de migração e refúgio.

Em se tratando da sociedade civil, além dos representantes no CONARE, buscou-se entrevistar, minimamente, integrantes de duas OSC's presentes em cada uma das cinco regiões brasileiras. O objetivo foi a coleta de informações a fim de comparar os discursos dessas OSC's e suas avaliações das estratégias de acolhida com o que é debatido nos grupos (CONARE e CNig) de formulação da Política de Migração.

Embora o número de convites à participação das entrevistas tenha sido superior ao número de OSC's representativas por região, a taxa de retorno positivo foi de apenas 10%. Dentre as justificativas para não participação foram encontradas as seguintes situações: falta de pessoal; período de finalização de relatórios para financiadores internacionais; paralisação das atividades durante os jogos da Copa do Mundo; férias coletivas; recomendação para buscar orientação com Organismos Internacionais (ACNUR e OIM); e posição institucional de não atendimento a pedidos de pesquisa, entrevistas e qualquer outro tipo de trabalho acadêmico.

A seleção de entidades ocorreu por meio da técnica de amostragem de "bola de neve". No total, o estudo teve como objetivo entrevistar 12 atores sendo 2 governamentais e 10 OSC's. Além disso, análises documentais (da legislação nacional pertinente à política migratória; normas e regulamentos sobre transferências voluntárias; leis e diretrizes básicas para OSC's, entre outros) foram realizadas para verificar a evolução do tema no país quanto à implementação de políticas sociais.

Também, desenvolveu-se a comparação entre o conteúdo das entrevistas semi-estruturadas e das atas do CONARE e do CNIG, disponíveis no portal do Ministério da Justiça, a fim de se identificar como os participantes das entrevistas e desses mecanismos de representação percebem as estratégias de acolhida a migrantes e refugiados e, especialmente, quais são os desafios apontados por eles como, por exemplo, falta de financiamento e capacidade técnica-gerencial da Plataforma + Brasil, participação de OSC's nos Chamamentos Públicos, entre outros.

Em se tratando das entrevistas com atores governamentais, realizou-se contato com 6 servidores públicos, todos lotados em cargos da administração pública federal, em distintas unidades/sedes no Brasil. Apenas 1 desses servidores referiu não ser da competência de seu órgão a implementação de parcerias. Sobre os outros 5 representantes do governo, 2 não retornaram o contato e 3 atuam pelo mesmo Ministério, porém 2 em Brasília e 1 em São Paulo.

Na próxima subseção, explicita-se a análise teórica sobre a implementação dessas parcerias, especialmente a partir da capacidade estatal de coordenação, inerente ao federalismo brasileiro.

4 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS PARCERIAS

Dentre os “caminhos institucionais” para integração de migrantes e refugiados, essa dissertação visa construir uma análise crítica e colaborativa à reflexão de como essas “rotas” podem ser percorridas - de fato - e não traçadas apenas por meio de leis, programas e, sobretudo, em editais dissociados da realidade local dos implementadores das atividades. De tal forma, um dos desafios à execução de políticas vai ao encontro da indefinição da própria terminologia desses programas com objetos como a “apoio à proteção social”; “inserção em políticas públicas”; “acolhida”; “acolhida humanitária” que não se referem à construção de abrigos ou a casas de passagem, por exemplo. Sugere-se, a partir dessa incoerência, o diagnóstico de uma possível incompreensão do problema público pelos formuladores dos programas, associado à falha de articulação como lacuna da capacidade estatal de coordenação.

Adicionando-se a isso, salienta-se que não foram encontrados registros de programas voltados à Administração Pública Municipal, no período de 2009 a 2021, inviabilizando o traçado de submissão e efetivação de parceria via transferências voluntárias por essa esfera. Na mesma direção, não foram identificados programas para Consórcios Públicos Municipais e Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista. Em se tratando de planos estaduais e políticas locais, identificam-se distintos conceitos e formatos para integração de migrantes, sendo poucos aqueles que sinalizam a União como fonte de financiamento via transferências de recursos.

Também, a partir dos relatos das entrevistas semi-estruturadas inseridos nas próximas seções e dos resultados da Plataforma + Brasil, verifica-se, sobremaneira, a concentração de parcerias com OSC's tradicionais (CASP; CARJ e IMDH). A principal razão é a expertise e a capacidade de mobilização de recursos (financeiros e técnicos) que as permitem atingirem melhores pontuações a partir dos critérios das seleções públicas.

Por outro lado, há o desejo, por parte de servidores públicos, de formular editais que se relacionem com diferentes regiões do Brasil e possibilitem parcerias com outras instituições da sociedade civil. Ainda, há reflexos sobre a plataforma, no sentido de

aperfeiçoamento via capacitações para uma operacionalização intuitiva e fácil que satisfaça a todas as exigências burocráticas de uma parceria pública.

De tal maneira, as próximas subseções apresentam subsídios para uma análise das parcerias sob as lentes do federalismo cooperativo. Assim, há a oportunidade de uma melhor avaliação acerca do tipo de implementação que se tem realizado desses programas governamentais.

4.1 Parcerias públicas sob a lente do federalismo cooperativo

Para uma melhor apreensão do significado desses desafios para a execução de parcerias, o objetivo desta subseção é realizar uma aproximação desse estudo com as lentes teóricas do federalismo, com foco para a capacidade estatal de coordenação e, especialmente, para implementação de políticas públicas. Em se tratando do conceito de políticas públicas, Secchi (2015) pontua que o seu núcleo são as ações intencionais e coordenadas para responder a um problema percebido como público. Para isso, faz-se fundamental a articulação administrativa com uma diretiva clara e objetiva da Política Nacional de Migração (art. 120, Lei de Migração 13.445/2017), bem como a promoção de iniciativas locais por meio de múltiplos atores como a sociedade civil.

No entanto, a ausência dessa Política Nacional pode dialogar com a suspeita desta pesquisa de que há uma “descoordenação interfederativa”, ou seja, falta de articulação entre diferentes níveis como uma lacuna de capacidade estatal de coordenação. No que tange ao estudo sobre capacidades estatais, inicialmente, o conceito esteve associado à literatura relativa à formação do Estado e do desenvolvimento econômico (Tilly, 1975; Evans, Rueschemeyer; Sckocpol, 1985), após passou a ser utilizado como bibliografia de suporte a estudos de governança e políticas públicas (Addison, 2009). Não há consenso sobre a sua definição exata.

De acordo com Gomide (2017), no intuito de estimular uma conceituação para o termo, Sckocpol (1985) o associou à habilidade estatal para implementação das políticas, especialmente em face à oposição de grupos sociais e de circunstâncias econômicas adversas. Já Evans (1993;1995), destinou sua contribuição para indicar que as capacidades estatais estão vinculadas à existência de organizações que

promovam incentivos para induzir seus burocratas a assimilarem informações externas e ampliem a inteligência do Estado.

Segundo Papi (2017), no caso brasileiro, a percepção sobre a importância de capacidades estatais nos três níveis federativos tornou-se evidente a partir da Constituição Federal de 1988 em que a descentralização de políticas públicas alterou a distribuição de competências entre o governo federal, estados e municípios. Para a pesquisadora, o conceito de capacidade estatal vai ao encontro da “perspectiva analítica de entender como são os corpos administrativos do Estado, seus recursos e instrumentos para implementar políticas públicas”. Nesse sentido, Gomide e Pires (2014, p. 20) relembram que os arranjos institucionais constituíram diferentes burocracias, relações entre níveis de governo, sociedade civil e de partidos coordenados na execução dessas políticas.

Entende-se, nesse sentido, que a adoção de parcerias entre órgãos públicos e a sociedade civil organizada pode sinalizar um caminho para o aprimoramento de práticas de integração, atendimento a demandas específicas e cadastramento dos migrantes em programas sociais de longo prazo.

Sobre o problema - integração local de migrantes e refugiados, no Brasil, via parcerias públicas - pode-se fazer uma aproximação do tipo *wicked problem*, ou seja, um fenômeno multidimensional e multideterminado com efeito persistente e sem solução fácil (BICHIR; CANATO, 2019). Entre as alternativas para seu enfrentamento surgem propostas intersetoriais, com diferentes graus de ambição em termos de articulação entre setores governamentais e de envolvimento com parceiros não governamentais. Para além de expectativas bem-intencionadas, a interação entre atores com formações, identidades profissionais, trajetórias, perspectivas, valores e recursos distintos nem sempre é harmônica, pelo contrário (BICHIR; CANATO, 2019).

Dessa maneira, primeiro será verificado o federalismo cooperativo, como também possíveis relações com os resultados das entrevistas realizadas com atores governamentais e da sociedade civil. Após, apresentar-se-ão os tipos de implementação de políticas públicas, como possível indicação do que ocorre no tema da migração e refúgio no Brasil.

4.1.1 Federalismo Cooperativo e Capacidade Estatal de Coordenação

Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis têm autoridade sobre a mesma população e território (Lijphart, 1999). Para Weaver e Rockman (1993), federalismo é uma designação genérica que mascara uma variedade de arranjos institucionais que criam riscos e oportunidades distintos para as capacidades de governo.

Segundo Martha Arretche (2002), nos anos de 1970-1980, uma das influentes reivindicações democráticas brasileiras consistia na descentralização das políticas públicas, já que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório aproximando-se da dinâmica de um Estado Unitário. Ao longo dos anos de 1980, recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil, por exemplo, com a retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo.

Do ponto de vista formal, a cooperação de políticas públicas é prevista na CF de 1988, no parágrafo único do Artigo 23: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Conforme Gomide (2016), muito se debate sobre o papel que o Estado deve desempenhar para o desenvolvimento, mas pouco se analisa o próprio Estado, suas capacidades para definir legitimamente objetivos coletivos e implementá-los em relacionamento com outros entes e a própria sociedade civil. Dessa maneira, seria equivocado deduzir que o Estado sempre vá agir no sentido de romper com padrões e estruturas ineficientes.

Conforme Celina Souza (2019), o federalismo se manifesta e influencia não só a divisão de poder entre níveis de governo, mas também a atividade legislativa, o papel do Judiciário e dos partidos políticos, a alocação de recursos tributários, competências e as garantias constitucionais dos entes que compõem a federação. Nesse sentido, pode-se verificar a compreensão de Skocpol (1979) de que o Estado é potencialmente autônomo, principalmente quando há a possibilidade de sua burocracia operar de forma independente, insulada da sociedade, perseguindo objetivos próprios.

Quando questionados sobre a forma de recrutamento, os servidores públicos entrevistados responderam:

O recrutamento iniciou com amparo legal para possibilidade de composição de força de trabalho (§ 7º do art. 93 da Lei nº 8.112/1990). Eu vim por movimentação efetivada pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Além dos servidores do próprio quadro do Ministério da Justiça (que são aproximadamente 4 atualmente), muitos servidores vieram da Infraero, eu vim da Embrapa, mais um colega dos Correios e tem muitos gestores (EPPGG), que vêm por descentralização (movimentação específica da carreira). Em 2019, o Ministério da Justiça conseguiu a possibilidade de requisição (até o fim de 2020). A equipe de servidores(as) cresceu bastante com as possibilidades de movimentação existentes (de 15 a 20 para aproximadamente 40 atualmente). Muitas pessoas (principalmente EPPGG) saíram pela não implementação de tele-trabalho. Atualmente, todas as funções de confiança são ocupadas por servidores(as) concursados(as).

(Informação verbal¹⁷ – **Entrevista 9**)

Sobre a equipe, trata-se de um conjunto de profissionais com formações diversas, sendo que alguns foram requisitados de outras instituições federais (a exemplo do entrevistado que, originalmente, tem vínculo com uma Universidade Federal). Não há um cargo público oficial (com requisitos específicos para realização de um certame a novos servidores) para atuação. O desafio hoje ainda está na divisão de elegibilidade (mais de 140 mil casos represados de solicitação de refúgio) cuja atribuição é exclusiva do Estado.

(Informação verbal¹⁸ – **Entrevista 2**)

Complementando essas informações, sobre as competências, os entrevistados informaram:

A nossa competência legal é instruir processo; receber os pedidos; analisar e embasar para o Comitê poder decidir. Tudo que é relacionado à vida dessa pessoa a partir do momento que ela é solicitante de refúgio e ela se torna refugiada reconhecida até ela desistir, perder o refúgio, se naturalizar, sair do Brasil é nosso público. É nossa responsabilidade se ela está documentada; se o status permanece; se ela vai viajar e está pedindo autorização para a gente; se precisa de certidão ou documento, isso tudo a coordenação faz.

Mas, arrumar emprego, dar cesta básica, arrumar abrigo não é competência legal. Criar regras, leis está lá no legislativo. A gente que está no órgão público, cada um tem uma caixinha muito certa do que pode ou não pode fazer.

(Informação verbal¹⁹ – **Entrevista 8**)

¹⁷ Informação fornecida pelo Respondente Y a Carolina César em dezembro/2022.

¹⁸ Informação fornecida pelo Respondente Z a Carolina César em novembro/2022.

¹⁹ Informação fornecida pelo Respondente X a Carolina César em novembro/2022.

Competência para emitir AUTORIZAÇÕES DE RESIDÊNCIAS PARA FINS LABORAIS. Não fazemos parcerias com OSC's.

(Informação verbal²⁰ – **Entrevista 7**).

Portanto, na pauta migratória, a maior parte dos cargos públicos é exercida por profissionais concursados, porém em outras áreas e especialidades, como Banco Central, Correios, Embrapa, Infraero e professores universitários. Dessa maneira, em meio a Portarias e Resoluções emitidas tanto por CNig quanto pelo CONARE, pode haver ruídos de comunicação e problemas na associação de terminologias e competências de cada órgão. Logo, a sociedade civil tem na *advocacy* um movimento contínuo para acompanhar e pressionar essas instituições quando da tomada de decisões em relação à permanência de migrantes no Brasil e à regularização documental dessas pessoas para adesão aos serviços públicos dos quais todas têm direito.

Já o conceito de capacidades estatais pode ser disposto sob a forma de variáveis associadas às atividades exercidas pelo Estado e classificadas nas seguintes dimensões (CINGOLANI, 2013): coercitiva (ordem pública e defesa do território); financeira (extração de recursos via impostos e aplicação em programas e serviços públicos); burocrática (corpo administrativo profissional com potencial para implementação de políticas públicas); relacional (habilidade de se conectar com outros grupos e mobilizar recursos, informações e prestar contas); regulatória (normatização das interações dos atores); e política (condução da agenda).

Para Gomide (2016), o conceito teria surgido associado à autonomia do Estado para produzir políticas de crescimento econômico e competitividade internacional a partir de uma burocracia weberiana, enquanto hoje estaria vinculado ao conjunto burocracia qualificada e habilidade relacional com atores do mercado e da sociedade nos processos de formulação e implementação de políticas. Ainda, as capacidades estatais não são atributos fixos e atemporais, variam com o tempo, espaço e área de atuação.

²⁰ Informação fornecida pelo Respondente W a Carolina César em novembro/2022.

A partir dessas categorias, o tema da migração e refúgio, ao longo de diferentes períodos históricos, esteve associado às capacidades coercitiva, regulatória e, em alguma medida, burocrática. Este estudo visa **avaliar a capacidade relacional, por meio das parcerias, exigindo-se para tal uma função de coordenação da União.**

No caso do Brasil, cabe à Casa Civil tanto a coordenação das políticas a cargo dos diversos ministérios, como as negociações em torno das decisões sobre novas políticas e/ou suas (re)formulações (SOUZA, 2018). Para a Administração Pública, a coordenação é um instrumento para melhorar o desempenho do governo com foco nos resultados mediante uma direção estratégica e coerente às políticas (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013). Além disso, a participação de segmentos da sociedade nessas políticas determinou a criação do conceito de governança, ou seja, uma forma de coordenar setores da sociedade e de enfrentar problemas que requerem a intervenção dos governos.

A governança global das migrações é realizada por intermédio da atuação das agências da ONU, sobretudo ACNUR e OIM, conforme mencionado anteriormente. No nível local, a OIM BRASIL tem acompanhado estados e municípios na elaboração e aprimoramento de planos e políticas locais de integração de migrantes a partir da Plataforma Migracidades (2022d). De maneira geral, a governança migratória tem como objetivo garantir que os fluxos de indivíduos aconteçam de forma ordenada, regular e segura.

Nesse sentido, por exemplo, não há atividade permanente de planejamento e desenho de políticas públicas mediante iniciativas do governo federal enquanto medidas de assistência a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxos migratórios (Lei 13.684/2018). Em 2018, com o lançamento da Operação Acolhida é que se pode identificar uma referência da Casa Civil na promoção de uma força-tarefa que tenha envolvido diferentes atores governamentais e não governamentais. Contudo, por meio de Acordo de Cooperação Técnica entre União e a Fundação Banco do Brasil, criou-se um fundo privado para recebimento de doações à Operação (CASA CIVIL, 2022).

Assim, retira-se o perfil de um investimento público, de longo prazo, para a captação de recursos via organizações internacionais, pessoas físicas e jurídicas. Logo,

há mais uma estratégia de “terceirização” de uma atividade do Estado para outras instituições que tenham como financiamento doações e recursos próprios.

No que tange à promoção de políticas (art. 5º, Lei 13.684/2018), como proteção social, saúde, educação, oferta de infraestrutura e saneamento, no âmbito da administração pública federal de forma integrada entre os Ministérios competentes, há previsão para celebração de acordos de cooperação com organizações internacionais e sociedade civil. Também, termos de fomento ou colaboração com o terceiro setor a partir de instituições que desenvolvam atividades relevantes na defesa dos direitos dos migrantes.

Enquanto na lei 13.684/18 descreve de maneira vaga o tipo de promoção de políticas, especialmente ao não destacar a forma de financiamento, no Senado Federal, por exemplo, o Relatório de 2022 da Comissão Mista Permanente para as Migrações Internacionais e Refugiados (CMMIR, 2022) anunciou quatro emendas ao PLOA 2023, quais sejam:

- Ministério da Justiça e Segurança Pública: Ação 2017 - Promoção da Política Nacional de Justiça (R\$ 15.000.000);

- Ministério da Cidadania: Ação 219F - Ações de Proteção Especial (R\$ 25.000.000);

- Ministério da Defesa: Ação 219C - Acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras (R\$ 150.000.000);

- Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos: Ação 21AR - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para todos (R\$ 340.000.000).

Houve a aprovação das emendas para os quatro Ministérios supracitados. A previsão de dotação orçamentária multisetorial é fundamental para uma política migratória transversal. Também, os parlamentares da CMMIR sinalizaram que os valores se destinam ao robustecimento orçamentário de políticas de acolhimento para migrantes. Por parte das OSC's e administrações públicas (estaduais/municipais),

cabará a atividade de monitoramento e acompanhamento da divulgação de programas para uso desses recursos via parcerias.

Conforme Celina Souza (2017), combinando estudos de Mann; Evans; Skocpol e Finegold (1984; 1992; 1982) em síntese, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território; alcançar grupos distintos da sociedade e contar com instrumentos, instituições e organizações para provisão de bens e serviços. Em estudo elaborado com Pires (2014), Gomide destaca que, na análise das capacidades estatais, é importante refletir sobre a coordenação executiva a partir de duas perspectivas complementares: a capacidade de implementação de políticas e a capacidade de angariar legitimidade social para elas.

Além disso, para Souza (2019), existem diferenças não triviais entre os conceitos cooperação versus coordenação: a principal é o caráter voluntário do primeiro (mantendo autonomia dos entes) x hierárquico do segundo (medidas de cima para baixo). No caso brasileiro, a coordenação seria típica das relações intragovernamentais (coordenação horizontal) e a cooperação das intergovernamentais (coordenação vertical).

A coordenação de políticas se insere em um nível intermediário de análise dentro das diversas fases que compõem uma política pública. Para Peters (2004) e Bouckaert (2010), as falhas de coordenação fazem com que muitos programas governamentais sejam contraditórios, podendo ter lacunas que deixam de prover serviços aos quais os cidadãos têm direito.

A inclusão de vários grupos minoritários como beneficiários de políticas públicas que atravessam e/ou complementam outras tem demandado maior coordenação. Tal atividade pode ser tratada como uma questão política ou administrativa, em ambos os casos, o foco está na capacidade de fazer com que os programas funcionem (SOUZA, 2018).

Peters (2005) argumenta que existem quatro níveis possíveis de coordenação, cada um envolvendo maior integração de políticas e requerendo maior capital político para que a coordenação seja alcançada; são eles:

a) Coordenação Negativa, quando as agências governamentais simplesmente não se comunicam. Se, mesmo com essa descoordenação, podem ser prestados serviços a cargo da agência, isso não altera os processos decisórios nem resolve os problemas que surgem quando as políticas são dependentes de outras instâncias do mesmo governo;

b) Coordenação Positiva, que busca alternativas para um trabalho conjunto para a provisão de serviços mais eficientes. Isso envolve acordos e negociações entre as agências participantes. Esse tipo de coordenação pressupõe, no entanto, que as agências continuem autônomas na busca para atingir seus objetivos. A mudança se resume à articulação das agências, em geral as que implementam as políticas “na ponta”.

c) Integração da Política envolve tanto a coordenação do serviço quanto dos objetivos que guiam as agências. Nesse nível, não apenas as agências “na ponta” cooperam durante a implementação, mas os escalões mais altos do governo negociam a compatibilidade de seus objetivos; e

d) Coordenação de Política com o do desenvolvimento de estratégias para o governo. A estratégia não apenas contempla as agências setoriais e funcionais, mas também uma visão clara de futuro da política pública e do governo. Por exemplo, políticas de desenvolvimento sustentável que perpassam todas as demais políticas.

Dos quatro níveis de Peters (2005), a integração local de migrantes via parcerias poderia ser descrita como Coordenação Positiva. Contudo, quando colocado em comparação com os achados das entrevistas, há fortes indícios de que a Coordenação Negativa é a que se desenvolve na prática.

- a) **Não há relação direta com nenhum Ministério.** A instituição faz parte da Operação Acolhida onde se encontram diversos atores governamentais atuando nas áreas de migração e refúgio. Em razão disso, houve uma aproximação com o Ministério da Cidadania, especialmente com o seu Ponto focal da Operação Acolhida - Niusarete. O espaço de acolhimento

(80%) é desenvolvido pelas igrejas. Depois, na Casa Civil, com o Coronel Kanaan, Secretário Especial de Articulação Social, também da Operação Acolhida para o processo de desmontar a operação e repassar as atividades para o estado de Manaus. A Polícia Federal também tem se aproximado mais em razão da regularização migratória (Ministério da Justiça), para auxiliar na documentação. Quem regula a Política Migratória, salvo engano, é a Justiça (...)"

(Informação verbal²¹ – **Entrevista 1**);

- b) **Quando as ações são executadas, a gente contata** (Ministérios e Secretarias Executivas; governos estaduais; municipais e seus respectivos equipamentos públicos) à medida do que é necessário e sempre há uma colaboração.

(Informação verbal – **Entrevista 9**);

- c) **O CONARE é um Comitê com reuniões mensais, portanto não é o CONARE que tem atribuição e/ou competência para desenvolver o papel de uma Secretaria Executiva (CG CONARE)**. Nesses encontros mensais, há deliberação de assuntos pertinentes ao tema do refúgio, como reconhecimento da condição de refugiado. Participam diferentes Ministérios (por exemplo, Educação, Relações Exteriores, Defensoria Pública da União) e ACNUR. A Secretaria Executiva articula interministerialmente atividades em prol de refugiados. Também, faz o papel de interlocução com estados e municípios, bem como com a sociedade civil. A Secretaria Executiva, com sede em Brasília, está dividida em três áreas: Coordenação de Elegibilidade, Coordenação de Políticas para Refúgio e Núcleo de Apoio a Gestão do Sistema de Refúgio.

(Informação verbal – **Entrevista 2**)

Esse tipo de “descoordenação federativa” ou coordenação negativa, em certa medida, fica marcado pela ausência da Política Nacional de Migração (art. 120, Lei 13.445/2017) e mesmo de planos ou outros instrumentos para a efetivação da organização das atividades entre os atores governamentais nos diferentes níveis. Para a sociedade civil, dentre as instituições participantes da pesquisa, todas citaram o que chamam de “vazio do Estado”. Sobre a falta da Política Nacional para Migração, os servidores públicos mencionaram:

- a) **O vazio é principalmente de servidores. Para a gente atender, independente da Política de Migração, as ações existem (grifo nosso)**. Somos aproximadamente 60 pessoas no quadro (entre servidores(as) – que são aproximadamente 40 –, terceirizados(as), mobilizados(as) e

²¹ Informação fornecida pelo Diretor da Instituição@01 a Carolina César em outubro de 2022.

estagiários(as)) para dar conta de atender tudo. Nós não temos pessoal suficiente e tentamos mitigar isso com a rede, fazendo editais e parcerias possíveis. A gente tenta tirar o vazio do Estado por meio das parcerias. A própria lei, além das resoluções, portarias etc. existentes, são, na prática, uma política nacional de migração. **Eu não entendo que a ausência da Política Nacional em si impeça que as ações aconteçam (como têm efetivamente acontecido), ainda que possa ser importante, caso venha a ser instituída (grifo nosso).**

(Informação verbal – Entrevista 9);

b) A legislação brasileira para refúgio (Lei nº 9.474/97) é um exemplo sólido e consolidado de diploma legal. Nesse mesmo sentido, a atuação tripartite (Estado – OSC - organizações internacionais) é reconhecida internacionalmente como boa prática, especialmente no que tange ao apoio para integração de refugiados, desenvolvido historicamente pelas OSC. **Há a realização de uma Política de Estado e não de Governo (grifo nosso).**

(Informação verbal – Entrevista 2);

c) Com a minha chegada, eu tenho tentado trazer isso mais para a nossa realidade. A gente era distante dessas pessoas; o Ministério era um pouco distante; um pouco inacessível e a gente tem tentado mudar. Acredito que estamos conseguindo. Não se atuava na área de políticas de refúgio que é a área de integração e direitos no Brasil. Começamos a trazer atividades dessa área, interlocução com sociedade civil, com organizações internacionais; órgãos públicos (federais, estaduais e municipais); Polícia Federal; DPU; MRE (mais em Brasília); embaixadas; consulados. A gente só está em 4 lugares e o Brasil inteiro tem refugiados e solicitantes de refúgio. Nessas outras localidades as entrevistas são feitas online e o atendimento ao público via e-mail, nas regionais há atendimento presencial a quem se direciona ao escritório. **Embora as decisões venham de Brasília (Senado, Câmara, políticos, Ministérios), o que acontece em relação à migração e refúgio efetivamente é São Paulo. (...) Como que a gente consegue melhorar nossos processos; entender o que está passando com o público; quais são suas necessidades; como formular políticas públicas se você não tem contato com esse público e com quem está lidando com esse público. Na verdade, quem atua na ponta é a sociedade civil. Apesar do Decreto e de uma Política Nacional dar diretrizes, pensando nas redes federativas, a federação dá uma diretriz geral. Feliz ou infelizmente precisa existir para que as outras se sintam resguardadas ou obrigadas a fazer. Infelizmente eu acredito que a gente não teve braços, o que impede das coisas acontecerem no Brasil é falta de braço (grifo nosso).**

(Informação verbal – Entrevista 8).

De todas essas evidências angariadas pelas entrevistas, para a pauta migratória, há (in)capacidade de implementação de políticas e de legitimidade social para elas, nos termos colocados por Gomide (2016). A “descoordenação federativa” ocorre tanto do tipo horizontal (intragovernamental) quanto vertical (intergovernamental). No caso aqui analisado, para o primeiro tipo há falta de diálogo para composição dos editais entre as

pastas ministeriais, bem como para a promoção de capacitações para servidores e OSC's que juntos executam na plataforma, cujo órgão central é Ministério da Economia, as parcerias firmadas entre suas instituições.

Para o segundo tipo, há lacuna na disponibilização de programas para execução de atividades para migrantes por intermédio das administrações públicas estaduais e municipais na Plataforma + Brasil, por outro lado há incentivos por parte do Ministério da Cidadania com transferência de recursos (fundo a fundo) para as localidades que recebem venezuelanos interiorizados pela Operação Acolhida. No que tange ao desenho e planejamento de políticas públicas, não há indicativos de ações intergovernamentais promovidas pela esfera federal.

No modelo brasileiro de coordenação e cooperação entre níveis de governo que ocorre nas políticas públicas, principalmente nas sociais, a relação que se estabelece é mais entre o Governo Federal e o local. A criação dos conselhos comunitários é obrigatória para que os municípios recebam recursos federais alocados à política. Para cada política social um conselho diferente é exigido. Alguns são destinados às políticas sociais e outros à defesa de direitos coletivos ou individuais (SOUZA, 2018).

Segundo o ACNUR (2022e), a partir de mapeamento de Conselhos e Comitês voltados à Migração e Refúgio, no Brasil, 13 estados (Acre, Amazonas, Roraima, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul) dispõem de iniciativas nessa esfera de governo, enquanto na administração pública municipal são 16 cidades (Porto Velho, Santarém, Ananindeua, Marabá, Corumbá, Campo Grande, Nova Andradina, Maringá, Foz do Iguaçu, Ribeirão Preto, Guarulhos, São Paulo, Contagem, Juiz de Fora, Rio de Janeiro, Esteio) que já promovem espaços de organização da pauta migratória.

Somando-se à iniciativa da OIM (Plataforma MigraCidades), o ACNUR, sob a liderança do Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Rio Grande do Sul (COMIRAT-RS), apoiou a criação do Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados e Migrantes (FONACERAM). De acordo com o representante do ACNUR BRASIL, José Egas, “a possibilidade de articulação entre estados distantes geograficamente, mas que

enfrentam questões semelhantes, promove o fortalecimento e a agilidade nas respostas de integração local” (ACNUR, 2022f).

O FONACERAM é composto por representantes dos seguintes estados: Rio Grande do Sul; Paraná; Minas Gerais; Rio de Janeiro; São Paulo; Acre; Mato Grosso do Sul; Goiás; Rio Grande do Norte e Ceará. Nesse sentido, frisa-se a participação da coordenação do referido Fórum Nacional na Audiência Pública da CMMIR, nos termos de Requerimento nº 5, em 08 de dezembro de 2022 (SENADO FEDERAL, 2022) quanto à ausência de uma coordenação interfederativa promovida pela esfera federal:

O Fórum Nacional é exatamente essa instância interfederativa em que a gente vem debatendo e discutindo o tema da migração, que historicamente no Brasil, Senadora, sempre foi um debate muito dentro de Brasília, um debate muito fechado exatamente ao Governo Federal, à União (grifo nosso). A gente, nos últimos anos, vem realmente aperfeiçoando esse debate, e são diversos temas que acabam atingindo os estados e municípios de maneiras diferentes. Algo que a gente debate na seara acadêmica e no nível internacional - venezuelanos, hatianos, afegãos, congolezes, enfim, todas essas nacionalidades - também tem repercussão no território e na vida das pessoas lá na ponta, na vida dos brasileiros e das brasileiras. (...) São dez anos de fluxo migratório haitiano para o Brasil. **E infelizmente a União não soube fazer uma perspectiva de construção realmente da política migratória para poder acolher essas pessoas. (...) O Fórum Nacional vem fazendo a defesa de um órgão nacional específico para o tema de refúgio a partir de imigrações, uma secretaria nacional em que a gente tenha a capacidade... Por exemplo, à Presidência da República, encaminhamos uma carta proposta nesse sentido que permite que a gente, nos debates que são feitos aqui dentro do Senado, na Comissão Mista e no Fórum Nacional com os estados e na perspectiva das reuniões com as agências, consiga dar concretude às nossas pautas (grifo nosso).** (...) O fluxo, por exemplo, de que a gente fala muito na Lei de Imigrações, que é uma lei que ainda não foi regulamentada por política nacional - a gente sempre comenta isso dentro do fórum - é um pouco sem cabeça. Nós temos os estados e municípios tentando regulamentar com leis específicas. A Lei de Imigração não tem uma política nacional concretizada. **Nós temos o Governo Federal, em diversos ministérios - justiça, direitos humanos, desenvolvimento social -, é repicada a política migratória em diversos ministérios, e eles não têm uma coordenação dos trabalhos e não há um órgão em que a gente consiga fazer esse debate (grifo nosso).**

Regulamentar a Lei de Migração, o art. 120 da Lei de Migração, como uma política nacional migratória com cada ente federado sabendo qual é a sua atribuição, porque o desafio para nós nos estados e nos municípios, por exemplo, do Rio Grande do Norte, é sempre o mesmo discurso: "Não, isso é competência da União. Veja com o Ministério das Relações Exteriores, veja com a embaixada. Isso aqui não é competência do estado, não é competência do município".

Logo, evidencia-se que há uma organização paralela de coordenação interfederativa, fomentada pelas organizações internacionais, em razão da falta de condução da União para planejamento intergovernamental de ações em prol de migrantes e refugiados. Como verificado acima, os conselhos e comitês estaduais, reunidos em Fórum Nacional, demandam a regulamentação do art. 120 da Lei 13.445/2017 justamente para que haja compreensão das formas de atuação (individuais ou coletivas) a fim de suscitar o “passa ou repassa” de competências.

A cooperação, sob caráter voluntário, por outro lado, pode resultar da preexistência de instituições com regras estáveis com incentivos seletivos que a estimulem e cujo desenho pode levar ao autointeresse (SOUZA, 2018). Nesse sentido, a cooperação para a política migratória poderia advir da capacidade relacional da União de buscar informações sobre as necessidades locais de estados, municípios e, especialmente, de OSC's que são objeto dessa pesquisa. De tal modo, verificam-se as perspectivas abaixo de algumas OSC's:

- a) Grande dilema porque a lei de migração é nacional (federal), mas ela não está de todo regulamentada. Há vazios, há lacunas (...) já que a regulamentação dessa lei perpassa pela questão das regiões (estados e municípios). A relação fica meio desconectada entre governo federal, estados e municípios na lei, não tem uma regulamentação desejada. Agora que estão criando Conselhos Estaduais de Política Migratória, mas isso vai levar um tempo. Não basta só a lei, tem que ver recursos, fundos para atividades e implementação.
(Informação verbal – **Entrevista 1**)
- b) Em Brasília, o contato com o governo é com CONARE; em São Paulo, com a prefeitura e governo estadual (CRAI, Centro de Referência de Atendimento a Imigrantes), rede de albergues públicos da prefeitura.
(Informação verbal²² – **Entrevista 6**)
- c) O público atendido em nossa unidade xxxxx são os Venezuelanos, sobretudo indígenas da Etnia Warao. Em resposta ao E-mail S/Nº de 8 de novembro de 2022, às 15h, salientamos que a senhora será melhor orientada pelos Organismos Internacionais que trabalham com Imigrantes Internacionais e Refugiados.
(Informação verbal²³ – **Entrevista 4**);
- d) Até o presente momento, não há comunicação em andamento. Estamos abertos ao diálogo futuro com o governo federal, quando necessário.

²² Informação fornecida pelo Diretor da Instituição@05 a Carolina César em novembro de 2022.

²³ Informação fornecida pelo Representante da Instituição@03 a Carolina César em novembro de 2022.

(Informação verbal²⁴ – **Entrevista 10**);

- e) O projeto é da filantropia de nossa da instituição, a gente não acessa ao governo federal. Não significa que não possamos acessar, mas até o momento não.

(Informação verbal²⁵ – **Entrevista 11**).

Portanto, a “descoordenação federativa” também está associada à falta de ativação da capacidade relacional da União para cooperação junto ao terceiro setor, estados e municípios. Não significa que não existam programas das pastas ministeriais na Plataforma + Brasil (quadro 04), mas a lacuna está na forma como a União se comunica com outros atores governamentais e da sociedade civil organizada.

Isso também pode estar conectado à ideia que se tem sobre assistência social no Brasil, um processo cuja resignificação iniciou em 1988. De tal maneira, há velada uma disputa entre um modelo baseado na cultura da filantropia, no primeiro-damismo ou na “ajuda aos necessitados” e um modelo em que a proteção social é vista como direito (MELLO; LOTTA; CAMPELLO, 2020).

Por exemplo, há repercussões significativas na gestão e coordenação da Política Nacional de Assistência Social, que opera em rede, com estados e municípios em todo o Brasil. A tensão entre o “novo” e o “antigo” na assistência se materializa na prevalência de algumas dicotomias ou oposições presentes ao longo dos processos de formulação e implementação das ações previstas no SUAS, tais como: o embate entre o caráter voluntário atribuído ao atendimento da população em situação de vulnerabilidade em contraposição à necessidade de profissionalização, formação e qualificação da rede de trabalhadores da assistência social; e uma lógica fundada no “improvisado” e a existência de serviços padronizados com base em protocolos de atendimento como mecanismo para garantir um padrão similar de atuação dos agentes públicos em relação a determinadas situações, reduzindo as chances de que a discricionariedade do agente local defina o que vai ser feito (MELLO; LOTTA; CAMPELLO, 2020).

²⁴ Informação fornecida pelo Representante da Instituição@08 a Carolina César em dezembro de 2022.

²⁵ Informação fornecida pelo Representante da Instituição@09 a Carolina César em dezembro de 2022.

Dentre os desafios para a promoção da integração local de migrantes e refugiados pontuados nessa subseção, de acordo com Celina Souza (2005), os problemas do federalismo no Brasil poderiam ser sistematizados em três questões: i) alto grau de desigualdade entre as regiões, a despeito das medidas constitucionais que buscam diminuí-la; ii) tendência ao tratamento uniforme das esferas subnacionais, em particular os estados, associada à maior redução relativa de suas receitas, inclusive pelo pagamento de dívidas à União federalizadas nos anos 1990; e a escassa existência de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto vertical como horizontal, coibindo a criação de canais de negociação que diminuam a competição entre os entes federados.

Também, como entraves encontrados na tomada de decisões e coordenação estão incapacidades administrativas e técnicas de alguns ministérios, em contraste com outros que contam com burocracias altamente qualificadas. A percepção geral é que os melhores quadros são os da carreira de gestores governamentais e os piores os que não conseguiram criar carreiras específicas (SOUZA, 2018). Como descrito, não há carreira específica para condução das atividades da pauta migratória, sendo que alguns dos servidores públicos ativos foram requisitados de outros órgãos.

Na perspectiva de avançar mais na discussão dos desafios para execução de políticas públicas para população migrante, Bichir e Canato (2019) argumentam que é necessário avançar na análise dos processos de implementação de políticas que se pretendem intersetoriais, incorporando não somente as interações horizontais entre setores de governo (que também podem ser plenas de relações assimétricas de poder, prestígio e capacidade de influência nos rumos da política), mas também os arranjos desenvolvidos para a efetivação dessas políticas. Incluindo-se, nesse sentido, as relações verticais entre diferentes escalões da burocracia e os agentes implementadores – burocratas de nível de rua e organizações da sociedade civil (OSCs) conveniadas a pastas distintas para a execução dos serviços – e a população.

Nesse sentido, a próxima subseção apresentará os tipos de implementação de políticas públicas. Também, indicará algumas parcerias desenvolvidas pela União com OSC's por meio de outros relatos das entrevistas e de imagens relacionadas às

prestações de contas disponíveis para verificação na Plataforma + Brasil (Acesso Livre).

4.1.2 Implementação de políticas públicas

A implementação de políticas públicas é definida por Sabatier e Mazmanian (1983) como o cumprimento das decisões sobre uma política aprovada por legislação ou decisão das cortes. Conforme Lima e D'ascenzi (2013), na literatura sobre implementação, há duas abordagens hegemônicas: i) abordagem sequencial: em que o foco da análise é o processo de formulação da política pública e as variáveis são referentes às normas que a estruturam especialmente para limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores; e ii) ênfase nos elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada: trata-se da dinâmica de funcionamento das organizações implementadoras (a burocracia responsável pela execução é variável explicativa – burocratas de nível de rua).

As três gerações do estudo de implementação foram organizadas por Goggin (1990). A primeira, nos Estados Unidos, resultou das frustrações dos formuladores das políticas de que as regras eram claras, mas eram inutilizadas por aqueles que as deveriam executar. Nessa geração, os problemas de coordenação inter e intraorganizacional e a interação das agências implementadoras com os beneficiários das políticas foram consideradas as variáveis explicativas para as falhas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HOGWOOD; GUNN, 1984). Já os modelos *top-down* (de cima, ou do centro para baixo) e *bottom-up* (de baixo, ou do local, para cima) surgiram na segunda geração. No primeiro, a implementação resulta da execução hierarquizada de políticas produzidas com objetivos claros para controle dos resultados (NAKAMURA, SMALLWOOD, 1980; SABATIER e MAZMANIAN, 1983), enquanto o segundo consiste na solução de problemas do cotidiano por meio de decisões tomadas pelos “burocratas de nível de rua” e negociadas entre as redes implementadoras e entre o público-alvo (LIPSKY, 1971; INGRAM, 1977; ELMORE, 1980; HJERN e HULL, 1982). A atual geração é denominada de “teorias híbridas” em que a implementação não pode ser analisada como uma etapa isolada do processo da política pública (SABATIER, 1984).

Há múltiplos atores e por isso a coordenação é exercida na implementação dada a interação entre eles.

Para Lima et al (2018), a perspectiva *top-down* tem a implementação como um processo técnico-administrativo, portanto o treinamento ganha relevância ao explicitar os objetivos e as atividades que devem ser empreendidas para o sucesso dos objetivos propostos pela política. Também, o tipo *bottom-up* é descentralizado e, ao longo dele, vão surgindo imprevistos que são enfrentados pelos atores. Assim, a efetividade da política envolveria o fortalecimento de capacidades técnicas e relacionais para resolução de problemas. Já a resposta híbrida reconhece a relação de interdependência e autonomia dos atores, pela gestão compartilhada e pluralidade de recursos.

Conforme Celina Souza (2018), pelo desenho da implementação das políticas públicas, pode-se inferir que a resposta híbrida é a que melhor se adapta à forma que a coordenação assumiu no Brasil (complexo sistema de regras e controle na esfera federal + articulação entre provedores da política e usuários). A implementação é retratada nesse estudo por meio das parcerias entre União e OSC's. A partir das entrevistas, foram descritas as seguintes formas de parcerias:

Existem várias formas de você fazer parcerias com diversos órgãos. O núcleo (SP) tem, especificamente, **acordos de cooperação técnica que não têm reversão de valores financeiros (grifo nosso)**. As partes entram com aquilo que elas podem oferecer (recursos humanos, equipamentos, entre outros). Hoje nós temos 4 acordos, por exemplo, a gente está lotado no prédio do Tribunal Regional do Trabalho, então a gente não paga aluguel, eles cedem o espaço. Então, esse acordo de cooperação de órgão federal com outro federal; outros acordos de cooperação técnica que a gente tem são com duas universidades. Realizamos projetos de extensão, sem repasse de recursos, para tentar atingir o público migrante e refugiado e para também trazer benefícios para nossa atuação enquanto órgão público (...).

Existem parcerias com reversão de valores que se chamam termos de colaboração, termos de fomento, convênios. A gente tem alguns em vigência. Para ter reversão de valores tem que ter obrigatoriamente um edital, um tipo de licitação. As instituições não são escolhidas sem critérios, já acordos de cooperação técnica podem ser feitos por apreciação dos trabalhos gerados pelas instituições de interesse (grifo nosso).

(Informação verbal – Entrevista 8)

Ocorre que a implementação não é linear, fruto apenas de hierarquias de decisões e os objetivos nem sempre são/serão alcançados conforme esperado. Por parte das OSC's, atores implementadores, houve a coleta das informações que seguem abaixo:

- a) A parceria foi um processo dialogado/compartilhado – recursos **próprios** associado a financiamento do reassentamento pelo **ACNUR** (equipe de trabalho) e execução do plano de trabalho dialogado junto ao CONARE (...). Eu acho que esse deveria ser o caminho da pauta migratória.
(Informação verbal – **Entrevista 1**)
- b) Não, no sentido de recursos financeiros com governo federal. A gente conseguiu apoio 2x pela prefeitura de São Paulo (vereadores). De dezembro de 2009 a janeiro de 2015, a instituição não tinha sede. **Por meio de uma parceria com o governo federal, houve a cessão de uso de um espaço para a instituição pelo período de 10 anos**, podendo ser renovada para mais 10 anos e assim sucessivamente. Em 2023, há a expectativa da cessão de mais um andar no mesmo prédio junto à área de Patrimônio Público da União. Com este espaço, houve uma mudança no perfil do trabalho da instituição, em que os migrantes passaram a ir até a sede para solicitar apoio. Nos últimos 4 anos, a média de atendimentos era de 200 a 250 pessoas. Em 2022, com a reabertura do atendimento presencial, houve a ampliação de atendimento na faixa de 400 a 600 pessoas por mês (sobremaneira de venezuelanos e afegãos).
(Informação verbal – **Entrevista 6**)
- c) Não. Ainda não formalizamos parcerias com o governo federal no tema da migração por falta de oportunidade.
(Informação verbal – **Entrevista 10**)

A partir desses relatos, há uma inconsistência quanto à comunicação dos tipos de parcerias por parte da União em relação ao alcance da informação até as instituições do terceiro setor que poderiam ser executoras dos programas via termos de fomento e colaboração. Destarte, embora a tendência do governo brasileiro seja de implementação híbrida, no tema da migração e refúgio, ainda há a prevalência da característica *top-down* quanto ao desenho do programa e às normas que limitam o número de parceiros.

Nesse sentido, os programas veiculados na Plataforma+Brasil expressam os objetivos das pastas ministeriais traduzidos em procedimentos burocráticos (Lei 13.019/2014 + operacionalização da Plataforma regida por diferentes Portarias) de monitoramento e de parca tomada de decisões por parte dos implementadores (OSC)

que lidam diretamente com o público migrante. Também, os programas apresentam denominações vagas, por exemplo, “apoio a albergues” – de que tipo? Qual o perfil de pessoas atendidas (homens; mulheres; adultos solteiros; famílias; crianças)? Por quanto tempo? Qual será a forma de manutenção da infraestrutura (locação/cessão de uso)?

No cotidiano, quando as redes dos próprios migrantes são ativadas (especialmente via *Whatsapp*, *Facebook*, *Instagram*), as organizações da sociedade civil precisam arcar com atendimentos extras e custos com pessoal e manutenção de espaços que não foram planejados pelos órgãos governamentais quando do lançamento dos programas. Adicionando-se a isso, caso a entidade tenha interesse em complementar o plano de trabalho para efetivação do atendimento a migrantes, faz-se preciso encaminhar, com antecedência mínima de 30 dias ao Ministério concedente, um ajuste ao projeto.

Até a avaliação e aceite (ou não) de novo plano de trabalho, todos os recursos financeiros ficam bloqueados. Portanto, a operação “na ponta” fica impossibilitada devido aos procedimentos burocráticos (Portaria 424/2016). A falta de coordenação intragovernamental pode levar a que diversas políticas sejam bloqueadas ou não implementadas, à duplicação de tarefas e ao aumento dos conflitos burocráticos (Gaetani, 2011). Fatores como falta de clareza dos objetivos das políticas; multiplicidade de atores e agências na implementação; diferenças entre os interesses e valores inter e intraorganizacionais dos atores e agências envolvidos podem interferir nas interpretações da política e nas motivações em executá-la (LOTTA, 2008, 2012, 2014).

Os imprevistos decorrentes das características dos fluxos migratórios tornam a implementação *bottom-up* praticada pelas OSC's possível mediante recursos e procedimentos próprios de suas instituições. Logo, os projetos com o governo federal pressupõem que a OSC conveniente tenha capacidade de mobilizar capital humano e recursos financeiros independentemente da parceria. A União não contempla no planejamento orçamentário dos seus programas a possibilidade de créditos adicionais, tais valores são considerados parte da “contrapartida voluntária” do conveniente.

De tal maneira, as condições de trabalho vivenciadas pelas OSC's aproximam-se da definição daquelas vivenciadas pelos burocratas de nível de rua, de acordo com Lipsky (1980): os recursos são cronicamente inadequados para as tarefas a serem desenvolvidas; a demanda pelo serviço tende a aumentar até encontrar a oferta; os objetivos dos serviços são conflitantes; é difícil medir a performance dos trabalhadores em função da discricionariedade; e o caráter não voluntário dos "clientes", já que constantemente outros estarão na fila para tomar o seu lugar.

Recapitulando os arranjos de implementação, conforme Bichir e Canato (2019), aqueles do tipo intersetoriais (como os da pauta migratória deveriam ser) não se sustentam sem fluxos bem azeitados de comunicação e interação em dois níveis: no horizontal, entre atores governamentais atuantes em territórios, OSCs e populações envolvidas; e no vertical, entre esses atores próximos ao território e à entrega das políticas e os burocratas de médio e alto escalão, que têm mais fácil acesso às instâncias centrais de decisão e articulação, inclusive para demandar novos recursos.

Nesse sentido, para um dia alcançar o tipo de implementação híbrida, faz-se preciso estruturar esses arranjos a partir de protocolos, decretos e portarias. De tal modo, o primeiro passo é regulamentar a Política Nacional de Migração ao encontro das ideias expressas por estudiosos como Lima e D'ascenzi (2013; 2018):

Acreditamos que a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. Isso pressupõe o seguinte: esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais.

A falha na articulação (capacidade de coordenação da União) tem tornado a execução dos programas um desafio porque sua concepção não está apropriada às necessidades locais de atendimento nos territórios das OSC's. Segundo Arretche (2001), o sucesso de um programa depende da adesão dos agentes implementadores aos objetivos e metodologias de operação.

Arretche (2001) elege ainda três pontos de atenção quanto aos agentes implementadores: 1) se conhecem o programa: caso desconheçam os objetivos e regras de operação tenderão a eleger outra referência para a implementação; 2) se aceitam os objetivos e regras do programa: caso discordem das prioridades estabelecidas, podem eleger suas próprias; 3) se as condições institucionais são satisfatórias. Tendo isso em vista, a próxima seção visa investigar o que dizem os atores envolvidos nas parcerias a partir desses referidos pontos por meio de excertos retirados das entrevistas e das prestações de contas veiculadas na Plataforma + Brasil.

Assim, o capítulo seguinte vai ao encontro da apresentação da Plataforma+Brasil e do conjunto de parcerias, potenciais ou firmadas, destinadas aos migrantes e refugiados. Nesse sentido, no encadeamento lógico dos elementos, será descrita a quarta etapa (dinâmica).

5 PARCERIAS VIA PLATAFORMA PÚBLICA

Nesse momento, o estudo dedica-se à apresentação da ferramenta “*Plataforma + Brasil*”. De tal maneira, ilustra-se a dinâmica entre os atores, quarto dos elementos da estrutura de decomposição da política pública anteriormente citada.

No Brasil, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), concentra na União a maior parte dos tributos arrecadados sob a forma de taxas, contribuições de melhorias, empréstimo compulsório, impostos sobre importação, exportação, renda, produtos industrializados, operações de crédito, propriedade territorial rural, dentre outros. Nesse sentido, mecanismos de descentralização desses recursos foram criados para repasse a outras esferas de governo (estados e municípios) ou a entidades privadas sem fins lucrativos, no intuito de atender às necessidades da sociedade (MOREIRA, 2010).

Uma parcela desses recursos é de repasse obrigatório e segue regras predefinidas pela Constituição Federal ou por leis específicas; já a outra parcela é de repasse voluntário e discricionário, para aplicação em projetos de interesse comum entre as partes (União – OSC, por exemplo) por meio de parcerias com assinatura de diferentes instrumentos gerenciais.

Na Plataforma + Brasil há veiculação obrigatória dos programas da União, representada pelos seus Ministérios, para formalização das transferências voluntárias. Essas transferências podem acontecer por programas contínuos e por editais de chamamento, como também por meio das conhecidas emendas parlamentares que procuram aperfeiçoar a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, visando a uma melhor alocação dos recursos públicos (ALVARES; BRANCO, 2018).

Especificamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101 de 04 de maio de 2000), em seu artigo 25, define as transferências supracitadas como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira (...)”.

Tais recursos são repassados a municípios, estados, entidades da administração pública federal e organizações da sociedade civil mediante a celebração de: **convênios** (Administração Pública federal + Administração Pública Estadual; ou Municipal; ou consórcios públicos; ou entidades privadas sem fins lucrativos reguladas pelo Decreto

nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial nº 424/2016); **termos de fomento** (Lei 13.019/2014 – parcerias propostas pela sociedade civil à administração pública para atividades que necessitem de repasse financeiro); **termos de colaboração** (parcerias com repasses financeiros propostas pela administração pública federal a organizações da sociedade civil disciplinadas pela Lei 13.019/2014 e Decreto nº 8.726/2016); **acordo de cooperação** (administração pública com organizações da sociedade civil sem repasse financeiro – Lei 13.019/2014 e Decreto nº 8.726/2016); **termo de execução descentralizada** (descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Decreto nº 10.426/2020); e **contrato de repasse** (instrumento administrativo intermediado por instituição financeira pública, como Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, enquanto mandatária da União e regido pelo Decreto nº 6.170/2007 e Portaria nº 424/2016).

Como primeiro tópico desta subseção, há a exposição da “Plataforma+Brasil”, seguido pela demonstração dos programas ministeriais em atenção à pauta de migrantes e refugiados. Verifica-se uma possível relação desses programas com os fluxos migratórios anteriormente descritos (Capítulo 2). Já os resultados das entrevistas descrevem a coordenação (ou não) de uma estratégia interfederativa para aplicação de recursos em atividades com o público migrante.

5.1 PLATAFORMA + BRASIL

Anteriormente denominada como “*Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv)*”, a versão vigente *Plataforma + Brasil (até janeiro/2023)* é um sistema *online* e de âmbito nacional, com potencial para integrar outros sistemas (como Sistema Integrado de Administração Financeira; Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais) para operacionalização de recursos da União. Por essa plataforma, o registro dos atos desde a formalização da proposta até a prestação de contas final do termo celebrado garante maior transparência e celeridade na execução das transferências voluntárias (BRASIL, 2022). Pelo Acesso Livre, qualquer cidadão pode localizar as informações gerenciais tanto de disponibilização de programas quanto para acompanhamento da execução das parcerias. Não há necessidade de cadastro prévio.

Figura 2 – Acesso Livre da Plataforma+Brasil



Fonte: Plataforma+Brasil (SICONV). Acesso Livre (2022).

Segundo Diniz (2009), dentre as causas determinantes da adoção das tecnologias de informação e comunicação, de forma estratégica e intensiva, pelos governos em seus processos internos associados à melhoria dos serviços públicos prestados estão: o uso de tecnologias (ambiente virtual) pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas e serviços online; o avanço e universalização da infraestrutura pública de telecomunicações e da internet. Outras causas estão ligadas às forças provenientes do próprio movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do governo.

Nesse sentido, o SICONV surgiu como uma iniciativa do Governo Federal para simplificação, automação e racionalização dos processos de transferências voluntárias da União. De fato, resulta da determinação do Tribunal de Contas da União, explicitada nos Acórdãos nº 788/2006 e nº 2066/2006 que demandou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a apresentação de um estudo técnico para implantação de um sistema de informática, em plataforma *web*, que permitisse o acompanhamento *online* de todos os convênios e outros instrumentos congêneres utilizados para transferir recursos federais para órgãos/entidades públicas, entes federados e entidades do setor privado (TCU, 2006).

O marco inaugural para implementação desse sistema foi o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, complementado pela Portaria Interministerial MPD MFD MCT nº

127, de 29 de maio de 2008, e posteriormente pela Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011. Além disso, o SICONV deveria possibilitar o acesso de qualquer cidadão, via rede mundial de computadores, às informações relativas aos instrumentos celebrados.

A concepção do referido sistema, portanto, vai ao encontro de uma ferramenta instrumental de viabilização de políticas públicas executadas mediante transferências. Apesar do grande avanço obtido com a implantação dessa solução, o Ministério do Planejamento enfrentou uma série de dificuldades como as pressões políticas, capacidade operacional dos órgãos, multiplicidade de usuários e dificuldades na sua capacitação, diferentes objetos de convênios, falta de clareza das regras, divergências nos entendimentos da doutrina e a mudança constante dos normativos (SILVA, 2012).

Segundo Moreira (2010), o MPOG, ao receber a missão de gerir o processo de desenho técnico do sistema de gestão de convênios, encontrou um cenário repleto de práticas confusas, improvisadas e informais, apesar de dispor de uma legislação rigorosa, porém inefetiva. Em junho de 2009, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) assumiu a responsabilidade técnica para a continuidade do desenvolvimento de novos módulos desse sistema.

Atualmente, a Secretaria de Gestão (SEGES), da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia é o órgão central da Plataforma + Brasil, denominação atribuída ao SICONV em 2019 (Decreto nº 10.035/2019). A partir de janeiro de 2023, em data a definir, será feita uma nova substituição do nome de Plataforma + Brasil para “Transferegov.br” a fim de deixar mais intuitiva a relação entre a marca e o tema das transferências, bem como para atender aos requisitos do padrão gov.br (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

Essas alterações decorrem do Decreto nº 11.271/2022, publicado em 06 de dezembro de 2022, em que o sistema passa a ser reconhecido por Sistema de Gestão de Parcerias da União (Sigpar). Enquanto sistema estruturador, as atividades de planejamento, coordenação, orientação e gestão das parcerias com recursos da União seguirão tendo a SEGES como órgão central. Já o sistema estruturante (Transferegov.br) terá o endereço eletrônico específico divulgado para a rede de parceiros em 2023 (BRASIL, 2022).

No art. 8º, do referido decreto, fica estabelecido que o Transferegov.br não poderá ser utilizado para transferências de recursos para: Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas; Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas; Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. Nesse sentido, assuntos transversais ao tema da proteção de migrantes e refugiados ficarão sem abrangência desse sistema que visa, sobretudo, à democratização do acesso a recursos públicos via programas descentralizados.

Já a troca de nomes da plataforma de gestão de parcerias (SISCONV/SICONV; de SICONV para Plataforma + Brasil; de Plataforma + Brasil para Transfere.gov.br) pode ser um desafio extra para manutenção do histórico dos instrumentos que migram, no intervalo de diferentes gestões governamentais, para novos endereços eletrônicos. Assim, tanto na administração pública quanto nas entidades da sociedade civil organizada, o esforço para qualificação de pessoal técnico se traduz em investimento parcial e descontínuo, pois as novas alterações surgem para “atualizar nomes”, confundir aos operadores do sistema e não para adequar seus módulos para uma operacionalização “intuitiva e simplificada”.

Em relação à Plataforma + Brasil, nas entrevistas com servidores públicos surgiram os seguintes apontamentos:

Eu tenho usado pouco, muito pouco porque eu faço parte da comissão de avaliação de um edital do (@@²⁶), em São Paulo, com a (@@@@) que eles ganharam um edital que atrasou tudo e a gente está executando agora. Eu comecei a usar, eles também têm que usar porque eles precisam fazer as prestações de contas ali e a gente tem que verificar desse lado. São funções diferentes em uma mesma plataforma – eu como analisadora e eles como executores. **Eu fiz um curso, porque é uma plataforma de difícil uso. Ela tem uma tecnologia um pouco atrasada porque essas plataformas de governo são feitas também por licitação. Normalmente não é a melhor técnica, no geral é o melhor preço (grifo nosso).** Elas têm suas limitações até de atualizações. Eu vejo que **o pessoal tem dificuldade de usar, eu propriamente também tenho porque a plataforma não é muito intuitiva. Ela é muito completa, mas não é intuitiva. Você tem que saber muito bem o botão que você está apertando para a função que você quer executar (grifo nosso).** Não é tão fácil de utilização, eu tenho dificuldades, o pessoal

²⁶ Por sigilo não serão disponibilizadas informações sobre órgão e entidade conveniada.

também tem e a gente vive conversando tentando se ajudar. Sim, dificuldades têm sim para operacionalizar.
(Informação verbal – **Entrevista 8**)

De acordo com Diniz (2009), um dos objetivos de grande parte dos sistemas de informação de políticas públicas descentralizadas é o controle da implantação dessas políticas no nível local. Na prática, a falta de articulação entre as diferentes esferas de governo, particularmente aquela que propõe as políticas sociais e aquelas que são responsáveis por sua implantação, produz sistemas de informação menos efetivos para a gestão e mais focados no controle das ações dos entes federados e eventuais parceiros do terceiro setor.

A título de ilustração, apresentam-se respostas de representantes de OSC presente nas cinco regiões do Brasil sobre o sistema:

a) Há muitos projetos que o governo utiliza a plataforma para sua execução. Em forma de promover o conhecimento – **falta divulgação** - ninguém sabe como chegar àquele lugar. No geral é invisibilizado (...). Não conhecemos os perfis de usuários. Vá que seja por outro caminho, que não passa por um edital formal do governo federal. Nós participamos do programa de Reassentamento federal - experiência no SICONV e que ficou ali (2018 a 2021), **não somos parceiros, foi um trabalho conjunto (grifo nosso)**. Não sei se entra no OGU, mas estamos pleiteando recursos de TAC – multas (Ministério Público) e iniciando a conhecer o caminho das emendas parlamentares no tema do trabalho decente a partir da deputada Erika Kokay É desconhecido (o sistema) pela maior parte das organizações que poderiam executar as atividades (complementando o financiamento próprio).
(Informação verbal – **Entrevista 1**).

b) Não é uma plataforma fácil, palatável. Ela é complexa (Plataforma+Brasil). Eu acho que isso fez com que a gente se inibisse um pouco também de ser realista, no sentido de compreender em que pé nós estávamos enquanto instituição e se a gente conseguiria dar conta de cumprir com as exigências pós-entrada dos recursos. O processo mais complexo não é submeter a proposta, mas o pós... as prestações de contas... bem complexo. Legalmente cumpríamos todos os pré-requisitos que o governo estabelecia. Agora, uma vez com a verba dentro do caixa, a gente dá conta? Temos equipe capacitada? Tem estrutura, musculatura para dar conta das prestações de contas, dos relatórios, das exigências todas que a plataforma nos imporá? Aí decidimos dar um passo atrás e abrir mão. **A plataforma em si e as exigências impostas ali servem como um filtro e a gente tem que zelar bem e ser criterioso com o recurso público. Essas complexidades já colocam uma perspectiva de que as OSC's terão condições de fazer bom uso e prestar contas do recurso destinado. A gente sabe de casos que não pesaram isso, um bom cálculo**

de riscos e não deram conta por falta de recursos (humanos/ financeiros) - grifo nosso.

(Informação verbal – **Entrevista 6**).

c) Nós não utilizamos ainda a Plataforma+Brasil. Em razão disso, não podemos comentar sobre a operacionalização desse sistema.

(Informação verbal – **Entrevista 10**)

Em se tratando da utilização de sistemas de informação como instrumento de coordenação federativa, Thurston (2012) indica que a proliferação indiscriminada de ferramentas, sem a devida capacitação de seus usuários, pode gerar consequências negativas como a exclusão de atores do processo ou de cidadãos do acesso aos serviços públicos. Para essa pesquisadora, se os muitos sistemas não se integrarem e não tiverem normas claras de organização das informações, a capacidade de análise dos gestores se verá reduzida, bem como seus potenciais impactos.

Nesse sentido, destaca-se outro fragmento das entrevistas:

As dificuldades sobre a plataforma não costumam chegar às reuniões do @@@ que acompanhei. Elas surgem no dia a dia, tem OSC's que estão acostumadas com a plataforma; tem outras que sabem, não estão tão familiarizadas e tem algumas dificuldades; e outras que não conhecem e têm muita dificuldade. Existe um canal via 0800 (Central de atendimento do Ministério da Economia) para atendimento das dúvidas e nós também tentamos auxiliar a partir de colegas que têm capacitação específica sobre a Plataforma. Eu fiz em 2022 uma capacitação, **não é uma Plataforma simples, visual, objetiva (grifo nosso). A capacitação das OSC nem sempre é possível. Não é da área da @@@ essa atribuição.** Mas não significa dizer que por não ser da nossa competência que não tentaremos auxiliar. A gente tem uma questão de pessoal que são poucos servidores para muitas parcerias. A expectativa é de que as dificuldades sejam compartilhadas entre a rede de OSC's e com o próprio @@@. **Também, os módulos são operados com perfis diferentes e não nos permite visualizar a mesma aba (tela) para ajudar a solucionar o problema. Nós tentamos auxiliar as OSC's no que é possível (grifo nosso).** O centro das respostas está no Ministério da Economia e, no que possível, no setor de parcerias da @@@.

(Informação verbal – **Entrevista 9**)

Adicionando-se a isso, Diniz (2009) salienta que os processos de desenvolvimento do sistema ainda estão muito centralizados no governo federal, sendo que algumas escolhas feitas nessas etapas podem dificultar seu uso porque esbarram, por exemplo, em problemas como falta de capacidade técnica dos funcionários responsáveis pela implantação ou infraestrutura deficiente de equipamentos públicos

com conectividade ruim ou inexistente. Também, os dados gerados são pouco utilizados para avaliação e planejamento dos programas, e os sistemas praticamente atuam como ferramentas de *accountability*, como se pode verificar na fala de outro servidor público de órgão com sede em Brasília:

A Plataforma não é um espaço de divulgação, mas de **operacionalização burocrática**. Também, há acompanhamento de membros da equipe da (@@) na realização das atividades, inclusive com **visitas in loco para verificação e monitoramento da execução dos planos de trabalho aprovados**.

(Informação verbal – **Entrevista 2**)

Ao final dessa subseção, identifica-se que há baixa relação entre os diferentes Ministérios que gerenciam (Economia) e operacionalizam (Justiça, Cidadania, Educação, entre outros) a plataforma no sentido de promoção de capacitação às OSC's quanto ao uso do sistema. Também, mesmo os próprios servidores públicos relatam que possuem pouco conhecimento técnico quanto às funções que executam nesse ambiente virtual. Por parte das OSC's, os relatos demonstram que não há suficiente informação para operação segura da plataforma frente às exigências solicitadas pelo governo federal.

Na próxima subseção serão detalhados os programas disponibilizados pelos Ministérios, na Plataforma + Brasil, para atividades com migrantes a partir de formalização de termos de colaboração/fomento com OSC's. Já um quadro explicativo contendo as exigências dos editais desses programas está disponível no **Apêndice A**.

5.1.1 Programas veiculados na plataforma

Para a formalização de parcerias entre União e OSC's faz-se necessário, obrigatoriamente, a disponibilização de um chamamento público. De acordo com os art. 23 e 24 da Lei 13.019/2014, a administração pública deverá divulgar previamente as seguintes informações: objeto; meta; custos; indicadores qualitativos ou quantitativos de avaliação de resultados; programação orçamentária que viabiliza a celebração da

parceria; datas, prazos, condições, local e forma de apresentação das propostas; valor previsto para realização do objeto.

Em se tratando da operacionalização de políticas públicas, Lima, Steffen et al (2018) indicam que ela pode tomar formas em diferentes níveis. O nível mais amplo é constituído pelo **plano** em que se apresenta a estrutura de intervenção que é formada pelos objetivos e meios descritos como **programas**.

Já Draibe (2001) prescreve que esses programas são compostos por **projetos** que revelam a menor unidade de ação, ou seja, a parte operativa das atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcance dos objetivos que conformam a política. Nesse sentido, por meio de um objetivo dado, há um desdobramento de iniciativas com vistas a alcançá-lo.

De acordo com a especificação no edital da programação orçamentária, reitera-se que a União definiu previamente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o montante de recursos disponíveis para viabilização das parcerias. Estes recursos são expressos na Lei Orçamentária Anual e procuram dar forma às prioridades definidas anteriormente no Plano Plurianual (PPA). No período abarcado por esse estudo (2009 a 2021), no total, foram quatro planos diferentes que serão avaliados no próximo capítulo.

Sobre os editais, os servidores públicos entrevistados nessa pesquisa relataram:

- a) Na elaboração do edital em que participei (2020), **não houve um momento coletivo de escuta interministerial (grifo nosso)**. Quando havia uma competência ministerial em alguma ação específica, há uma cooperação no momento da execução. A gente está aberto a qualquer sugestão pela sociedade civil. Para a divulgação utilizamos Canais oficiais pela obrigação legal, página do Ministério (notícias), extrato (Diário Oficial), Plataforma + Brasil. Informalmente, há comunicação nos encontros do CONARE e divulgação com pessoas que atuam no tema para divulgação da rede.
(Informação verbal – **Entrevista 9**)
- b) Embora alguns editais (Migrajus, 2020; Reassentamento, 2018) tenham estabelecido algumas condições prévias, **não há limitação para participação de OSC (grifo nosso)**. Trata-se de chamamento público, aberto a todos, divulgado por meio da assessoria de comunicação da (@@@), de acordo com os requisitos legais (como transparência e publicidade) ao chamamento.
(Informação verbal – **Entrevista 2**);

- c) Depende do edital (...). O edital é quem dita as regras (quem pode participar, qual a finalidade, por que a gente quer o atendimento para migrantes e refugiados). Aqueles que tiverem maior pontuação serão contemplados, cumprindo com os requisitos do edital. **A divulgação não é feita por uma plataforma específica. Na Plataforma+Brasil foi feito, mas também a gente fez uma nota no site. O público em geral acaba não chegando (grifo nosso)**, deve ter ido para alguns veículos especializados, alguns portais, algumas pessoas que a gente conhece a gente divulgou e solicitou que fosse repassado para a rede.
(Informação verbal – **Entrevista 8**)

Por parte das OSC's participantes da entrevista, todas informaram conseguir identificar as exigências para parceria com o governo federal nos editais. Dos três entrevistados governamentais, é interessante mencionar que a percepção pontuada na entrevista 8, servidora lotada em São Paulo, é diferente quando comparada aos colegas lotados em Brasília – entrevista 2 e 9.

O edital, para entrevistada 8, não atinge ao público em geral e suas regras ditam quem pode participar, portanto, não são todas as OSC's que reúnem capacidades técnico-gerenciais almeçadas pelo Ministério proponente.

Para o levantamento de dados, na expectativa de percorrer uma estrutura de decomposição das iniciativas disponibilizadas pelos Ministérios, na Plataforma + Brasil, na aba Programas²⁷ (campo descrição) inseriram-se as palavras “migrantes”, “refugiados”, “migrantes e refugiados”, em momentos distintos. No primeiro momento, optou-se por todos os tipos de parceria, portanto, abrangendo as esferas públicas (governos estaduais/municipais) e privadas (OSC's; OSCIP's).

O retorno para “migrantes” foi de **54 itens**: para “refugiados”, **26**; e para “migrantes e refugiados”, **3** itens. Identificou-se que parte desses recursos federais oportunizados para assinatura de termos de colaboração, convênios e termos de fomento, mediante transferências voluntárias, **não recebeu propostas/planos de trabalho**, mesmo não se exigindo contrapartida financeira das OSC's e administrações públicas.

²⁷ A consulta por Programas, a partir do acesso livre, foi efetuada no seguinte endereço eletrônico: <https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>

Quando há refinamento da busca, a partir da inserção da palavra “migrante”, no campo descrição, para propostas voluntárias por meio de parcerias entre União e Administração Pública Estadual, foram encontrados 09 programas para os anos de 2013, 2014 e 2020. Logo, há uma expressiva lacuna temporal quando comparado ao aumento de chegada de migrantes ao Brasil nos últimos cinco anos.

Nesse ponto, faz-se interessante trazer à tona um esclarecimento proveniente de entrevista com um servidor público que atua em Brasília:

Vontade existe, recurso é pouco (capital humano, financeiro) e a população migrante estrangeira é menos de 1% no Brasil, o que, de alguma forma, pode afetar a distribuição de recursos para políticas públicas específicas para pessoas imigrantes estrangeiras.

Ainda, não há diferenciação no atendimento de pessoas beneficiadas por políticas públicas sociais, de educação e de saúde, por exemplo, independentemente de a pessoa ser imigrante de outro país ou nacional do Brasil. (...)

Nas ações da Operação Acolhida, veio muito do que foi aprendido com o fluxo haitiano. Foi com a imigração haitiana que a gente entendeu, na época contemporânea, como lidar com um fluxo muito grande de pessoas. As pessoas que vêm para o Brasil são, majoritariamente, pessoas da nossa região.

(Informação verbal – **Entrevista 9**)

Seguindo esse mesmo refinamento de pesquisa, porém, para parcerias com Organizações da Sociedade Civil, revelou-se a disponibilidade de **19 programas (vide figura 3)** para execução nos anos de 2012, 2013, 2014, 2016, 2018, 2020 e 2021, relacionados diretamente com a recepção de haitianos, sírios e venezuelanos no Brasil.

A operacionalização de programas esteve dividida entre distintos Ministérios, por exemplo, da Mulher, Família e Direitos Humanos (código 810000); Justiça (30000 – de 2009 a 2021); Casa Civil (65000 e 20000), entre outros.

Figura 3 – Resultado da Pesquisa: Programas com descrição “migrante” para parceria com OSC’s.

The screenshot shows the 'Plataforma+Brasil' website interface. At the top, there is a navigation menu with options: 'Cadastro Ente/Entidade', 'Programas', 'Acomp. e Fiscalização', and 'TCE'. Below the menu, the breadcrumb trail reads 'Principal > Consultar Programas'. The main heading is 'Consultar Programas', followed by the instruction 'Selecione o PROGRAMA de seu interesse para obter o detalhamento' and a 'Nova Consulta' button. Under 'Filtros da pesquisa: Nenhum', it indicates 'Página 1 de 1 (19 item(s))'. A table lists 19 program codes under the heading 'Código do Programa'.

Código do Programa
8100020210206
3000020210021
3000020200053
8100020130094
8100020130088
8100020130082
8100020130074
3000020180055
2012220130019
3000020130147
2012220130004
2012220130002
3000020130122
3000020160227
2041120140024
6500020130042
6500020130029
6500020130005
3800020120001

Fonte: Plataforma+Brasil (SICONV). Acesso Livre (2022).

Também, destaca-se que o período de 2008 a 2011 demonstra um ativismo maior das OSC’s na formação de agenda e no desenho desses programas abertos no sistema a partir de 2012 e um “esfriamento” do tema antes da aprovação da Nova Lei de Migração (2017), como ilustrado na figura 4, que reúne as palavras mais citadas das atas do CONARE (2008-2011).

Figura 4: Palavras mais citadas nas atas do CONARE (2008-2011).



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Do conjunto de palavras acima, verifica-se a presença da *advocacy* realizada pelas instituições da sociedade civil, especialmente pelas Cáritas (RJ e SP) e pelo IMDH (vide citação do nome da Irmã Rosita) junto ao CONARE para uma resposta mais assertiva ao fluxo de haitianos. Naquele momento, na ausência da adoção de medidas pelo CONARE, o CNig, sob amparo da Resolução Normativa n. 27/1998, autorizou a permanência em território brasileiro de um grupo de haitianos.

Ao longo dos desdobramentos para a regularização migratória desses indivíduos, divididas as competências de CNig e CONARE, com prestígio internacional dado ao Brasil nas atividades da Missão da ONU (MINUSTAH), coube ao primeiro lançar, em 2012, a Resolução nº 97, que concedeu visto permanente por razões humanitárias,

enquanto ao segundo coube analisar os pedidos de solicitação de refúgio encaminhados pelos próprios haitianos ou pela sociedade civil.

Já as palavras ACNUR e reassentamento vão ao encontro do movimento de colombianos deslocados devido aos conflitos internos daquele país (2007-2009). Na oportunidade, a Agência da ONU para Refugiados abriu um escritório em Manaus (AM) para administrar seu programa de Soluções Duradouras, que contém como medidas: o reassentamento (a transferência de refugiados de um país anfitrião para outro Estado que concordou em admiti-los), a integração local e a repatriação voluntária. No Brasil, o Programa de Reassentamento Solidário foi desenvolvido entre ACNUR e a Associação Antônio Vieira (ACNUR, 2010).

Também, dentre as palavras está destacada a Polícia Federal (DPF) em relação ao controle das fronteiras e por ser a autoridade máxima para concessão de documentos de autorização de residência no Brasil. No envolvimento de todos esses atores, ainda sob vigência do Estatuto do Estrangeiro, verificou-se a necessidade de organização de atividades para integração desses indivíduos à sociedade brasileira.

Adicionando-se a esse ponto, como resultado da entrevista, houve a discussão sobre as seguintes percepções por parte de um representante do governo:

A gente tenta que **as OSC's façam políticas públicas amparadas com recursos federais ou não (grifo nosso)**. Além de parcerias via MROSC (termo de colaboração, termo de fomento etc.), também temos acordos de cooperação técnica (que não envolvem repasse de recursos financeiros). As pessoas esperam mais do Estado do que o Estado consegue oferecer. Existem empresas privadas, com isenção fiscal, que poderiam desenvolver parcerias, caso tenham vontade de trabalhar com o tema.

No começo não havia uma expertise, então é normal que as parcerias dos períodos mais antigos tenham sido feitas com instituições tradicionais – Cáritas de SP e RJ, IMDH (2009 a 2014). No fluxo haitiano, começou a diversificar o público, no período mais atual. Geralmente as OSC tradicionais e com atendimento a públicos específicos procuram a @@@ para diversas parcerias, que nem sempre são possíveis de serem efetivadas.

Os editais foram construídos para que haja uma abertura de OSC's com perfil maior possível dentro da legalidade. Nem sempre as entidades que chegam lá conseguem, depois de serem selecionadas, executar devido à sua capacidade técnica-gerencial. As tradicionais sempre vão ter maior capacidade para vencer os editais (grifo nosso). A Fundação Parque Tecnológica da Paraíba, por exemplo, que foi uma das três selecionadas no Edital de 2020, não atua só com migração, mas também com outras atividades. No Migrajus (2021), não houve OSC das 5 regiões que chegaram aos requisitos

exigidos pelo edital. Na hora de entregar, muitas não conseguem. Tem lugares, no Brasil, que ainda não se adaptam às exigências do edital.
(Informação verbal – **Entrevista 9**)

Em contrapartida, os respondentes por parte das OSC's frisaram:

- a) A responsabilidade é do Estado (política de acolhida, integração e acesso a direitos), mas na prática há uma ausência de projetos claros, quantidade de recursos. **A sociedade civil, a igreja em sua maior parte, faz sua atuação no vazio do Estado (grifo nosso)**. Em 05 anos de fluxo venezuelano, o Estado não abriu um abrigo específico para isso. (...) Solicitamos formalmente a cessão de uso de espaços ociosos do Estado (União), para o Ministério da Cidadania, e não recebemos retorno positivo. Há também uma invisibilidade da sociedade civil, o governo federal muito pouco visibiliza o esforço e a ação pioneira da sociedade civil, a tarefa da primeira acolhida, de salvar vidas, ali está a sociedade civil fazendo a sua parte. Outro exemplo, na Política de Assistência Social há necessidade de avanço para pensar o acolhimento familiar em espaço institucionalizado.
(Informação verbal – **Entrevista 1**)
- b) A gente tá mapeando alguns editais (...). Precisamos ter mais receitas, mais investimentos entrando para a causa do refúgio. A gente tá carecendo e o apoio precisa acompanhar esse crescimento minimamente. **Se o governo não quer tomar para si algumas responsabilidades que são suas e acaba tercerizando para as OSC's que pelo menos dê condições financeiras para que a gente possa desenvolver o trabalho (grifo nosso)**.
(Informação verbal – **Entrevista 6**)

Mesmo que o número de programas para OSC's na Plataforma + Brasil tenha sido superior ao destinado à administração pública estadual no período dessa pesquisa (2009 a 2021), ainda há problemas na distribuição dos recursos para uma maior abrangência territorial do apoio aos migrantes. Além disso, os representantes das OSC's criticam a ausência do Estado na aplicação prática de suas próprias competências legais.

Continuando a busca por outros programas no referido sistema com a inserção do conjunto de palavras “migrantes e refugiados”, bem como por “refugiados”, **não houve retorno de registros para a Administração Pública Estadual**. Já para OSC's, 01 item para “migrantes e refugiados” e 12 itens para “refugiados”. Tais programas foram disponibilizados nos anos de 2009 a 2018 ininterruptamente, não houve

programas em 2019 e novos editais foram retomados em 2020 e 2021. A figura a seguir demonstra o resultado da pesquisa avançada na Plataforma + Brasil:

Figura 5 - Programas com descrição “refugiados” para OSC’s.

29:28

PLATAFORMA +BRASIL

Cadastro Ente/Entidade Programas
Acomp. e Fiscalização TCE

Principal Consultar Programas

Consultar Programas

Selecione o PROGRAMA de seu interesse para obter o detalhamento

Nova Consulta

Filtros da pesquisa: Nenhum

Página 1 de 1 (12 item(s))

Código do Programa
8100020210206
3000020210021
3000020200053
3000020170175
3000020160227
3000020150103
3000020140193
3000020130099
3000020120152
3000020110083
3000020100136
3000020090070

Fonte: Plataforma+Brasil (SICONV). Acesso Livre (2022).

Embora o período de 2009 a 2018 tenha sido expressivo no número de programas disponibilizados, de 2009 a 2014 houve a adoção de uma dispensa de chamamento público com base no Dec. 6.170/2007, art. 4º. § 2, III: “nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos cinco anos”.

Assim, os projetos foram executados pelas três instituições “tradicionais” no tema da migração no Brasil, quais sejam: Cáritas SP; Cáritas RJ e IMDH (Brasília). Também, em 2014, houve a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar). Promovida em parceria com os Ministérios do Trabalho e Emprego e o das Relações Exteriores, com apoio das agências da ONU, a Conferência reuniu quase 800 migrantes, acadêmicos e militantes de 30 nacionalidades distintas. Do amplo debate foram geradas 2840 propostas para aprimoramento das políticas públicas e marcos legais, em especial nas áreas de acesso a serviços e direitos pelos migrantes.

Em 2017, conforme referido anteriormente, a Lei de Migração atingiu parcialmente o desejo da sociedade civil. Como descrito por um dos representantes das OSC's nas entrevistas deste estudo:

Destacaria o processo de criação da lei de migração em que houve forte participação da sociedade civil. Avanço significativo, ainda que com veto da sanção do Presidente. A lei é de abril e o decreto de novembro/2017.(...) Existem certos labirintos, há necessidade de um chamamento por parte do governo federal para participação das OSC's para realização do desenho da Política Nacional. Temos uma lei, não uma Política Nacional, muito menos local (estados e municípios).
(Informação verbal – **Entrevista 1**)

Um dos eventuais motivos para a ausência de editais no ano de 2019 pode ter sido a concentração de recursos para a Operação Acolhida. Coordenada pela Casa Civil, trata-se de uma força-tarefa logística humanitária interagências que ainda está em atividade para o atendimento a refugiados e migrantes venezuelanos em Roraima (CASA CIVIL, 2022)

No intuito de identificar os tipos de parcerias, valores, objetivos prioritários que correspondem ao nome aplicado aos programas disponibilizados pelos Ministérios nesse sistema, apresenta-se o seguinte quadro. Ressalta-se que a pesquisa esteve restrita a editais para OSC's com transferência de recursos.

Quadro 4 - Programas²⁸ com descrição “migrantes”, “refugiados” e “migrantes e refugiados” direcionados exclusivamente às OSC’s, de 2009 a 2021.

Número do Programa	Tipo	Ministério	Nome do Programa	Valor total
8100020210206	Termo de Colaboração Chamamento Público (OSC's)	81000 - MINIST. MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS	Fomento à empregabilidade das populações LGBT, migrantes e refugiados.	R\$ 250.000,00 (Execução de custeio)
3000020210021	Termo de Colaboração Chamamento Público (OSC's)	30000 – MINIST. DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	PROJETO MIGRAJUS - DEMIG/SENAJUS/MJSP Disseminação de informações sobre legislação migratória- Execução de custeio e equipamentos	R\$ 2.000.000,00 (Até 05 projetos)
3000020200053	Termo de Colaboração Chamamento Público (OSC's)	30000 –MINIST. DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 1/2020 – SENAJUS/MJSP- projeto voltado à promoção da inclusão social, laboral e produtiva para imigrantes, refugiados, solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e apátridas.	R\$ 600.000,00 (Até 03 projetos – Execução de custeio e equipamentos)
3000020180056	Termo de Colaboração Chamamento Público (OSC's)	30000 –MINIST. DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	Reassentamento no Brasil de núcleos familiares (até 28 pessoas) de refugiados do Triângulo Norte da América Central garantindo a recepção, o alojamento, as assistências jurídica, social e psicológica, inserção em políticas públicas e em serviços; realização de cursos e capacitações profissionais pelo período de 12 meses.	R\$ 450.000,00
3000020180055	Termo de Fomento	30000 – MINIST. DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	Promoção da Inclusão Social, Laboral, Produtiva e Cultural para Imigrantes, Refugiados, Solicitantes de Refúgio e Apátridas	R\$ 600.000,00 (Até 03 projetos Execução de Custeio)
3000020160227	Termo de Fomento Chamamento Público (OSC's)	30000 –MINIST. DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	Edital de Chamamento Púb. SNJ 02/2016 Execução de projeto voltado à promoção da inclusão social, laboral, produtiva e cultural para imigrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas	R\$ 1.200.000,00 (até 6 projetos, R\$ 200.000,00)
3000020140193	Termo de Colaboração – Excepciona o Chamamento Púb., Dec. 6.170/2007, art. 4º e firma convênio com IMDH, CARJ e CASP.	30000 –MINIST. DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	Apoio a albergues para refugiados - Atender e apoiar refugiados (as) e solicitantes de refúgio (homens e mulheres de todas as idades) visando proporcionar acolhimento, assistência e proteção legal, bem como facilitar sua integração local no Brasil para que tenham possibilidades de reestruturar suas vidas em nossa sociedade, contribuindo para a proteção e promoção de seus direitos fundamentais.	R\$ 1.520.000,00 R\$ 260.000,00 para IMDH; R\$ 700.000,00 para CASP; R\$ 560.000,00 para CARJ – Execução de custeio e equipamentos
				*Continua na próxima página

²⁸Grifo nosso para o ano de referência.

Número do Programa	Tipo	Ministério	Nome do Programa	Valor total
3000020130099	Termo de Colaboração – Excepciona o Chamamento Púb., Dec. 6.170/2007, art. 4º e firma convênio com IMDH, CARJ e CASP.	30000 –MINIST. DA JUSTICA E SEGURANCA PÚBLICA Execução de custeio e equipamentos	Apoio a albergues para refugiados - Apoiar refugiados e solicitantes de refúgio, no que diz respeito à proteção, assistência e integração local, possibilitando reestruturar suas vidas em nossa sociedade, fortalecendo sua capacidade de auto - suficiência , contribuindo para o desenvolvimento pessoal e projeto de vida, garantindo a promoção dos seus direitos fundamentais..	R\$ 850.000,00 R\$ 150.000,00 para IMDH; R\$ 400.000,00 para CASP; R\$ 300.000,00 para CARJ
8100020130094	Convênio - Proposta Voluntária	81000 - MINIST. MULHER, FAMILIA E DIREITOS HUMANOS - Programa de origem 6500020130005	210B- PO0006 - (PAC) AMPLIAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA - RN, RO, RR e SC. Apoio técnico e financeiro a: implantação, reforma, incremento, ampliação, equipagem de Delegacias Especializadas da Mulher, Centro Especializados de Atendimento a Mulher em Situação de Violência, Serviços de Abrigamento, Juizados Especializados em Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, Promotorias Especializadas, Defensorias Especializadas, Centros Integrados de Atendimento às Mulheres, Centros Especializados de Atendimento às Mulheres Migrantes em situação de violência e demais Serviços de atendimento a Mulheres e Adolescentes vítimas de violência doméstica, sexual e do tráfico de pessoas; projetos que promovam a integração dos serviços que compõem a rede de atendimento à mulher em situação de violência.	Não informado. No Edital, Nº 04/2013 da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, origem do programa, não há menção para participação de OSC, diferentemente do SICONV.
8100020130088	Convênio - Proposta Voluntária	81000 - MINIST. MULHER, FAMILIA E DIREITOS HUMANOS - Programa de origem 2012220130004	210B- PO0006 - (PAC) AMPLIAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA - RN, RO, RR e SC. (...) Promotorias Especializadas, Defensorias Especializadas, Centros Integrados de Atendimento às Mulheres, Centros Especializados de Atendimento às Mulheres Migrantes em situação de violência e demais Serviços de atendimento a Mulheres e Adolescentes vítimas de violência doméstica, sexual e do tráfico de pessoas; projetos que promovam a integração dos serviços que compõem a rede de atendimento à mulher em situação de violência.	Não informado
8100020130074	Convênio - Proposta Voluntária	81000 - MINIST. MULHER, FAMILIA E DIREITOS HUMANOS - Programa de origem 2012220130002	210B- PO0006 - (PAC) AMPLIAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA - RN, RO, RR e SC. (...) Centros Especializados de Atendimento às Mulheres Migrantes em situação de violência e demais Serviços de atendimento a Mulheres e Adolescentes vítimas de violência doméstica, sexual e do tráfico de pessoas; projetos que promovam a integração dos serviços que compõem a rede de atendimento à mulher em situação de violência.	Não informado *Continua na próxima página

Número do Programa	Tipo	Ministério	Nome do Programa	Valor total
3000020120152	Termo de Colaboração – Excepciona o Chamamento Púb., Dec. 6.170/2007, art. 4º e firma convênio com IMDH, CARJ e CASP.	30000 –MINIST. DA JUSTICA E SEGURANCA PÚBLICA - Execução de custeio e equipamentos	Apoio a albergues para refugiados - Apoiar refugiados e solicitantes de refúgio, no que diz respeito à proteção, assistência e integração local, possibilitando reestruturar suas vidas em nossa sociedade, fortalecendo sua capacidade de auto - suficiência, contribuindo para o desenvolvimento pessoal e projeto de vida, garantindo a promoção dos seus direitos fundamentais.	R\$ 850.000,00 (R\$ 180.000,00 para IMDH; R\$ 335.000,00 para CASP; R\$ 335.000,00 para CARJ)
3000020110083	Termo de Colaboração – Excepciona o Chamamento Púb., Dec. 6.170/2007, art. 4º e firma convênio com IMDH, CARJ e CASP.	30000 –MINIST. DA JUSTICA E SEGURANCA PÚBLICA	Apoio a albergues para refugiados - Apoiar refugiados e solicitantes de refúgio, no que diz respeito à proteção, assistência e integração local, possibilitando reestruturar suas vidas em nossa sociedade, fortalecendo sua capacidade de auto - suficiência, contribuindo para o desenvolvimento pessoal e projeto de vida, garantindo a promoção dos seus direitos fundamentais.	R\$ 650.000,00 (R\$ 150.000,00 para IMDH; R\$ 250.000,00 para CASP; R\$ 250.000,00 para CARJ – execução de custeio e equipamentos)
3000020100136	Termo de Colaboração – Excepciona o Chamamento Púb., Dec. 6.170/2007, art. 4º e firma convênio com IMDH, CARJ e CASP.	30000 –MINIST. DA JUSTICA E SEGURANCA PÚBLICA	Apoio a albergues para refugiados - Apoiar refugiados e solicitantes de refúgio, no que diz respeito à proteção, assistência e integração local, possibilitando reestruturar suas vidas em nossa sociedade, fortalecendo sua capacidade de auto - suficiência, contribuindo para o desenvolvimento pessoal e projeto de vida, garantindo a promoção dos seus direitos fundamentais.	R\$ 598.000,00 (R\$ 67.930,00 para IMDH; R\$ 266.035,00 para CASP; R\$ 266.035,00 para CARJ – execução de custeio e equipamentos)
3000020090070	Termo de Colaboração – Excepciona o Chamamento Púb., Dec. 6.170/2007, art. 4º e firma convênio com IMDH, CARJ e CASP.	30000 –MINIST. DA JUSTICA E SEGURANCA PÚBLICA	Apoio a albergues para refugiados - Apoiar refugiados e solicitantes de refúgio, no que diz respeito à proteção, assistência e integração local, possibilitando reestruturar suas vidas em nossa sociedade, fortalecendo sua capacidade de auto - suficiência, contribuindo para o desenvolvimento pessoal e projeto de vida, garantindo a promoção dos seus direitos fundamentais.	R\$ 338.196,00 (R\$ 169.098,00 para CASP; R\$ 169.098,00 para CARJ – execução de custeio e equipamentos)

Fonte: Elaborado pela autora

Em se tratando dos programas mais recentes, os servidores públicos dos órgãos federais descreveram nas entrevistas a proposta de desenho dos editais de 2020 e 2021:

- a) **No Migrajus e no edital de 2020, uma das nossas questões foi diversificar na medida do possível e das regras previstas nos editais. O edital foi construído para que mais entidades, que não somente as tradicionais (Cáritas SP, Cáritas RJ; IMDH) pudessem executar as parcerias (grifo nosso).** Para fugir do *mainstream*, entendo que no início as parcerias eram executadas de acordo com a expertise das instituições tradicionais no tema da migração e refúgio que possuíam conhecimento específico, uma rede de proteção, capacidade de financiamento e de pessoal para gestão técnica dos instrumentos públicos.

(Informação verbal – **Entrevista 9**)

- b) (...) No Migrajus teve lugares que a gente não costuma estar. Então foi legal que **a gente conseguiu aportar recursos para quem estava precisando de uma certa forma e que não consegue por investidor, doadores (grifo nosso)**. Tem organizações menores que sofrem para se manter. A gente quis focar nessas regiões que não estavam bem atendidas.
(Informação verbal – **Entrevista 8**)

Na próxima subseção serão descritas as parcerias firmadas entre a União e as OSC's. De tal maneira, dá-se mais um passo quanto à investigação sobre a operacionalização das políticas públicas a migrantes e refugiados.

5.1.2 Parcerias firmadas com o terceiro setor na Plataforma + Brasil

A partir da apresentação das possibilidades de parcerias disponibilizadas pela União voltadas à migração e ao refúgio, pode-se identificar um desenho de programas ambicionados mais pelos Ministérios, especialmente com características de tratamento emergencial e descontínuo aos fluxos migratórios, do que propriamente como proposições inspiradas nas atividades de campo das OSC's. Nesse sentido, quanto ao tema da implementação de políticas públicas, Faria (2012) descreve que é tácita a vontade de colocar em prática uma ideia convertida em plano/projeto, por meio de providências concretas como a definição dos recursos materiais e institucionais disponíveis, as negociações políticas e a interação entre atores, o que torna a tarefa de implementar políticas públicas altamente complexa.

Por exemplo, grande parte dos recursos foi destinada para apoiar albergues gerenciados por OSC's, quando poderiam ter sido direcionados a investimentos públicos para estruturas permanentes. De tal maneira, Pires (2009) defende que os estilos de implementação empregados pelas burocracias influenciam os resultados (sucesso ou fracasso) da política. Segundo Cardoso Jr (2014), sem os agentes participantes que deveriam ser ouvidos, mas não o são, há riscos de distorções e pouca qualidade das informações que poderiam alterar a construção das políticas.

Adicionando-se a isso, nas entrevistas com representantes das OSC's, quando solicitados para acrescentar comentários livres ao tema da pesquisa, surgiram como

respostas: ausência de abrigos públicos com perfil de atendimento a famílias para recepção de migrantes; baixa institucionalização de equipamentos públicos locais que assegurem acesso a migrantes em serviços públicos; baixa capacitação dos servidores sobre a política migratória e proficiência em outros idiomas. Em síntese, apresenta-se um desses diálogos:

A gente não cumpre bem o papel do acolhimento. A gente não tá preparado para, de fato, após receber essas pessoas, dar condições mínimas para que essas pessoas reconduzam suas vidas de maneira digna. Enquanto Estado, não estamos preparados (nas suas três esferas). O país ainda é muito dependente da atuação de OSC's. O que eu considero um problema (grifo nosso).

(Informação verbal – Entrevista 6)

Perez (2010) pondera que, apesar das decisões serem centralizadas, a operacionalização enfrenta conflitos e obstáculos no nível local, por isso a importância de se estabelecer uma inter-relação dos distintos níveis de governo e as políticas – o que aparentemente não vem acontecendo na pauta migratória, vide descrição apresentada por um respondente vinculado a cargo público quanto à elaboração dos editais:

Depende do edital. A gente conversa com os Ministérios para ver como vamos operar. Tem outros editais que a gente conversa com os Ministérios que tratam do tema. Para a elaboração do Edital de 2020, a gente não falou diretamente com outros Ministérios. A gente fazia reuniões internas na comissão de elaboração. **Não foi uma construção tão conjunta com outros Ministérios, a não ser que envolvesse diretamente outro Ministério, o que não foi o caso.**

Quando as ações são executadas, a gente contata (Ministérios e Secretarias Executivas; governos estaduais; municipais e seus respectivos equipamentos públicos) à medida do que é necessário e sempre há uma colaboração.

(Informação verbal – Entrevista 9)

Com o objetivo de identificar quais OSC's conseguiram firmar parcerias com a União é que se apresenta o próximo quadro:

Quadro 5: OSC's com termos firmados com a União

Número do Programa	Min.	Aprovado x Recusado	OSC's com Propostas Aprovadas	OSC's com Propostas Recusadas
3000020210021	JUST. SEG. PÚB	5 (4x1)	<u>Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ)</u> ; Associação dos Imigrantes de Santa Catarina; Círculos de Hospitalidade; Viva Rio.	Associação Samauma Manacapuru – Amazonas
8100020210206	MULHER, FAM E DH	10 (9x1)	Instituto Boa Vista; Associação pela Livre Orientação Sexual de Guaiuba; Instituto Prios de Políticas Públicas e Direitos Humanos; Articulação e Movimento para Travestis e Transexuais de Pernambuco; Associação de Ensino Profissionalizante, Qualificação Profissional e Fomento Cultural do Vale de São Patrício; Instituto de Educação Integrada Garotos Sem Fronteiras; Casarão Brasil LGBTI; Instituto Besouro de Fomento Social e Pesquisa; Associação Obra de Santo Antônio de Pádua	Instituto Educacional PHD – Prof. Drª Liliana Claudia Beleza
3000020200053	JUST. SEG. PÚB	10 (3X7)	Aldeias Infantis SOS; <u>Cáritas Arquidiocesana São Paulo (CASP)</u> ; Fundação Parque Tecnológico da Paraíba	Instituto Techmail de Formação e Capacitação Profissional; I Know My Rights; Visão Mundial; Fundação Apolonio Sales de Desenvolvimento Educacional; Associação Pro Ensino Superior em Novo Hamburgo; Instituto de Reintegração do Refugiado Brasil; Associação Compassiva
3000020180056	JUST. SEG. PÚB	3 (1x2)	Associação Antônio Vieira	Associação Beneficente Cultural Amigos do Noivo; Centro Universitário Maringá
3000020180055	JUST. SEG. PÚB	6 (3x3)	Cáritas Brasileira; Fundação Apolonio Sales de Desenvolvimento Educacional; Fundação de São Paulo	Viva Rio; Inst. Aronmeiazero; Inst. Techmail de Formação e Capacitação Pessoal
3000020160227	JUST. SEG. PÚB	29 (2x27)	<u>Instituto Migrações e Direitos Humanos- IMDH</u> ; Associação Educadora São Carlos	Centro de Assessoria Multiprofissional; Sociedade Porvir Científico; CARJ; Polis Inst. de Estudos e Forma e Asses em Polit. Sociais; ANAJURE; Fundação Univers. do Desenv. Do Oeste; Instituto Brasileiro de Inovações Pro-Sociedade Saudável; Inst. Tabagi; Ação Educativa Assessoria Pesquisa e Informação; Caritas Brasileira; União Planetária; Fundo Educacional de Criciúma; Afro Reggae; SENAI; Associação Diocesana de Promoção Social Inst. Assistencial de Desenvolvimento; Centro de Def. e Prom. dos DH de Fortaleza; Inst. Global da Paz; Associação de Apoio a Criança e ao Adolescente; Inst. de Estudos da Religião; Fundação São Paulo; CASP; Visão Mundial; Fundação Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL
3000020140193	JUST. SEG. PÚB	3 (3x0)	<u>CASP; IMDH; CARJ</u>	Não houve participação de outras OSC's
3000020130099	JUST. SEG. PÚB	3 (3x0)	<u>CASP; IMDH; CARJ</u>	Não houve participação de outras OSC's
8100020130094	MULHER, FAM E DH	0	Não houve participação de OSC's	Não houve participação de OSC's

*Continua na próxima página

Nº Programa	Min	Aprov x Rec	OSC's com Propostas Aprovadas	OSC's com Propostas Recusadas
8100020130088	MULHER, FAM E DH	0	Não houve participação de OSC's	Não houve participação de OSC's
8100020130074	MULHER, FAM E DH	0	Não houve participação de OSC's	Não houve participação de OSC's
3000020120152	JUST. SEG. PÚB	4 (3x1)	<u>CASP; IMDH; CARJ</u>	IMDH –
3000020110083	JUST. SEG. PÚB	3 (3x0)	<u>CASP; IMDH; CARJ</u>	Não houve participação de outras OSC's
3000020100136	JUST. SEG. PÚB	15 (3x12)	<u>CASP; IMDH; CARJ</u>	Sendo 11 propostas da Organização Social para o Desenvolvimento Social e Cidadania e 1 da Associação Antônio Vieira
3000020090070	JUST. SEG. PÚB	2 (2x0)	<u>CASP; CARJ</u>	Não houve participação de outras OSC's

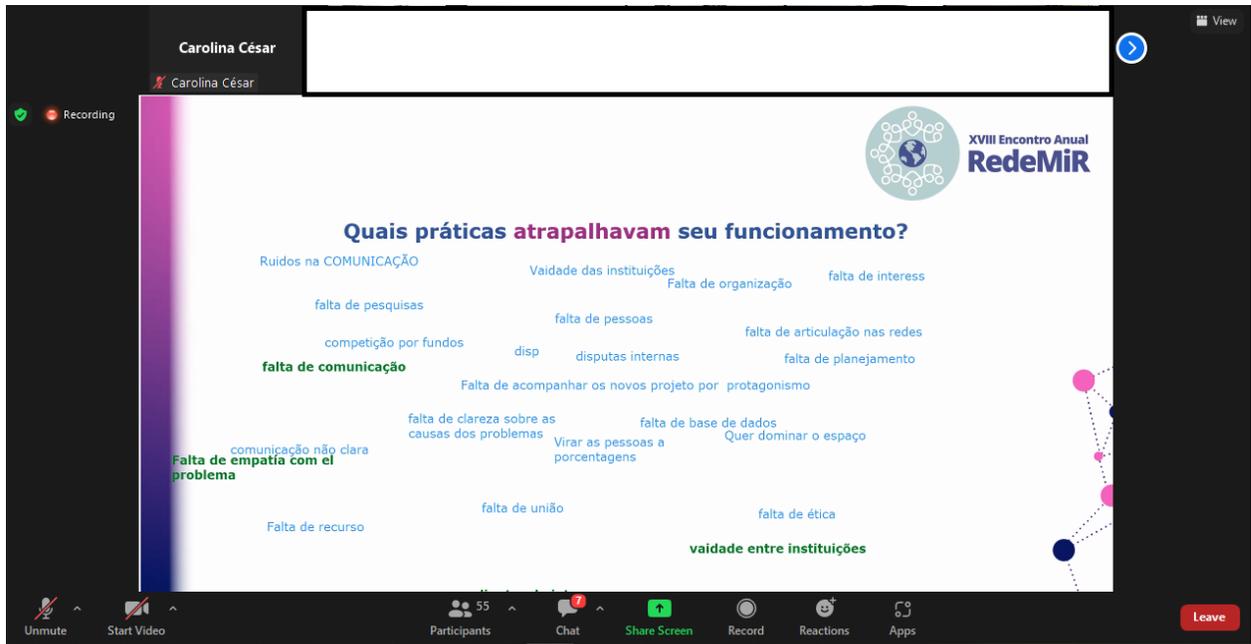
Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se, como mencionado anteriormente, a concentração da execução dos programas com OSCs tradicionais (Cáritas SP/RJ + IMDH) e a busca por diversificação de parceiros nos últimos anos. Em 2013, houve falta de proposições submetidas por OSC's o que pode estar vinculado ao período prévio à adoção do Marco Regulatório (MROSC). Já, em 2016, chama a atenção o número de entidades que buscaram recursos para execução de projetos voltados à promoção da inclusão social, laboral, produtiva e cultural para imigrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas via Termos de Fomento com o Ministério da Justiça (Programa 3000020160227). No entanto, apenas IMDH e AESC conseguiram firmar a parceria.

Acompanhando o estudo da OIM, a maior parte dos projetos foi realizada no Sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro), região em que se concentram mais de 60% das instituições, depois pelo Centro-Oeste (IMDH – Brasília) e pelo Sul (Rio Grande do Sul e Santa Catarina). No capítulo seguinte, perseguindo os desafios para implementação dos projetos com o governo federal, serão demonstradas as reivindicações nas prestações de contas dessas organizações.

No entanto, antes de aprofundar essa discussão, faz-se importante ilustrar a interação da rede de OSC's no XVIII Encontro Anual da RedeMir, ocorrido em novembro de 2022. Como o evento não conseguiu reunir recursos para realização presencial, utilizou-se a plataforma *Zoom* e inscrição prévia de participantes da rede.

Figura 6: XVIII Encontro Anual da RedeMir (2022)



Fonte: XVIII Encontro Anual da RedeMir (10 de novembro de 2022)²⁹

Na imagem, há a indicação das principais respostas para o questionamento sobre quais práticas atrapalhavam o funcionamento do trabalho em rede pelas OSC's. Dentre os 55 participantes, não houve objeção quanto aos diagnósticos de **“competição por fundos”**; **“falta de comunicação”**; e **“vaidade entre instituições”**. Logo, verifica-se que a expectativa relatada pelos servidores públicos, nas entrevistas, de que as OSC's podem interagir organicamente em benefício mútuo não se consolida na prática.

Na próxima subseção, apresenta-se a análise das parcerias encontradas por esse estudo. No encadeamento lógico proposto, a fase da dinâmica será complementada pela avaliação promovida nos relatórios de acompanhamento dos PPA's vigentes no período de 2009 a 2021, aproximando-se assim do último elemento – consequências – da política pública.

²⁹ Os nomes dos participantes foram cobertos com um quadro em branco na Figura 6 para manutenção do sigilo de suas respectivas identidades.

5.2 O QUE DIZEM OS ATORES ENVOLVIDOS NESSAS PARCERIAS

Em consonância com os estudos de Perez (2010), apesar das decisões serem centralizadas, a operacionalização enfrenta conflitos e obstáculos no nível local, por isso a importância de se estabelecer uma inter-relação dos distintos níveis de governo e as políticas. O autor ainda frisa a relevância de se investigar nos programas: a) os objetivos que se pretendiam inicialmente; b) a consistência na formulação da estratégia; c) desenho organizacional para viabilizar ações planejadas; e d) busca de apoio e suporte para garantir a implementação.

Para Lotta (2014), a implementação é uma ação relacional que está sujeita a interferências dos valores e referências de seus atores, assim como de suas estratégias, elaboradas para lidar com as incertezas e pressões do trabalho. De acordo com Pires (2020), trata-se de uma dinâmica – envolvendo processos e ações entrelaçados e em movimento – com poder de transformação, para o bem e para o mal, dos objetivos, conteúdos e estratégias políticas concebidas nos gabinetes do Poder Executivo e nos plenários das Casas Legislativas.

Há grandes avanços no entendimento de múltiplos fatores que afetam a implementação de políticas, como as burocracias, as capacidades estatais, os arranjos que favorecem a coordenação federativa, além de instrumentos de políticas, em um processo que imbrica dimensões técnicas e políticas (MENICUCCI, 2018). A título de ilustração, as figuras 7 e 8 demonstram as principais palavras citadas nas entrevistas com servidores públicos, de mesmo órgão, porém em diferentes regiões do Brasil:



Figura 7: Palavras mais citadas nas entrevistas com burocratas de Brasília.

Fonte: Elaborado pela autora.



Figura 8: Palavras mais citadas na entrevista com burocrata de São Paulo.

Fonte: Elaborado pela autora.

Analisando as figuras 7 e 8, verifica-se que há destaque para as palavras “sociedade e civil” caracterizando a proximidade da unidade de São Paulo com as instituições implementadoras das atividades com migrantes, bem como de sua competência enquanto órgão vinculado à política de refúgio. Já na unidade de Brasília, há primazia do CONARE e dos Ministérios enquanto agentes promotores de parcerias via editais públicos.

Nesse sentido, o insulamento burocrático - “nos corredores de Brasília” - pode se refletir na forma e no conteúdo dos programas disponibilizados em atenção aos migrantes e refugiados, na Plataforma + Brasil, por servidores que atuam nas secretarias executivas do governo. De tal forma, a ausência da coordenação intra-governamental pode implicar uma dinâmica divergente entre esses atores em suas respectivas unidades, como verificado no sudeste, em que há maior contato com os implementadores e com o público beneficiário.

A gente que está no órgão público, cada um tem uma caixinha muito certa do que pode ou não pode fazer. Muito disso, da parte da integração na sociedade, integração local se a pessoa vai arrumar um emprego, se vai estudar... querendo ou não essa parte da assistência acaba ficando com a sociedade civil. Migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados têm todos os direitos que os brasileiros têm... só que os serviços públicos têm um limite de atuação, recursos humanos escassos, nem todo mundo fala outros idiomas, nem todo mundo consegue atender essa população de forma especializada e a sociedade civil acabou se especializando. Ela consegue... **Se a gente não atua em conjunto, pode até se pensar “mas tá fazendo o trabalho que é de**

serviço público”, uma ONG que está ajudando a fazer cpf, mas infelizmente não temos a quantidade de servidores públicos com a quantidade de aparelhos públicos para atender o tanto, toda população... Já é difícil atender brasileiros as vezes. Com a questão da cultura, da língua e toda essa especificidade dos imigrantes e refugiados acaba que a sociedade civil acaba cuidando disso por que ela consegue, ela acaba se especializando (grifo nosso).
(Informação verbal – **Entrevista 8**)

Em se tratando da proposta de avaliação da implementação por Arretche (2001), as prestações de contas, na sequência, demonstram que 1) as OSC's desconheciam a plataforma para poder executar os objetivos a partir das regras do sistema e tenderam a eleger referências de sua própria atuação que dificultaram a implementação por não se coadunarem com o perfil de gestão pública dos recursos; 2) aceitaram os objetivos e regras do programa, no entanto, não possuíam expertise na operacionalização do sistema; e 3) as condições institucionais não foram satisfatórias, especialmente porque houve rotatividade de pessoal para gestão da plataforma devido à falta de pagamentos e pressão institucional para não incorrer em problemas de devolução total de recursos.

O relato abaixo é de representante de uma OSC que, no período de 2009 a 2021, de acordo com a pesquisa na Plataforma + Brasil, teve 07 projetos financiados com recursos da União. No entanto, os próprios membros atuais da instituição desconhecem seu histórico de parcerias com a União:

Nunca tivemos projetos com o financiamento da União. Só está acontecendo agora Labores e Autonomia, e um outro bem lá no passado.
(Informação verbal³⁰ – **Entrevista 5**)

Sobre a implementação de projeto oriundo do Programa 3000020090070, cujo objeto era “Apoio a albergues para refugiados”, uma das instituições convenientes indicou como dificuldades: falta de retaguarda para alojamento de homens sozinhos com filhos na rede de albergues, bem como para famílias; prazos longos entre

³⁰ Informação fornecida por Representante da Instituição@04 a Carolina César em novembro de 2022.

prestações de contas e liberação de novos recursos que interromperam as atividades junto aos beneficiários; e rotatividade dos profissionais do projeto (vide figura 9).

Figura 9: Prestação de Contas Aprovada (Convênio 718955/2009)

Os objetivos propostos foram alcançados?	integralmente
Benefícios alcançados	<p>Todos os objetivos propostos foram alcançados. Quanto à Acolhida Com o apoio desse projeto, foi possível beneficiar um número maior de pessoas daquele previsto no plano de trabalho, demonstrando um melhor aproveitamento dos recursos disponibilizados em benefício da população refugiada. Foi de grande importância a contribuição do Governo Brasileiro que através do apoio financeiro e outros encaminhamentos, pode apoiar essa população que ainda não está inserida no mercado de trabalho, apresentando dificuldades em prover sua subsistência. Dessa forma contribuiu para iniciar o processo de reestruturação de suas vidas em nossa sociedade e no resgate da cidadania. Atendimento em saúde mental Pode-se dizer que os benefícios deste projeto dependem de toda a equipe e do engajamento dos próprios pacientes. No que depende da equipe da Cáritas Arquidiocesana, os integrantes reconhecem a importância deste trabalho e encaminham pacientes com demanda para tratamento. Levou em conta ainda a possibilidade de relatos confusos ou desconexos advirem de alguma causa mental e/ou psíquica. A maioria dos pacientes que se engajaram no tratamento mostrou melhora nos graus de ansiedade e depressão anteriormente apresentados. Eles se beneficiam da segurança oferecida pelo fato de um profissional poder acompanhá-los e parecer sentir-se menos solitários, já que poucos compartilham de seus traumas e problemas pessoais nos convívios em albergues, nas ruas ou trabalhos. A qualidade persecutória, bastante comum entre este grupo, também tende a reduzir com o acompanhamento em saúde mental. Área Administrativa O apoio econômico possibilitou a cobertura de despesas administrativas, material de escritório, correio, telefone, manutenção de equipamentos e garantiu a continuidade dos serviços uma vez que a verba disponibilizada pelo ACNUR nesse setor estava defasada e insuficiente. Recursos Humanos O apoio financeiro foi imprescindível para a contratação em regime de prestação de serviços dos profissionais: psiquiatra, psicóloga, assistente social e auxiliar administrativo. Esses profissionais contribuíram de forma significativa com a Equipe já existente, uma vez que além da demanda de atendimento ter aumentado significativamente, também o perfil dessa população apresentou um maior índice de vulnerabilidade tanto do ponto de vista de proteção quando do ponto de vista social (idosos, enfermos mentais, vítimas de tortura, vítimas de violência sexual, recrutamento forçado, famílias monoparentais e menores desacompanhados).</p>
Dificuldades encontradas	<p>Acolhida à população refugiada A falta de retaguarda para alojamento de homens sozinhos com filhos na rede albergues e também para famílias com ou sem filhos. Dificuldades de solicitantes de refúgio/refugiados conseguirem sua auto suficiência para locação de espaços próprios de moradia. Atendimento em saúde mental As dificuldades que persistem no atendimento a esta amostra é a falta de regularidade e comparecimento aos atendimentos. Nos encaminhamentos à psiquiatria ocorre o mesmo, quando o paciente não tem uma adesão, engajamento ou assiduidade mínima aos atendimentos do tratamento se perde e o paciente apresenta recaídas; algumas vezes volta a procurar ajuda e outras não. Esse abandono, ou falta de comprometimento pode estar relacionado ao modo diferenciado como cada cultura lida com as noções de compromisso e saúde ou com uma resistência do paciente em se tratar e dificuldade de entrar em contato com suas questões. Além disso ainda confundem com frequência o espaço de saúde mental com queixas de saúde clínica e com frequência os pacientes chegam com dores físicas e ferimentos que, na realidade, precisam de encaminhamento aos devidos médicos sem terem relação com saúde mental. Administrativa Os prazos entre as prestações de contas e liberação de novos recursos após a definição da continuidade do projeto é longo, interrompendo as atividades dos assessores junto a população refugiada. Recursos humanos Como decorrência do item anterior há dificuldade na permanência dos profissionais no projeto.</p>

Fonte: Plataforma + Brasil, Acesso Livre (2022).

Nesse mesmo programa, outra instituição conveniente (figura 10) apontou como principal problema a adaptação ao sistema (SICONV, à época) que por não ser específico da área de assistência social, gerou entraves para cadastro e manipulação das informações:

Figura 10: Prestação de Contas Aprovada (Convênio 761995/2011)

Os objetivos propostos foram alcançados?	parcialmente
Benefícios alcançados	As ações propostas no projeto foram alcançadas em apenas 50%. Algumas metas não foram possíveis realizar através deste convênio.
Dificuldades encontradas	Incompatibilidade das ações previstas no projeto com o sistema SICONV.
Justificativa	Algumas das ações previstas no projeto não puderam ser realizadas em virtude da limitação no sistema SICONV.

Fonte: Plataforma + Brasil, Acesso Livre (2022).

Mesmo com os problemas registrados pelas instituições convenientes no sistema, permitindo uma avaliação dos fatos pelos órgãos de controle e pastas concedentes, nos programas subsequentes, houve repetição das mesmas falhas (figuras 11 e 12):

Figura 11: Prestação de Contas Aprovada (Convênios 791219/2013)

Dificuldades encontradas

As rupturas semestrais decorrentes do término de cada projeto, dificultam o processo de continuidade das atividades, principalmente aquelas que se referem a tratamentos terapêuticos, assim como, a construção de uma relação de confiança entre os refugiados / solicitantes de refúgio e os membros da equipe. Neste sentido, ressaltamos a necessidade de uma maior continuidade do projeto, para que não ocorram estas rupturas. Além disto, destacamos algumas dificuldades operacionais: A primeira delas refere-se à demora na liberação da verba, o que atrasou ainda mais o início das atividades do projeto. Em segundo lugar, destacamos a impossibilidade de realizar os pagamentos em cheque ou dinheiro, e a conseqüente necessidade de efetuar todos os pagamentos via transferência bancária, o que não se fazia viável em alguns casos visto que a maioria dos refugiados não possuem conta bancária e encontram muitas dificuldades para fazê-lo pois muitos ainda são solicitantes e não possuem a documentação necessária. Este fato paralisou o fornecimento de auxílio para os refugiados, tendo em vista que tivemos que enquanto aguardamos a resolução deste problema, muito ficaram sem receber auxílios fundamentais para manutenção de suas vidas no país. Além disto, tivemos dificuldades em conseguir fornecedores que aceitassem essa forma de pagamento. Dificuldade de adaptação ao formato do sistema que, por não ser específico para projetos de assistência, gerou entraves para cadastro e manipulação das informações. Além disto, a grande exigência de procedimentos para comprovação dos gastos, aliadas às demais tarefas do dia a dia, gerou uma sobrecarga de tarefas. Um exemplo desta afirmação, refere-se à exigência de digitalização, cadastro e recadastramento de grande número de notas fiscais no sistema que apresenta lentidão para este procedimento. Como consequência desta problemática, informamos que apesar de termos digitalizado e cadastrado todas as informações, de acordo com orientações do CONARE, não realizamos o recadastramento dos mesmos no SICONV. Diante disto, solicitamos que seja reavaliada esta forma de gestão da verba, analisando-se a possibilidade de retorno aos moldes anteriores, no qual não era necessária a utilização do SICONV. Por fim, apesar das dificuldades relatadas, observando-se os objetivos conquistados, verificamos a importância deste projeto para os refugiados e solicitantes de refúgio atendidos pela Cáritas/RJ, principalmente no momento de maior fragilidade, quando não falam o idioma, não conhecem ninguém no país, não tem moradia, necessitando além do auxílio financeiro, do apoio de uma equipe que auxilie na reconstrução de suas vidas.

Fonte: Plataforma + Brasil, Acesso Livre (2022).

Figura 12: Prestação de Contas Aprovada (Convênio 841381/2016)

Dificuldades encontradas

De modo geral, a principal dificuldade encontrada foi de operação do SICONV, resultando no atraso na execução das ações. Em decorrência disso foi necessário prorrogar o prazo de execução. O tempo necessário para o ajuste no Plano de Trabalho também acarretou dificuldade para realizar as ações que envolviam mobilização de recursos, contratação de serviços. Na meta 01, o atraso no cronograma e a necessidade de ajuste do plano de trabalho prejudicou a realização de algumas das etapas previstas, assim como os cursos que tinham sido planejados para ocorrer ao longo de 12 meses acabaram concentrados no período de seis meses, prejudicando o processo de mobilização e acompanhamento das ações. Na meta 02 também houve dificuldade de realização das ações previstas em virtude do espaço de tempo menor do que o planejado. Outro ponto a ser considerado e que representou uma dificuldade grande na execução das ações previstas nas metas 01 e 02 foi a constatação da existência de um grau maior de vulnerabilidade econômica do público-alvo do projeto. Esse agravamento se deu em vista do contexto de baixa na economia local (indústria metalomecânica) que resultou num índice maior de desemprego dos imigrantes. Dito isso, as ações nas quais não havia sido previsto, como auxílio com vale transporte, foram repensadas para tentar assegurar que o público alvo do projeto pudesse ser beneficiado. O processo de retificação do plano de trabalho para incluir essa demanda, acarretou no atraso na realização dos cursos e também em algumas distorções. No que se refere à atividade Brinquedoteca (meta 03) a principal dificuldade foi a necessidade de estabelecer um trâmite de cooperação com o município para conseguir realizar as atividades no espaço das escolas, como havia sido planejado. Esse processo de autorização retardou e prejudicou a realização da meta. No que se refere à assistência psicossocial direcionada às mulheres (meta 04) e ao atendimento especializado na área psicossocial aos imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados atendidos pelo CAM (meta 13) a principal dificuldade encontrada foi a de adesão do público-alvo que mesmo com encaminhamento para o atendimento eram reticentes em vista desse tipo de apoio não compor experiências de apoio encontradas em seus países de origem. No que se refere a meta 05, grupo de mulheres, a dificuldade inicial foi da frequência das participantes. No plano de trabalho estava previsto o auxílio com transporte para as participantes do grupo, mas em vista do aumento da tarifa, foi necessário solicitar ajuste no plano de trabalho para efetuar a compra do vale-transporte. Isso dificultou a participação das mulheres nos encontros em 2017. Sobre a meta 06, houve dificuldade em realizar duas das oficinas em vista da necessidade de ajuste no Plano de Trabalho, já mencionada. A meta 07 previu a realização de cursos de capacitação profissional para mulheres imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas e as dificuldades foram às mesmas encontradas para a realização dos cursos de capacitação previstos na meta 02. Em relação à meta 08 elaboração, reprodução e distribuição de 5.000 exemplares de material informativo (bilingue) com informações sobre violência doméstica, discriminação de gênero, racial, étnica e religiosa e meta 10, tradução e impressão de 2.000 exemplares de material informativo sobre a rede de proteção da mulher, o ciclo da violência, saúde da mulher e da mulher gestante a principal dificuldade foi o atraso no cronograma em vista das necessidades de revisão do valor orçado a menor na meta 10 que levou à necessidade de aguardar o ajuste no Plano de Trabalho. A meta 09 previu a realização de 06 oficinas com imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados sobre os temas de violência de gênero, violência doméstica, racismo e xenofobia com apoio de facilitadores. As principais dificuldades para a realização dessas atividades relacionam-se ao atraso no cronograma de execução, assim como, no caso das oficinas previstas para ocorrer em outros municípios (Flores da Cunha, Bento Gonçalves, Serafina Correa e Nova Araçá) as distâncias e o tempo de articulação e disponibilidade das redes locais. A meta 11, na qual se pretendeu a realização de 04 ações comunitárias com distribuição de material informativo sobre a lei Maria da Penha e a Rede de Proteção da Mulher foi em parte prejudicada pelo atraso na editoração (impressão) do material relacionada ao necessário ajuste de valores e consequente ajuste no plano de trabalho. Sobre a meta 12, atendimento jurídico especializado a imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados atendidos pelo CAM em Caxias do Sul e região, ao longo da execução das ações percebeu-se que havia uma demanda reprimida por esse tipo de atendimento, maior do que havia sido considerado no planejamento das ações. Em vista disso, houve a necessidade de buscar recurso próprio para manter os atendimentos após o término do período previsto no Plano de Trabalho (11 meses).

Fonte: Plataforma + Brasil, Acesso Livre (2022).

No ano de 2013, a OSC conveniente sugere que, devido à incompatibilidade do sistema, os repasses voltassem a ocorrer sem a operacionalização da plataforma. Em razão do MROSC, não foi mais possível o financiamento direto às organizações de interesse público. Portanto, há maior transparência na seleção pública e no monitoramento das atividades.

Em 2016, além das dificuldades com o sistema, a instituição conveniente relatou a demora na aprovação do ajuste ao plano de trabalho que é de responsabilidade da

concedente. Também, não houve apoio para que se estabelecesse a cooperação com o município que recebeu o projeto. Sobre os custos, não foi previsto um orçamento compatível com alteração de tarifas (transporte, materiais de escritório, entre outros) ao longo da execução do projeto. Houve, dessa maneira, necessidade de uso de recurso próprio da convenente para manutenção do atendimento aos beneficiários do programa.

Todos esses desafios enfrentados de “baixo para cima” sugerem que a implementação tenha sido *bottom-up* enquanto o desenho do programa tenha perfil *top-down*. Como não houve apoio para cooperação intergovernamental (governo federal – governo municipal), muito menos colaboração para aprimorar a experiência da instituição convenente com o sistema, não se pode considerar uma implementação híbrida.

No que tange a uma comparação entre as parcerias com organizações internacionais, um representante de OSC afirmou:

A diferença de uma parceria com governo (Ministérios e Secretarias) e uma organização como OIM e ACNUR está na relação “pós-sacramentação” da parceria. Nós fomos parceiros do ACNUR por 2 anos, tinha auditoria, uma burocracia (relatórios em português e em inglês) coisa que para o governo não é uma exigência, mas no dia-a-dia, na execução do projeto, a gente tem uma parceria próxima com um ponto focal ou uma equipe que está junto, acompanhando. **Diferente do governo, o dinheiro está aqui e é uma relação muito fria. A nossa relação é com uma plataforma. Eu chego e coloco os dados lá. Uma pessoa depois olha e manda uma mensagem por e-mail, solicitando mais documentos.** Não tem contato humano com essas pessoas. A diferença crucial está aí... **O ponto mais difícil na relação com o governo é a plataforma em si.** No caso das Organizações Internacionais são os documentos físicos que você prepara e encaminha. Em termos de exigência é muito parecido com o governo. As organizações internacionais vão até a sede, acompanham periodicamente. Alguma dificuldade que a gente encontra, a gente liga e tem uma pessoa que esclarece e resolve. (...) O contato é mais fácil e isso ajuda no processo de execução, prestação de contas, elaboração de relatórios, etc. O fato da relação do governo ser menos humana no dia-a-dia na execução do projeto, não é o que define se vamos ir para uma parceria com OI's ou governo. O relacionamento com OI's é, de alguma forma, um relacionamento com governos que financiam as atividades dessas instituições. Quanto maior a diversidade de fontes de recursos, maior a legitimidade, visibilidade e credibilidade das OSC's. **O bom do relacionamento com governo é que são recursos mais substanciais, são parcerias que podem durar 2 ou 3 anos, o que é importante pela segurança de ter esse recurso chegando. Mas ao mesmo tempo não tem garantia de continuidade porque, infelizmente, nós estamos falando de políticas de governo e não de Estado. Entra um novo governo, as prioridades são outras e a gente acaba perdendo. Não é algo que dá para contar também, a depender da**

causa, o risco de perder o recurso com um novo governo é bem razoável. A causa do refúgio é espinhosa, lidar com imigrantes é mais complexo (grifo nosso).

(Informação verbal – Entrevista 6)

De fato, as organizações internacionais dispõem de profissionais exclusivos para o acompanhamento e monitoramento de atividades com migrantes e refugiados, bem como o recrutamento desses trabalhadores vai ao encontro de processos seletivos específicos para cada área das respectivas agências onusianas. Logo, por sua qualificação e escopo designado por tema e região do país, há certa “exclusividade” no atendimento às demandas das instituições da sociedade civil parceiras.

Ressalta-se que, mesmo com os desafios impostos pela plataforma, não é o sistema que impossibilita a participação das OSC's nos programas públicos. Acredita-se que, com as experiências descritas nas prestações de contas, nos diálogos com as instituições convenientes e no formato (*top-down*) do desenho desses programas foram identificados insumos para aprimoramento das parcerias entre União e OSC's.

Um dos norteadores possíveis para esse aperfeiçoamento é a realização de capacitação conjunta entre formuladores e implementadores, atores governamentais e do terceiro setor, para que ambos reconheçam as atribuições próprias de cada perfil de usuário no sistema. Sobre o desenho dos programas, faz-se preciso que as pastas ministeriais realizem consultas públicas com OSC's para identificação das necessidades locais a fim de iniciar uma implementação do tipo híbrida.

No entanto, não se pode descartar também que as próprias OSC's revisitem suas redes para melhorar a comunicação entre essas instituições e buscar termos de fomento para execução conjunta, tendo em vista a disponibilização de dados sobre a Lei Orçamentária Anual, por exemplo.

Ao final dessa subseção, as dificuldades de implementação foram descritas tanto por meio das entrevistas quanto pelas imagens das prestações de contas na Plataforma + Brasil. No próximo capítulo, para encerrar o encadeamento lógico da estrutura de política pública, serão apresentadas as “consequências” das atividades com migrantes e refugiados a partir dos relatórios dos PPA's do período de 2009 a 2021. Por fim, apresenta-se uma proposta sobre o futuro das parcerias.

6 ANÁLISE DAS ATIVIDADES PARA A PAUTA MIGRATÓRIA PELO GOVERNO FEDERAL

Ao longo da discussão sobre os desafios para implementação de parcerias para integração local de migrantes e refugiados, elencaram-se até aqui quatro elementos da estrutura de decomposição da política pública proposta por Lima e D'ascenzi (2016), quais sejam: processo; finalidade; substância e dinâmica. A etapa seguinte (consequência) busca orientar e delimitar a ação social por meio da transformação, isto é, da (re)solução do problema público.

Como as parcerias foram realizadas em locais e objetos distintos, optou-se pela verificação acerca da avaliação do PPA dos Ministérios que inseriram a pauta migratória dentro de seus objetivos. Considera-se que, mesmo que seja uma avaliação realizada pelo próprio governo, há a possibilidade de identificar alguns cruzamentos entre os programas da Plataforma + Brasil e as descrições do alcance dos objetivos das pastas. De tal maneira, buscar-se-á revalidar o diagnóstico de desenho *top-down* dos programas públicos.

6.1 AS PARCERIAS EM RELAÇÃO AO DESENHO DO PPA

Em se tratando de soluções para a inserção de migrantes, por meio de práticas e políticas sociais, entende-se que as parcerias públicas são instrumentos que correspondem a um plano viável para tal inserção. Conforme Zittoun (2016), trata-se da consequência que se espera obter mediante a adoção de determinadas medidas e procedimentos formais como o estabelecimento de programas (instrumentalização da política).

De acordo com o Referencial de Governança Multinível do TCU (2020), as relações entre os atores são afetadas pelas estratégias de regulação das políticas. Os processos de articulação entre atores podem ser condicionados por: normas sobre compartilhamento de competências; estratégias de regulação dos processos; contextos dos territórios e capacidades técnicas e financeiras dos envolvidos.

Dentre as questões-chave desse manual para análise dos processos relacionais da implementação estão: a) quais as formas de contratualização e suas diferenças em relação ao que foi formulado? e b) qual a lógica de incentivos e induções? Tendo em mente essas duas perguntas, os quadros abaixo sistematizam as avaliações realizadas dentro dos PPA's para o período de 2009 a 2021.

Quadro 6. Resultados da Avaliação do PPA 2008-2011:

Ano da Avaliação	Programa + Resultados apontados na avaliação geral do Governo Federal
2008 - 2011	<p>Ministério da Justiça</p> <p>Programa: 1413 – Promoção da Justiça e Cidadania</p> <p>Atividades:</p> <p>2238 – Capacitação de Agentes nas áreas de Justiça e Cidadania (Meta 450 agentes/ano)</p> <p>8972 – Apoio a Albergues para Refugiados (Meta- 3 Unidades)</p> <p>Este programa não apresenta indicador. Portanto, não há menção sobre os resultados das atividades previstas.</p>

Fonte: BRASIL. Ministério da Economia, Avaliação Anual PPA 2008-2011.

Entre 2008 e 2011, ainda no período de vigência do Estatuto do Estrangeiro, apenas o Ministério da Justiça indicou a adoção de medidas em prol de migrantes. Nesse sentido, houve o lançamento da ação de “Apoio a albergues para refugiados”. Embora o relatório do PPA não apresente indicadores para avaliação, verificou-se por essa pesquisa que as 3 unidades foram realizadas por meio de parcerias via transferência de recursos a OSC's a partir do SICONV (nomenclatura da Plataforma+Brasil à época).

Como houve excepcionalidade no lançamento de edital público, as instituições tradicionais (Cáritas Arquidiocesana e IMDH) foram os parceiros escolhidos para implementação dos programas. Nas prestações de contas aprovadas pelo Ministério da Justiça (destacadas nas figuras 9 e 10), as organizações convenientes mencionaram as dificuldades de operacionalização do sistema, bem como o atraso na aprovação dos planos de trabalho e repasses de recursos pelo concedente via plataforma.

Não é possível rastrear se os problemas na operacionalização do sistema decorrem do baixo número de servidores da pasta ou se estão relacionados à falta de

capacitação para uso deste recurso que, por sua vez, estava nos primeiros anos de utilização pelo governo. Já as informações das justificativas das instituições convenientes (incompatibilidade do sistema; atraso na aprovação e repasse dos recursos; desenho incoerente com a necessidade de abrigos para famílias; entre outros) não foram adicionadas ao relatório do governo federal, portanto não foram direcionadas ao aprimoramento dessas atividades tanto no sistema quanto no desenho de novos editais.

Perseguindo as questões-chave, a forma de contratualização esteve de acordo com as regras da administração pública (SICONV), porém o objeto não estava claro e as instituições parceiras não receberam orientações que as incentivassem a realizar todos os procedimentos requeridos no sistema (vide figura 10). Nesse sentido, a indução pelo mau planejamento das atividades foi a solicitação por parte das OSC's de não utilização do SICONV para execução das atividades. Tal solicitação não pôde e não deve ser atendida devido às exigências legais e burocráticas das transferências voluntárias via portarias interministeriais.

Também, não há informações sobre os tipos de cursos ministrados aos agentes no tema de Justiça e Cidadania, tampouco se a meta de 450 pessoas por ano foi atingida. No próximo quadro, estão delimitados os resultados das metas e programas do PPA 2012-2015, novamente apenas a pasta da Justiça designou atividades em prol de migrantes:

Quadro 7. Resultados da Avaliação do PPA 2012-2015:

Ano da Avaliação	Programa + Resultados apontados na avaliação geral do Governo Federal
2012	<p>Ministério da Justiça</p> <p>Programa: 2020 – Cidadania e Justiça Objetivo: 0880- Estruturar e fortalecer a Política Nacional de Justiça por meio da defesa dos direitos dos migrantes, intensificação da cooperação jurídica internacional e ênfase na articulação e integração de ações garantidoras de direitos no âmbito da cidadania, realçando a participação social e os diálogos interfederativos.</p> <p>Meta- Realizar a primeira conferência nacional dos migrantes.</p> <p style="text-align: right;">*Continua na próxima página</p>

<p style="text-align: center;">2012</p>	<p>Resultados: (...) Durante o ano de 2012, a Secretaria Nacional de Justiça contribuiu junto à Secretaria Geral da Presidência da República na revisão do marco legal das Organizações da Sociedade Civil, o que deverá culminar em nova regulamentação em 2013. (...) Considera-se que a nova regulamentação permitirá potencializar as parcerias em um novo patamar de qualidade, confiança e responsabilidade entre as partes. O ano de 2012 foi de articulação junto a 17 Ministérios para lançar em 2013 o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Portaria Interministerial nº 634, de 25 de fevereiro de 2013). Também, foram realizados o Seminário “O Direito dos Migrantes no Brasil - o novo Estatuto dos Estrangeiros como uma Lei de Migração”, para balizar alterações na legislação atual sobre o tema; o 2º Workshop Grotius Cooperação nas Fronteiras, na cidade de Foz do Iguaçu, a fim de discutir as peculiaridades da cooperação jurídica nas fronteiras e contribuir para a maior efetividade da assistência internacional nessas regiões.</p> <p>Objetivo: 0825- Aprimorar o combate à criminalidade, com ênfase em medidas de prevenção, assistência, repressão e fortalecimento das ações integradas para superação do tráfico de pessoas, drogas, armas, lavagem de dinheiro, corrupção, enfrentamento de ilícitos característicos da região de fronteira e na intensificação da fiscalização do fluxo migratório.</p> <p>Meta- 27 Unidades da Federação com pelo menos um núcleo de enfrentamento ao tráfico de pessoas e um posto avançado de atendimento humanizado ao migrante. Regionalização da Meta em unidades: Norte (7); Nordeste (9); Centro-Oeste (4); Sudeste (4) e Sul (3);</p> <p>Resultados: Norte (3); Nordeste (1); Centro Oeste (0); Sudeste (2) e Sul (0).</p>
<p style="text-align: center;">2013</p>	<p>Ministério da Justiça</p> <p>Programa: 2020 - Cidadania e Justiça Objetivo: 0880- Meta- Realizar a primeira conferência nacional dos migrantes.</p> <p>Resultados: (...) No campo das políticas sobre migrações, foram procedidas às seguintes realizações em 2013: envio de força tarefa ao Acre para atendimento e implementação de serviços públicos a migrantes; criação de Comissão de Especialistas para análise e geração de insumos para revisão da Lei 6.815 - Estatuto do Estrangeiro; realizados encontros para mapeamento e coleta de contribuições para diagnóstico das principais barreiras de acesso a direitos e serviços públicos pelos migrantes e pelas entidades envolvidas com a temática, no âmbito do projeto de cooperação com o PNUD BRA 11/01; assinatura de acordo sobre Residência Permanente para Livre Circulação de Pessoas com o Uruguai; constituição de Grupo de Trabalho com a Defensoria Pública da União para colaboração e aprimoramento de marcos normativos e dinâmica de trabalho sobre temas de migração e refúgio; assinatura de acordo de cooperação com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Comitê Nacional para Refugiados para sistematização das informações relativas a refúgio e criação de diretório informatizado para pesquisa de processos; concessão, no primeiro semestre de 2013; realização de parceria com o Ministério da Educação para pesquisa sobre acesso de refugiados no sistema educacional brasileiro por meio de consultoria; realização de estudo sobre acesso a políticas públicas e serviços pelos migrantes e refugiados, por meio do projeto Pensando o Direito, do Ministério da Justiça, com a colaboração e parceria do Departamento de Estrangeiros na concepção da pesquisa, edital de seleção e processo seletivo; e I Curso de Elegibilidade e Reassentamento: aspectos substantivos e procedimentais da determinação da condição de refugiado, na cidade de Brasília.</p> <p>As atividades preparatórias da Conferência Nacional dos Migrantes e Refugiados (Comigrar) já foram iniciadas e sua previsão de conclusão é maio de 2014. O decreto de convocação da Comigrar está pendente de publicação. Neste momento encontra-se na Casa Civil para análise. Prevê-se a mobilização de atores de diversos setores envolvidos com as temáticas migratórias e de refúgio, a realização de etapas preparatórias em cidades de diferentes regiões do país, seja presencialmente ou por meio de conferências livres e virtuais, a elaboração de plataforma virtual de participação da Comigrar e a participação de 600 pessoas na Etapa Nacional da Conferência, a ser realizada em São Paulo, em maio de 2014 (...)</p> <p>Objetivo: 0825 – Unidades com posto avançado para atendimento a migrantes: Resultados: não informado.</p> <p style="text-align: right;">*Continua na próxima página</p>

<p>2014</p>	<p>Objetivo 0880 - Meta- Realizar a primeira conferência nacional dos migrantes.</p> <p>Resultados: (...) Em direção a uma reforma na política migratória, realizou-se a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar). A conferência foi promovida em parceria com os Ministérios do Trabalho e Emprego e o das Relações Exteriores, com apoio das agências da ONU UNODC, OIM, Acnur e Pnud, reunindo quase 800 migrantes, acadêmicos e militantes de 30 nacionalidades distintas. Do amplo debate foram geradas 2840 propostas a serem consideradas para aprimoramento das políticas públicas e marcos legais desse campo, em especial nas áreas de acesso a serviços e direitos pelos migrantes, inserção econômica, social e produtiva, cidadania e reconhecimento da diversidade, meios de prevenção e proteção nos casos de violação de direitos e participação social. O documento final está disponível na plataforma da conferência (http://www.participa.br/comigrar). Também finalizou-se um anteprojeto de lei para substituir o atual Estatuto dos Estrangeiros e encaminhou-se para o Congresso um anteprojeto de lei sobre apatridia. Realizou-se ainda a Conferência Internacional Cartagena+30, a mais importante sobre refúgio na América Latina; e documentou-se e regularizou-se mais de 30 mil haitianos ingressantes no país.</p> <p>Para a elaboração dos documentos da Comigrar, foram realizadas 202 conferências preparatórias, que contaram com a participação das entidades e movimentos sociais (45%); comunidade acadêmica (16%), Brasileiros no Exterior (13%); Governo (11%); Estrangeiros no Brasil (5%) e outros (10%). (...) Durante a Conferência também foi entregue o Prêmio Simone Borges a três projetos que foram expostos na Feira de Boas Práticas, sendo eles “Mulheres em Movimento”, da ONG Só Direitos (1º lugar); “Visitas a Oficinas de Costura e Multiplicadores de Base”, do Centro de Apoio ao Imigrantes – CAMI (2º lugar); e o Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário – ASAV (3º lugar). A Feira de Boas Práticas nas áreas de Tráfico de Pessoas, Migrações e Refúgio reuniu 15 projetos de enfrentamento ao tráfico de pessoas, trabalho escravo e defesa dos direitos dos refugiados e imigrantes. Após a exibição, foram firmados 47 acordos de cooperação entre os estados e instituições para replicação no País</p> <p>Objetivo: 0825 – Unidades da federação com posto avançado para atendimento a migrantes: Resultados: 17 unidades, sendo: 13 no Amazonas; 1 Pará; 1 Ceará; 1 Rio de Janeiro e 1 em São Paulo. No ano de 2014 não foi assinado nenhum novo convênio para a implantação de núcleo ou posto em virtude de uma reestruturação que a área de enfrentamento ao tráfico de pessoas vem sofrendo.</p>
<p>2015</p>	<p>Objetivo 0880 - Meta- Realizar a primeira conferência nacional dos migrantes.</p> <p>Resultados: (...) O fortalecimento da cidadania perpassa amplo espectro, como a proteção e acesso a direitos pelos migrantes e refugiados. Nesse sentido, foi realizada em 2014 a etapa nacional da 1ª Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (Comigrar), entre os dias 30 de maio e 1º de junho, na cidade de São Paulo. A Comigrar foi um ciclo de participação social voltado a gerar insumos para o desenvolvimento de políticas públicas e de orientações para o aperfeiçoamento de serviços e ações governamentais nos três níveis, além de representar um diagnóstico sobre o acesso e um mapeamento sobre demandas dos movimentos sociais de migrantes e refugiados. Como desdobramentos, o Governo Federal gerou um relatório final, consolidando os debates, e inúmeros insumos, utilizados na criação de equipamentos públicos específicos, como a implantação do Centro de Referência e Acolhida ao Imigrante, atualmente em processo de expansão, fomentada pela Secretaria Nacional de Justiça.</p> <p>Objetivo: 0825 – Unidades da federação com posto avançado para atendimento a migrantes: Resultados: 16 unidades, não sendo informada a localização correspondente. Justificativa: Além da dificuldade orçamentária e de pessoal para atuar na articulação local, a ampliação da rede para as demais unidades da federação não foi possível por ausência de interesse dos estados em estruturar unidades físicas e em disponibilizar pessoal para atuar especificamente com a temática.</p>

Fonte: BRASIL. Ministério da Economia, Avaliação Anual PPA 2012-2015.

No PPA 2012-2015, o Ministério da Justiça lançou o Programa 2020 Cidadania e Justiça com duas ações específicas: realização da primeira conferência nacional dos migrantes e criação de postos avançados para atendimento a migrantes. Esse período

foi mais próximo de uma Coordenação Positiva, conforme tipologia de Peters (2005). Houve importante diálogo entre sociedade civil e governo federal para condução da atualização do Estatuto do Estrangeiro.

Também, marcado pela transversalidade, foi o primeiro movimento da esfera federal para articulação interfederativa, inter e intra-governamental atingindo resultados otimistas para a adoção de uma política migratória com base em boas práticas apontadas pela sociedade civil e organizações internacionais. No entanto, houve congelamento do tema, tanto pela falta de orçamento quanto pela “ausência de interesse dos estados em estruturar unidades físicas e em disponibilizar pessoal para atuar especificamente com a temática”, conforme pontuado ao final do relatório do ano de 2015.

Os editais de chamamento público do período contaram com baixa adesão de OSC's. Novamente, houve predomínio das instituições tradicionais e os objetos de contratualização seguiram vagos, sendo delimitados como “apoio a albergues”. Importante destacar que esses chamamentos públicos tiveram os projetos executados entre o primeiro e último ano da gestão, colidindo com a perspectiva de uma “política de governo e não de Estado”, conforme pontuado em relato de entrevista já apresentado nesse estudo. No quadro seguinte, apresenta-se a avaliação do PPA de 2016 a 2019:

Quadro 8. Resultados da Avaliação do PPA 2016-2019:

Ano da Avaliação	Programa + Resultados apontados na avaliação geral do Governo Federal
2016	<p>Ministério da Justiça</p> <p>Programa: 2081 – Justiça Cidadania e Segurança Pública</p> <p>Resultados: (...) Em relação à política migratória, destaca-se a tramitação, no Congresso Nacional, da nova Lei de Migrações, aprovada na Comissão Especial na Câmara dos Deputados, que amplia o campo de atuação dos diversos atores sociais a partir da perspectiva de reconhecimento da imigração como fenômeno inerente à dignidade humana e do migrante como elemento constitutivo da história e da cultura do povo brasileiro, vetor essencial ao desenvolvimento social e econômico do país. Sobre a situação dos refugiados, até abril de 2016, o país recebeu 34 mil solicitações de refúgio. O país tem buscado superar os desafios na área de integração local da nossa população de refugiados, com projetos de integração local em parceria com a sociedade civil.</p>
2017	<p>Ministério da Justiça</p> <p>Programa: 2081 – Justiça Cidadania e Segurança Pública</p>

*Continua na próxima página

2017	<p>Resultados: (...) No que tange à política migratória, desenvolvida pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), destaca-se, no ano de 2017, a atualização da legislação brasileira sobre o tema, por intermédio da Lei nº 13.445/2017, que instituiu a nova Lei de Migração. Dentre os avanços constantes na nova lei, destaca-se o reconhecimento inédito da condição de apátrida.</p> <p>O ano de 2017 também foi marcado pela implementação do Novo BAT, uma evolução do sistema controle migratório, a Polícia Federal adotou novas tecnologias, a exemplo dos portais de autoatendimento (E-Gate) instalados nos aeroportos de Guarulhos, Galeão e Campinas.</p> <p>Em 2017, foram recebidas 33.866 solicitações de refúgio no Brasil. Para dar celeridade às análises, foi realizada a atualização dos procedimentos e dada continuidade do desenvolvimento do SISCONARE, o qual, quando plenamente implantado, permitirá a informatização de todas as etapas do processo de solicitação de refúgio no país.</p>
2018	<p>Ministério da Justiça Programa: 2081 – Justiça Cidadania e Segurança Pública</p> <p>Resultados: (...) Em relação ao tema proteção e garantia de direitos do cidadão, no âmbito da SNJ, foram decididos 10.137 processos de refúgio pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). Os números são significativamente maiores do que os anos anteriores, a saber, 1.311 em 2017 e 1.907 em 2016. A meta global acumulada de 2016 a 2019 é de 9.600 processos (200 processos decididos por mês), demonstrando que já se atingiu 139,12% da meta proposta para os 4 anos.</p>
2019	<p>Ministério da Justiça Programa 2081 – Justiça Cidadania e Segurança Pública Resultados: Não há menção de resultados de atividades para migrantes e refugiados.</p>

Fonte: BRASIL. Ministério da Economia, Avaliação Anual PPA 2016-2019.

Frustrando a expectativa de uma coordenação interfederativa, que poderia resultar na transversalidade do tema da migração e refúgio para indicação de programas conjuntos entre as pastas ministeriais, apenas o Ministério da Justiça teve ação específica para a pauta. Além disso, o Programa 2081 esteve alicerçado principalmente na tramitação da Lei de Migração, aprovada em 2017. Entre 2018 e 2019, as metas foram alinhadas ao processamento das informações e análise das solicitações de refúgio.

No que tange ao SICONV/Plataforma + Brasil, seguiu-se a lógica dessa gestão de lançamento de editais para implementação de programas no primeiro e último ano de governo. A diferença da contratualização esteve vinculada ao perfil de termos de fomento (2016) em que as OSC's têm maior discricionariedade para o desenho das estratégias de atuação com os migrantes em relação ao termo de colaboração (2018), que segue estritamente o objeto e formato almejado pelo órgão concedente em seu modelo de plano de trabalho descrito no edital.

Os PPA's 2012-2015 e 2016-2019 não demonstram avanços significativos para responder às questões-chave do TCU: não há incentivos claros que induzam à promoção de parcerias entre a esfera pública e OSC's. Além disso, os desenhos dos

programas na Plataforma+Brasil seguem uma perspectiva unilateral quanto ao orçamento necessário para custear as atividades com migrantes e refugiados. Como visto na figura 12, a OSC conveniente moveu recursos próprios para garantir o atendimento ao público-beneficiário.

Por fim, o último quadro avalia o PPA 2020-2023, porém destaca apenas os anos de 2020 e 2021 que são abrangidos pelo período dessa pesquisa.

Quadro 9. Resultados da Avaliação do PPA 2020-2023:

Ano da Avaliação	Programa + Resultados apontados na avaliação geral do Governo Federal
2020	<p>Ministério da Justiça Programa: 5015- Fortalecer a Promoção de Direitos e a Aplicação da Justiça</p> <p>Resultados: Não constam informações sobre atendimentos a migrantes e refugiados nesse programa;</p> <p>Ministério da Cidadania Programa: 5031 – Proteção Social no âmbito do SUAS (Objetivo 1222 – Garantir benefícios socioassistenciais às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais, com respeito à diversidade de públicos e territórios).</p> <p>Resultados: (...) O Ministério da Cidadania cofinancia a oferta de serviços em 234 unidades Centro Pop, existentes em 203 municípios. Com base nos dados preliminares do sistema RMA/SNAS, em 2020 essas unidades realizaram quase 2,5 milhões de atendimentos, a quase 400 mil pessoas, dentre as quais migrantes (106 mil) e usuários de drogas (181 mil). O Ministério da Cidadania também cofinancia o serviço de Abordagem Social, por mais de 500 equipes de CREAS e Centro Pop, em 265 municípios. Esse serviço realiza a busca ativa de pessoas expostas a riscos sociais e pessoais, como situação de rua, trabalho infantil, exploração sexual e uso abusivo de drogas. Com base nos dados preliminares do RMA/SNAS, em 2020 foram realizadas 1,7 milhão de abordagens, a quase 700 mil pessoas, das quais 122 mil migrantes e 250 mil adultos usuários de drogas.</p> <p>A proteção social especial de alta complexidade oferta serviços de acolhimento aos indivíduos que perderam seus vínculos familiares e comunitários, visando maiores níveis de autonomia e sua reinserção familiar e comunitária, quando possível. Ao final de 2020, existiam 6,8 mil unidades de Acolhimento (dessas, 66% em parceria com entidades privadas), com capacidade para atender 220 mil pessoas, em mais de 2,2 mil municípios, de todos os estados e DF. A alta complexidade também atua em situações de calamidades e emergências: como resposta ao aumento de migrantes venezuelanos, o Ministério da Cidadania tem cofinanciado a manutenção de abrigos temporários e a interiorização dos migrantes para outros estados. Até dezembro/2020, foram interiorizados 46,5 mil imigrantes e outros 3,5 mil imigrantes se encontravam em unidades de acolhimento em Roraima.</p> <p>De natureza privada e sem fins lucrativos, as entidades ou organizações de assistência social atuam em parceria com a Administração Pública no atendimento às famílias e indivíduos em vulnerabilidade e riscos sociais, sendo de fundamental importância para a capilaridade de serviços de proteção básica e especial do SUAS. Existem mais de 14 mil Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na rede SUAS, atuando em mais de 2,2 mil municípios. Um importante instrumento de parceria público-privada, visando ampliar a cobertura e melhoria dos serviços socioassistenciais, é a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), por meio da qual as entidades contam com a isenção de contribuições sociais e podem acessar outras fontes para o financiamento de suas atividades. Em dezembro/2020, havia 5,6 mil entidades com CEBAS vigente, das quais aproximadamente 1 mil foram concedidas pelo Ministério da Cidadania durante o ano.</p> <p style="text-align: right;">*Continua na próxima página</p>

2020	<p>Para estruturar a rede de serviços socioassistenciais, em 2020 foram firmados 2.118 instrumentos de transferência de recursos aos demais entes, totalizando R\$ 408,8 milhões. Em sua grande maioria (2.048), essas transferências são realizadas na modalidade fundo a fundo, principalmente com recursos de emendas parlamentares (R\$ 377,6 milhões).</p> <p>Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos Programa: 5034 – Proteção à vida, fortalecimento da família e defesa dos direitos humanos para todos. Resultados: não informado.</p>
2021	<p>Ministério da Justiça Programa: 5015- Fortalecer a Promoção de Direitos e a Aplicação da Justiça Resultados: Não constam informações sobre atendimentos a migrantes e refugiados nesse programa;</p> <p>Ministério da Cidadania Programa: 5031 – Proteção Social no âmbito do SUAS Resultados: Centro Pop: Com base nos dados preliminares do sistema RMA/SNAS, em 2021 essas unidades realizaram 2,8 milhões de atendimentos, a quase 444 mil pessoas, dentre as quais migrantes (122 mil) e usuários de drogas (191 mil);</p> <p>Abordagem Social: Com base nos dados preliminares do RMA/SNAS, em 2021 foram realizadas 1,67 milhão de abordagens, a 761 mil pessoas, das quais 134 mil migrantes e 270 mil adultos usuários de drogas;</p> <p>Acolhimento: (...) o Ministério da Cidadania tem cofinanciado a manutenção de abrigos temporários e a interiorização dos migrantes para outros estados. Até dezembro/2021, foram interiorizados 66,2 mil imigrantes (dos quais 19,7 mil apenas em 2021) e outros 9,9 mil imigrantes se encontravam em unidades de acolhimento em Roraima. De natureza não governamental e sem fins lucrativos, as entidades ou organizações de assistência social atuam em parceria com a Administração Pública no atendimento às famílias e indivíduos em vulnerabilidade e riscos sociais, sendo de fundamental importância para a capilaridade de serviços de proteção básica e especial do SUAS.</p> <p>Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos Programa: 5034 – Proteção à vida, fortalecimento da família e defesa dos direitos humanos para todos. Resultados: não informado.</p>

Fonte: BRASIL. Ministério da Economia, Avaliação Anual PPA 2020-2023.

Conforme demonstrado anteriormente, o fluxo migratório de venezuelanos fez com que a adoção de medidas, via Casa Civil, se materializasse no lançamento de uma força-tarefa interagencial (Operação Acolhida). Embora não presente no PPA 2016-2019, as ações inter-ministeriais aparecem no PPA seguinte (2020-2023) por meio de programas das pastas da Justiça, Cidadania e Mulher, Família e Direitos Humanos.

Quanto à Plataforma + Brasil, verificou-se o lançamento de programas pelos Ministérios da Justiça e Mulher, Família e Direitos Humanos. Por meio de incentivos ao trabalho em rede, os editais foram pensados para atingir mais regiões e instituições do Brasil, vide os relatos das entrevistas com servidores públicos. Já o Ministério da Cidadania segue como pasta central na condução do acolhimento no âmbito do SUAS

ao público migrante. Adicionando-se a isso, tornou-se órgão central na coordenação da Operação Acolhida, especialmente pelos incentivos à interiorização a partir do repasse de recursos a estados e municípios que recepcionem aos venezuelanos por meio dessa estratégia.

Por fim, sobre as questões-chave do TCU, a dispersão entre os formatos de contratualização e incentivo a estados e municípios para interiorização de venezuelanos, sem o desenho de uma Política Nacional de Migração, suscita problemas de entendimento quanto às competências de cada ente da federação. Logo, as OSC's se veem em dupla jornada: atendimento a migrantes e capacitação de servidores de equipamentos públicos que desconhecem a Lei de Migração, os direitos dos migrantes e que o tipo de documentação que essas pessoas necessitam para regularização migratória.

Avançou-se na ampliação de programas no PPA, porém sem a devida coordenação, está surgindo no horizonte próximo um sério problema que pode induzir à negação de acesso aos direitos e serviços públicos pelos migrantes em razão da baixa qualificação dos órgãos públicos. Assim, a próxima subseção almeja traçar algumas estratégias para o futuro das parcerias.

6.2 O FUTURO DAS PARCERIAS

Conforme Peter Evans (1993), o reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado — não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho de Estado, mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva — é característica da "terceira onda" de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento. De tal maneira, o futuro das parcerias está condicionado à institucionalização de diretrizes claras por meio da Política Nacional de Migração. Precisa-se romper com a falta de um mecanismo ou instituição regulando as relações intergovernamentais (SOUZA, 2005).

No que tange aos Ministérios, faz-se preciso que a Casa Civil alinhe inter e intragovernos arranjos institucionais intersetoriais para compreensão da integração de migrantes como uma etapa da política de assistência social. Além disso, torna-se

necessária a adoção de equipamentos públicos para referenciamento da população migrante nos centros especializados de assistência social.

No recorte abaixo de uma das entrevistas com servidores públicos, evidenciou-se que:

Um caminho para integração de refugiados passa por essas parcerias (governo federal + OSC), especialmente porque se trata de uma iniciativa reconhecida como uma boa prática internacionalmente e há um legado compartilhado entre instituições que historicamente atuam com migração e refúgio antes mesmo da adoção da lei (1997).
(Informação verbal – **Entrevista 2**)

Para isso, o fortalecimento do reconhecimento da esfera federal aos esforços demandados pela sociedade civil no atendimento a migrantes poderia ocorrer por meio do fornecimento de capacitações para adequação de propostas, perfis de usuários e execução das atividades para melhor operacionalização de recursos públicos via plataforma online. Também, no momento da formulação dos programas, consultas públicas poderiam ser realizadas seguindo o exemplo da COMIGRAR e da participação social para a construção da nova Lei de Migração. O futuro das parcerias depende mais da própria articulação da União com estados e municípios, afinal a sociedade civil tem buscado outras fontes de recurso para dar conta do volume de atendimentos a migrantes.

Também, no vazio do Estado, organizações internacionais têm auxiliado no desenho de políticas públicas para migrantes por estados e municípios. De fato, há insumos para que na próxima gestão (2023-2026) a pauta migratória entre como objetivos e programas de diferentes pastas ministeriais. Um exemplo de mecanismos de indução para que isso ocorra se dá pela própria atividade do FONACERAM, que pode ser ampliada a partir da mobilização da sociedade civil e agências da ONU no Brasil.

7 CONCLUSÃO

Ao longo dessa dissertação, o tema da migração e refúgio foi apresentado como um problema público complexo (*wicked problem*). Na conjuntura nacional, ainda não se adota uma resposta transversal ao referido problema, contextualiza-se como fenômeno social, econômico e/ou político do tipo emergencial e não permanente. Os serviços públicos organizados para atendimento aos nacionais têm dificuldade de interpretar regras e diretrizes vagas sobre como e qual esfera (estadual, municipal, federal) é competente para satisfazer as necessidades de migrantes.

Ressalta-se que tais “necessidades” são, de fato, direitos postulados tanto pela CF de 1988 como por dispositivos específicos para a pauta migratória (Lei 9.474/1997; Lei 13.445/2017; Lei 13.684/2018; entre outros). Embora nem todos os migrantes possuam características de pessoas em vulnerabilidade social, a ausência de uma coordenação interfederativa a partir de uma Política Nacional de Migração se traduz em uma lacuna de acesso a serviços públicos de maneira geral.

A integração local de migrantes e refugiados, no Brasil, deveria ser conduzida de maneira intersetorial, seguindo o exemplo do que ocorre com as políticas de assistência social. No entanto, na prática, reproduz os problemas enfrentados por essas políticas: provisão descontínua, apoiada em instituições filantrópicas, intermediada por recursos insuficientes com tons de caridade e benemerência.

No intuito de compreender os desafios para a implementação das parcerias entre a sociedade civil e a União, na pauta migratória, em razão da falta de mecanismos claros de articulação para a formulação dos programas da Plataforma + Brasil é que se desenvolveu essa pesquisa. A principal inquietação estava centrada na disponibilização de recursos federais para atividades voltadas a esse público versus a baixa contratualização de instrumentos e ainda o alcance parcial dos objetivos propostos nos termos pactuados.

Para tanto, o estudo foi qualitativo, não experimental e construído por meio de levantamento bibliográfico, realização de entrevistas semi-estruturadas, análise da Plataforma + Brasil e dos programas ministeriais por ela veiculados, associados ainda às prestações de contas aprovadas das parcerias realizadas no período de 2009 a

2021 e às avaliações dos PPA's correspondentes. No que tange à lógica de desenvolvimento do tema, utilizou-se da estrutura de decomposição em elementos basilares da política pública. Assim, cada seção do trabalho foi se aproximando da convergência dos 5 elementos, quais sejam: i) processo (conjunto de decisões); ii) finalidade (resposta da política ao problema social); iii) substância (valores); iv) dinâmica (interação entre atores); e v) consequências (transformação social).

O ineditismo desse trabalho parte da ausência de estudos sobre a integração de migrantes a partir de parcerias mobilizadas por orçamento público. A maior parte dos trabalhos acadêmicos produzidos sobre a pauta migratória está vinculada ao acesso à saúde, educação e ao mercado de trabalho por meio de incentivos oriundos de coletivos de migrantes, OSC's e organizações internacionais. Quando o tema se aproxima das esferas de governo, trata-se de verificação da estrutura institucional e da evolução da legislação.

Na primeira etapa (processo), realizou-se o mapeamento normativo que consubstancia a relação entre atores governamentais e não governamentais para a formalização das parcerias. Sobre o rol desses atores, nessa dissertação são considerados "não governamentais" (aqueles que não integram as administrações públicas das três esferas federativas, embora possam com elas contratar), portanto, sociedade civil organizada e organizações internacionais. De tal maneira, percorreu-se o histórico da legislação atinente à migração e ao refúgio, bem como se descreveu um perfil geral dos fluxos de diferentes nacionalidades para o Brasil nas duas últimas décadas.

Assim, os beneficiários (*policytakers*) das iniciativas entre União e OSC's são constituídos por migrantes do Sul Global (haitianos, venezuelanos, congolese, entre outros) no período em que o Brasil passou a ser país de emigração, trânsito e imigração, especialmente a partir de 2010. De acordo com Carmem Lussi (2015), a política migratória brasileira é marcada pelas disputas políticas e controvérsias ideológicas. A título de ilustração, pode-se citar a vigência do Estatuto do Estrangeiro com um papel de controle da entrada de indivíduos mesmo após o lançamento da Constituição Cidadã em 1988. Depois de mais de 3 décadas, apenas em 2017, estabeleceu-se uma nova Lei de Migração.

Em se tratando do tipo de políticas públicas de Lowi (1972), os dispositivos relacionados à migração podem ser classificados como regulatórios. Sobre os elementos de finalidade e substância, segundo e terceiro na ordem da estrutura de decomposição, verificou-se na evolução normativa a alteração do perfil da legislação migratória brasileira com momentos de incentivo e coordenação à chegada de migrantes para ocupação de espaços férteis, “branqueamento da população” e para aprimoramento das técnicas laborais em oposição a períodos com restrições específicas para “garantia da segurança nacional” (cotas de entrada por nacionalidade e comprovação de boa saúde expedida por laudo médico).

Em 1954, com o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, fundou-se a primeira autarquia federal para o tema. No entanto, em 1962, as atribuições dessa estrutura foram direcionadas à Superintendência de Política Agrária. Portanto, mesmo quando houve uma tentativa de coordenação, velou-se pelo objetivo primário de povoamento de terras agrícolas. No Estatuto do Estrangeiro (1980), a inserção social de migrantes não era de responsabilidade do Estado, por exemplo. Nos anos 1990, “a cidadanização da política migratória” foi desenhada na formação da agenda política por meio da interação de organizações da sociedade civil, especialmente por meio das redes e conferências sul-americanas.

Na lei 13.445/2017, art. 120, há a previsão de uma Política Nacional de Migrações que coordene e articule ações setoriais implementadas pelo Executivo, em regime de cooperação com estados, municípios, terceiro setor e organizações internacionais. No entanto, até o presente momento, não há um decreto que sacramente tal política. Também, em 2019, o Presidente Bolsonaro retirou o Brasil do Pacto Global para a Migração. Entre freios e contrapesos, atividades para migração e o refúgio no território brasileiro dependem em sua maior parte das iniciativas da sociedade civil organizada, sobretudo com apoio de ACNUR e OIM.

Especialmente, há uma articulação entre esses atores por meio de RedeMir que, desde 2004, reúne organizações da sociedade civil das cinco regiões do Brasil para compartilhar suas práticas locais e informações referentes à agenda da migração para *advocacy* junto às esferas de governo. Em pesquisa realizada pela OIM, verificou-se que 46% das OSC's estão localizadas na região Sudeste do Brasil, justamente onde

estão inseridas as instituições “tradicionais” no apoio à integração (cursos de português, intermediadores culturais, acesso à saúde e educação, capacitação laboral, entre outros) e regularização documental de migrantes.

A partir da identificação do processo (estrutura institucional da pauta migratória e seus respectivos dispositivos legais), passou-se à verificação da substância e da finalidade, ou seja, quais valores, regras e objetivos orientam as formas de interação entre os atores governamentais e não governamentais para atendimento a migrantes. Nesse sentido, há pontos de vista distintos sobre as funções e responsabilidades das instituições, especialmente quando as atividades são executadas pelos implementadores que estão mais próximos dos beneficiários.

Na sequência, partiu-se para o elemento da dinâmica por meio da apresentação da Plataforma + Brasil. Trata-se de um sistema online com disponibilização de programas para transferência de recursos governamentais para formalização de termos de colaboração/fomento, entre outros.

Atentando-se para a coordenação de políticas públicas, especialmente no que tange ao federalismo cooperativo, verificou-se a abordagem de Celina Souza (2018) de que, no caso brasileiro, há forte alinhamento com a Constituição Federal de 1988. Já as relações intragovernamentais (coordenação horizontal) e intergovernamentais (vertical) ainda não se desenvolvem sob a liderança da Casa Civil, por exemplo. Observou-se a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

Sobre a implementação, os resultados das entrevistas associados às prestações de contas e às avaliações do PPA pela esfera federal são sugestivos de que há insulamento burocrático, desenhos *top-down* de programas e políticas públicas que não estão alinhados às necessidades locais das organizações implementadoras e dos beneficiários das ações. Além disso, as dificuldades de operacionalização da plataforma pelos servidores públicos e pelas próprias instituições da sociedade civil tornaram parcial o alcance das estratégias de integração local de migrantes.

Como consequências, último elemento da estrutura de decomposição, analisou-se que existem recursos públicos que não são pactuados pela ausência de comunicação e interação, por exemplo, entre a União e estados/municípios, portanto

uma lacuna de capacidade de coordenação interfederativa. Quando houve a formalização de parcerias com OSC's, evidenciou-se a concentração do repasse de recursos a organizações tradicionais.

Além disso, em decorrência das falhas nos desenhos dos programas dos ministérios, as instituições convenientes tiveram de dispor de recursos próprios para atendimento a migrantes. No “vazio” do Estado, as organizações internacionais têm se colocado como parceiras da sociedade civil e de gestões públicas para qualificar a atuação desses agentes “na ponta” quanto ao reconhecimento de direitos e deveres desses indivíduos.

Por fim, estima-se que há a possibilidade de amadurecimento da relação entre os diferentes atores (governamentais e não governamentais), especialmente pelo legado da Operação Acolhida enquanto força-tarefa interagencial. Também, há expectativa tanto da sociedade civil quanto das organizações internacionais de que o Presidente Lula (2023) retome os acordos internacionais rompidos na gestão de Bolsonaro e crie uma “janela de oportunidades” para a regulamentação da Política Nacional de Migração.

No entanto, sabendo que a população migrante representa menos de 1% da população no território brasileiro, torna-se ingênuo pensar que a coordenação dessa agenda será prioritária para a nova gestão. Novamente, cabe às OSC's também olharem para suas capacidades de mobilização da rede para solicitarem junto ao FONACERAM, por exemplo, a institucionalização dessa política.

Adicionando-se a isso, a sociedade civil organizada – enquanto protagonista do teatro de operações relacionadas a migrantes - deve monitorar a aplicação dos recursos via transferências voluntárias a partir das emendas aprovadas ao orçamento, solicitar repasses via termos de fomento e constranger organismos públicos para capacitação adequada de seus agentes na pauta migratória e na operacionalização do sistema. Tais medidas são primordiais para que ocorram mudanças no médio e longo prazo quanto à integração de migrantes e refugiados.

Assim, ficará a cargo de pesquisas futuras a verificação da regulamentação da Política Nacional de Migração, como também do aperfeiçoamento do uso de recursos federais via sistema online de submissão, execução e prestação de contas de

atividades oriundas de chamamentos públicos. Os fluxos migratórios são imprevisíveis, contudo, a partir dos aprendizados do histórico das migrações para o Brasil, está nítido que não são casos temporários e emergenciais, logo há necessidade de uma política compatível.

REFERÊNCIAS

- ACNUR (BRASIL), 2022a. **Deslocados internos**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>. Acesso em setembro de 2022.
- ACNUR (BRASIL), 2022b **Dados sobre refúgio**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em fevereiro de 2022.
- ACNUR (BRASIL), 2022c. **Histórico**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/historico/>. Acesso em fevereiro de 2022.
- ACNUR (BRASIL), 2022d. **ACNUR no Brasil**. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>. Acesso em outubro de 2022.
- ACNUR (BRASIL), 2022e. **Conselhos e Comitês no Brasil**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/11/Mapa-Conselhos-e-Comite%CC%82s_Horizontal-1.png. Acesso em: dezembro de 2022.
- ACNUR (BRASIL), 2022f. **ACNUR apóia encontro para a criação do Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados e Migrantes**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/03/17/acnur-promove-encontro-para-a-criacao-do-forum-nacional-de-conselhos-e-comites-estaduais-para-refugiados-e-migrantes/> Acesso em: dezembro de 2022.
- ACNUR (BRASIL), 2010. **ACNUR e parceiros divulgam, em Porto Alegre, novos números sobre reassentamento de refugiados na América do Sul**. Disponível em: <https://brasil.un.org/index.php/pt-br/55695-acnur-e-parceiros-divulgam-em-porto-alegre-novos-numeros-sobre-reassentamento-de-refugiados>. Acesso em dezembro de 2022.
- ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. **The role of the center of government: a literature review**. Technical Note n. IDB-TN-581. Washington, DC: InterAmerican Development Bank, 2013
- ALVARES, Merlyn; BRANCO, Marcello. Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste). In: **Revista do Serviço Público, Vol. 69, n.3**. ENAP, 2018, p.605-630. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5328/1/RSP_completa_69_3-i%20pdf%20-compressed.pdf. Acesso em dezembro de 2022.
- APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci. O. S; JUBILUT, Líliliana Lyra. **A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração**. Revista Direito GV. São Paulo: 2010, p. 282.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p. 43-56.

ARRETCHE, Marta.(2002). Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade [online]. 2002, v. 23, n. 80, pp. 25-48. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>>. Epub 11 Dez 2002. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>. Acesso em: dezembro de 2022.

ARRETCHE , Marta. (2012). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz.

BAENINGER, R. **Integração regional e fronteiras**: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. Revista Transporte y Territorio /15, 2016.

BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, Laura Madrid. **O processo de construção do novo marco legal migratório no brasil**: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano a migrar. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, 24 (3), 27-59

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, Roberto (Org). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. IPEA, p. 243-266; 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9323/1/Implementando%20desigualdades_reprodu%C3%A7%C3%A3o%20de%20desigualdades%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: novembro de 2022.

BICHIR, Renata; SIMONI, Sergio e PEREIRA, Guilherme. **SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO**: O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]. 2020, v. 35, n. 102. Acesso em dezembro de 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/3510207/2020>>. Epub 31 Jan 2020. ISSN 1806-9053. <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>. Acesso em: novembro de 2022.

BOUCKAERT, G. **Public sector reform in Central and Eastern Europe**. Administrative Culture, v. 10, p. 94-104, 2010.

BRASIL. AGÊNCIA SENADO FEDERAL, 2022. **Comissão aprova R\$ 650 milhões em emendas para acolhimento a imigrantes e refugiados**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/11/comissao-aprova-r-650-mi-para-acolhimento-de-imigrantes-e-refugiados>. Acesso em: setembro de 2022.

BRASIL. **Lei 9474/1997**- Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Texto promulgado por Fernando Henrique Cardoso. Brasília,

1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: janeiro de 2022.

BRASIL. **Lei 101/2000- Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: outubro de 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 8.101/2013 – Constituição da OIM e ingresso do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8101.htm. Acesso em: outubro de 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 8.503/2015 – Acordo entre Brasil e OIM para posição legal, imunidades e privilégios da organização**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8503.htm. Acesso em: outubro de 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 10.917/2021 – Comitê Federal de Assistência Emergencial**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10917.htm. Acesso em: setembro de 2022.

BRASIL. **Decreto 52.288/1963- Agências especializadas das Nações Unidas**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1950-1969/D52288.htm. Acesso em: janeiro de 2022.

BRASIL. **Decreto 11.271/2022 - Institui o Sistema de Gestão de Parcerias da União-Sigpar**. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/decretos/decreto-no-11-271-de-5-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: dezembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Anexo III do PPA 2008-2011**. Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2008-2011/anexos-atualizados-ppa-2008-2011/110929_ppa_2008_anexoiii.pdf. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL (2022). MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Plataforma + Brasil: sobre a Plataforma + Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/sobre-a-plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma>. Acesso em: dezembro de 2022

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2008**. Disponível em https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/546/4/PPA_2008_2011_RelatorioAvaliacao2009_AnexoII.pdf. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2009**. Disponível em [PPA_2008_2011_RelatorioAvaliacao2010_Vol_II](https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/decretos/decreto-no-11-271-de-5-de-dezembro-de-2022). Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2012.** Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/relatorio-anual-de-avaliacao-ano-base-2012/130612_rel_aval_2013_vol_2-tomo_i.pdf. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2013.** Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/relatorio-anual-de-avaliacao-do-ppa-2012-2015-ano-base-2013/rel_aval_vol_2-tomo_1-sociais2013.pdf. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2014.** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/relatorio-anual-de-avaliacao-do-ppa-2012-2015-ano-base-2014/tomo-i-programas-sociais.pdf>. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2015.** Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/41/2/relatorio-avaliacao-ppa-vol2-programas-tematicos.pdf>. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2016.** Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/rel_anual_de_avaliacao_ppa_2016_2019_volume_i.pdf. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2017.** Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/avaliacao_ppa_2017_volume_1.pdf. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2018.** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/arquivos/monitormaento-e-avaliacao-do-ppa/ppa-2018-avaliacao-dos-programas-tematicos.pdf>. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2019.** Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/arquivos/monitormaento-e-avaliacao-do-ppa/relatorio-de-avaliacao-do-ppa-2019-avaliacao_dos_programas_tematicos.pdf. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2020**. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/volume-1.pdf>. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Avaliação PPA. Ano-base, 2021**. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/volume-1-corrigido-com-capa.pdf>. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Espelho do PPA 2012-2015**. Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/lei-ppa-2012-2015/151117_anexo_i_2012-2015.pdf. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Espelho do PPA 2016-2019**. Disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2016_2019/proposta/projeto/anexo1.pdf. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Espelho do PPA 2020-2023**. Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/siop_eselho_programas_completo_sem-ri.pdf. Acesso em: novembro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Membros do CNlg**. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/agenda-de-reunioes>. Acesso em: janeiro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional>. Acesso em: fevereiro de 2022.

BRASIL. **Nova Lei de Migrações – 13.445/2017**. Disponível em: L13445 (planalto.gov.br). Acesso em: janeiro de 2022.

BRASIL. **Plataforma+Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma-mais-brasil>. Acesso em: janeiro de 2022.

BRASIL. SENADO FEDERAL (2021). **Relatório Anual 2021**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2301>. Acesso em: outubro de 2022.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2301>. Acesso em: outubro de 2022.

BOURDIEU, Pierre. (2014) **Sobre o Estado**. Companhia das Letras. Curso de 7 de fevereiro de 1991.

CANDIOTTO, Cesar. **Sujeição, subjetivação e migração**: reconfigurações da governamentalidade biopolítica. Revista Kriterion, Belo Horizonte, nº 146, Ago/2020.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/kr/a/q4gHz3r6vQsdD3JgtMKbbCR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: setembro de 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília, 2018. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%20de%20pol%20adticas%20p%20bablicas.pdf. Acesso em: fevereiro de 2022.

CARDOSO JR, José Celso. **Monitoramento estratégico de políticas públicas**:

requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Disponível em:

<https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201407002/pdf/1598015026-7-4.pdf>. Acesso em: dezembro de 2022.

CARNEIRO, W. P. **A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois**. In: SILVA, C. A. S. (Org.). Direitos humanos e refugiados. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 13-31.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1066/1/td_1686.pdf. Acesso em: dezembro de 2022.

CASA CIVIL (2022). **Operação Acolhida**. Disponível em:

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>. Acesso em: dezembro de 2022.

CAVALCANTI, L. (2015). **Novos fluxos migratórios para o mercado de trabalho brasileiro**: desafios para políticas públicas. Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege), 21-35, 11, n.16, jul-dez.2015.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020**: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações.

Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

CG-CONARE. **Painel interativo de decisões sobre refúgio no Brasil**. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZTk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTgxYTctNDNIN2ZkNjZmMWVliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection>. Acesso em: dezembro de 2022.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (Working Paper, n. 53).

CMMIR - SENADO FEDERAL. **Relatório Anual 2022**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2301>. Acesso em: dezembro de 2022.

COMBLIN, Joseph. **A Ideologia da Segurança Nacional**: o poder militar na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. Capítulo 1.

CORTES, S. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/SkLgJG36JTnStvkWcm5p5kS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: dezembro de 2022.

D'ASCENZI, Luciano. **Dos fundamentos teórico-metodológicos (pp. 9-34)**. In LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Políticas Públicas, gestão urbana e desenvolvimento local. Metamorfose, 2018. Porto Alegre/RS.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 23-48, 2009.

DOMENECH, Eduardo; BOITO, María Eugenia (2019). **“Luchas migrantes” en Sudamérica: reflexiones críticas desde la mirada de la autonomía de las migraciones** (pp. 159-191) in BLANCA, Cordero; MEZZADRA, Sandro; VARELA, Amarela (eds). América Latina en movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos. UACM, Tinta Limón ed. y Traficantes de Sueños.

DOMENICH, Eduardo. **O controle da imigração “indesejável”**: expulsão e expulsabilidade na América do Sul. Ciência e Cultura, vol. 67, no. 2, Apr./June, São Paulo. Ídem (2013).

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C.B. (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo. IEE/PUC-SP, 2001.

EVANS, Peter B. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995

EVANS, Peter B. **O Estado como problema e solução**. Nova Lua, São Paulo, n. 28-29, p. 1-29, abr.1993

FARIA. C. A. P, 2003. Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 18, n. 51, 2003.

FARIA, C. A P, 2012 (org). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

FERRAREZI, Elisabete; RUA, M. G.; XIMENES, D. A. A implementação do Programa Bolsa Família: formulação em processo. **Implementação de Políticas Públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**, v. 2, 2018.

GAETANI, F. La dinámica de la coordinación en el ámbito del Ejecutivo. Una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula. In: Grau, Nuria Cunill; Toro, Julio César Fernández; Sáez, Manuel Arenilla. (Orgs.). **Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales**. 1. ed. Caracas: Clad, 2011

GOGGIN, M. L. **Implementation theory and practice**: toward a third generation. Glenview, Ill. [u.a.]: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990.

GOMIDE; P. (ogr). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. IPEA. Brasília, 2014. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: novembro de 2022.

GOMIDE, Alexandre. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (dês)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A; BOSCHI, R. (Orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. IPEA. Rio de Janeiro, 2016.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana K.; MACHADO, Raphael. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311/25128>. Acesso em: dezembro de 2022.

GUEDES, Ana Lucia; ACCIOLY, Tatiana de Almeida, et al. **Migrações internacionais**: impactos dos novos fluxos migratórios no Brasil em perspectiva multidisciplinar. 42^o Encontro Anual da ANPOCS. GT 16 – Migrações internacionais: Estado, controle e fronteiras. Disponível: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/25736/Artigo%20ANPOCS%202018%20Guedes%20et%20al.pdf>. Acesso em: agosto de 2022.

HAYDU, Marcelo. **A integração de refugiados no Brasil**. In: RAMOS, André; RODRIGUES Guilherme; ASSIS Guilherme (Orgs.). 60 anos do ACNUR: Perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 131-146

HOWLETT, M. **Designing public policies**: principles and instruments. Abingdon: Routledge, 2011.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **RedeMir**. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/sobre-a-redemir/>. Acesso em: outubro de 2022.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. **Uma política Migratória Reativa e Inadequada: A migração venezuelana para o Brasil e a Resolução n. 126 do Congresso Nacional.** Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf. Acesso em: fevereiro de 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil.** IPEA, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf Acesso em: fevereiro de 2022.

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Refúgio em Números (7ª Edição).** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/REF%C3%9AGIO_EM_N%C3%9AMEROS/Refu%CC%81gio_em_Nu%CC%81meros_-_27-06.pdf. Acesso em: agosto de 2022.

KOIFMAN, Fábio. **O imigrante ideal: o ministério da justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945).** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2012. Capítulo 5

LASSWELL, Harold. D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland: Meridian Books, [1936]1956.

LEÃO, Renato Z. R. **CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência.** In: RAMOS, André; RODRIGUES Guilherme; ASSIS Guilherme (Orgs.). 60 anos do ACNUR: Perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 69-92.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries.** New Haven: Yale University, 1999.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 101-110, 2013.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano (2016). Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, R.M.C.; HELLMANN, A. (Orgs). **Dicionário Crítico: política de assistencial social no Brasil.** Porto Alegre: UFRGS, 2016.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Estrutura normativa e implementação de políticas públicas.** Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108186/000948569.pdf?sequence=1> Acesso em: fevereiro de 2022.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano (2018). **Políticas Públicas, gestão urbana e desenvolvimento local.** Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano (2019). Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. ENAP, 2019, p. 127 a 152.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. In: ENCONTRO DA ABCP. 6., 2008, Campinas. **Anais...** Campinas: ABCP, 2008. p. 1-23.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUCMINAS, 2012. p. 221-259.

LOTTA, G. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez. 2014.

LOWI, T. J. **Four system of policy, politics, and choice**. Public Administration Review, 1972.

LUSSI, Carmem. **Atendimento à população migrante: por uma abordagem integral**. Disponível em: <https://niem.com.br/wp-content/uploads/2020/09/Migra%C3%A7%C3%B5es-Rumos-Tend%C3%AAs-e-Desafios-1.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2022.

LUSSI, Carmem. **Formulação legal e políticas públicas no trato das migrações nacionais e internacionais**. In: COELHO, Renata; PRADO, Erlan José Peixoto do Prado (Orgs). **Migrações e Trabalho**. Ministério Público do Trabalho. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/ibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Livro_Migracoes_e_TrabalhoWEB.pdf. Acesso em: março de 2022.

MATTOS, Pablo. **Breves apontamentos sobre a atuação do ACNUR na resposta ao fluxo de venezuelanos em Roraima**. In: IMDH. Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates, 14. Outubro, 2019. pp. 21-26.

MEDEIROS, Camila Pinheiro; COURY, Paula. **Acolhimento e proximidade: reflexões sobre os 20 anos de atuação do Instituto Migrações e Direitos Humanos junto a pessoas migrantes, refugiadas e apátridas**. In: IMDH. Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates, 14. Outubro, 2019. pp. 101-128.

MELLO, Janine; PEREIRA, Ana Camila Ribeiro. **Dinâmicas do terceiro setor no Brasil: Trajetórias de criação e fechamento de organizações da sociedade civil (OSCs)**

de 1901 a 2020. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/arquivos/posts/3653-tddinamicaterceirosetorpublicacaopreliminar.pdf>. Acesso em: outubro de 2022.

MELLO, Janine; LOTTA, Gabriela Spanghero; CAMPELLO, Tereza. **Os Desafios de gestão federal da Política Nacional de Assistência Social**: uma entrevista com Tereza Campello. 2020.

MENEZES, Fabiano L. de. **O panorama da proteção dos refugiados na América Latina**. In: RAMOS, André; RODRIGUES Guilherme; ASSIS Guilherme (Orgs.). 60 anos do ACNUR: Perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 93-109.

MENICUCCI, Telma. **Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas**: usos e abordagens no Brasil. Revista Política Hoje, v. 27, n. 1, 2018.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **O que são e como surgiram as políticas sociais**. In: MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. Políticas Sociais: Conceitos, Trajetórias e a Experiência Brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. pp.13-33.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (BRASIL, 2022). **Sistema de Gestão de Parcerias da União (Sigpar) é o novo estruturador para transferências da União**. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/noticias-e-eventos/noticias/2022/dezembro/sistema-de-gestao-de-parcerias-da-uniao-sigpar-e-novo-estruturador-para-transferencias-da-uniao>. Acesso em: dezembro de 2022.

MOREIRA, CARLOS H. A. **Transferência de conhecimentos entre universidades e governo em projetos de TI**: o caso SICONV, Dissertação de Mestrado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Global sobre os refugiados**: em que aspecto é diferente do pacto dos migrantes e como ajuda as pessoas forçadas a fugir? (2018). Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1652121>. Acesso em: outubro de 2022.

NUNES, Aloysio. **Discurso do senador Aloysio Nunes Ferreira na Cerimônia de transição do cargo de Ministro das Relações Exteriores para o Embaixador Ernesto Araújo**. In: Ministério das Relações Exteriores. Arquivo Central – DCA. Resenha da Política Externa do Brasil, nº 124. Brasília, 2019. pp. 21-28.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS (OBMIGRA, 2022). **Instituições/Órgãos governamentais**. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/obmigra/orgaos-governamentais/>. Acesso em: dezembro de 2022.

OLIVEIRA, Aline Passuelo de. **O estado brasileiro e os fluxos migratórios internacionais**: produção e circulação de discursos, categorizações jurídicas e economias morais. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFRGS, 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM), 2022a. **OIM no Brasil**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/oim-no-brasil>. Acesso em: outubro de 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM), 2022b. **Visión estratégica de la OIM**: resiliencia, movilidad y gobernanza. Disponível em: <https://www.iom.int/es/estrategia>. Acesso em: outubro de 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM), 2022c. **Gestão das Migrações**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/gestao-das-migracoes>. Acesso em: outubro de 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM), 2022d. **Plataforma MigraCidades**. Disponível em <https://www.ufrgs.br/migracidades/>. Acesso em: outubro de 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM), 2020. **Assistência jurídica à população migrante no Brasil**: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/AJPMB_Final_online_spread.pdf. Acesso em: dezembro de 2022.

OSC, Diretor da Instituição@01. Entrevista [out.2022]. Entrevistador: Carolina Cunha César. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Arquivo mp3 (60 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre parcerias públicas entre a União e OSC's.

OSC, Diretor da Instituição@03. Entrevista [nov.2022]. Entrevistador: Carolina Cunha César. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Arquivo mp3 (60 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre parcerias públicas entre a União e OSC's.

OSC, Diretor da Instituição@04. Entrevista [nov.2022]. Entrevistador: Carolina Cunha César. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Arquivo mp3 (60 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre parcerias públicas entre a União e OSC's.

OSC, Diretor da Instituição@05. Entrevista [nov.2022]. Entrevistador: Carolina Cunha César. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Arquivo mp3 (60 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre parcerias públicas entre a União e OSC's.

OSC, Diretor da Instituição@08. Entrevista [dez.2022]. Entrevistador: Carolina Cunha César. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Arquivo mp3 (60 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre parcerias públicas entre a União e OSC's.

OSC, Diretor da Instituição@09. Entrevista [dez.2022]. Entrevistador: Carolina Cunha César. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Arquivo mp3 (60 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre parcerias públicas entre a União e OSC's.

PACÍFICO, A. M. C. P. **O capital social dos refugiados**: bagagem cultural e políticas públicas. Maceió: Edufal, 2010.

PAPI, Luciana P; HAMERSKI, Bruna. **Capacidades estatais para a implementação de políticas públicas**: uma abordagem sobre o planejamento no campo da saúde no município de Porto Alegre. Disponível em:

<https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4410>. Acesso em: dezembro de 2022.

PECEQUILO, Cristina Sorenau. **Introdução às relações internacionais**: tema, atores e visões. Ed. Vozes. Rio de Janeiro, 2016. Capítulo 2.

PEREIRA, Luísa Klix; HILLESHEIM, Betina. **Do Estatuto do Estrangeiro (1980) à Lei da Migração (2017)**: Processos de in/exclusão e governamentalidade biopolítica. Anais da Jornada Acadêmica do Programa de Pós-Graduação em Educação, UNISC – 2020.

PEREZ, J. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010.

PETERS, B. Guy (2004). **Governance and public bureaucracy**: new forms of democracy or new forms of control? Asia Pacific Journal of Public Administration, v. 26, n. 1, p. 3-15, 2004

PETERS, B. Guy (2005). **The problem of policy problems**. Journal of Comparative Policy Analysis, v. 7, n. 4, p. 349-370, 2005

PINTO, Bibiana Graeff Chagas. **O papel dos Comitês Estaduais de políticas de atenção aos refugiados no Brasil**. In: RAMOS, André; RODRIGUES Guilherme; ASSIS Guilherme (Orgs.). 60 anos do ACNUR: Perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 179-200.

PIOVESAN, Flávia. **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados**. In: RODRIGUES, Viviane Mazine. (Org.). Direitos humanos e refugiados. Vila Velha: UVV, 2006. p. 54-95.

PIRES, R. R. C. (2009). **Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil**. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n3/06.pdf> Acesso em: dezembro de 2022.

PIRES, R. (2020). Prefácio. In: MELLO, Janine et al (Orgs). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: IPEA, 2020.

RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **A Lei de Migração nos seus três primeiros anos de vigência**. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf. Acesso em: fevereiro de 2022.

REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: Direitos humanos e espaço público**. Ed. Conceito. Florianópolis, 2013. Capítulos 1 e 2.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. Policy implementation. Encyclopedia of Policy Sciences. New York: Marcel Dekker, 1983.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEYFERTH, Giralda. **Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização**. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. (org). Raça, Ciência e Sociedade [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 41-58, 1996.

SEYFERTH, Giralda. **Imigração e Colonização Alemã no Brasil: uma revisão da bibliografia**. BIB, Rio de Janeiro, nº 25, p. 3-55

SENADO FEDERAL. **Atividade legislativa – 08/12/2022 – 6ª Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/11060>. Acesso em: dezembro de 2022.

SILVA, Luciana Otávia. **Avaliação do potencial de benefícios do uso de arquitetura corporativa à função transferência voluntária**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3968/1/Avalia%c3%a7%c3%a3o%20do%20potencial%20de%20benef%c3%ad%20do%20uso%20de%20arquitetura%20corporativa%20a%20fun%c3%a7%c3%a3o%20transferencia%20volunt%c3%a1ria%2020140806.pdf>. Acesso em: dezembro de 2022.

SILVA, Filipe Rezende; FERNANDES, Duval. **Desafios enfrentados pelos imigrantes no processo de integração à sociedade brasileira**. In: IMDH. Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates, 13. Outubro, 2018. pp. 83-102.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M (OBMigra, 2021). **Refúgio em Números**, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF.

SISMIGRA. **Sistema de Registro Nacional Migratório**. Polícia Federal. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401205-sismigra>. Acesso em: julho de 2021.

SKOCPOL, T. (1979). **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T. (1985). **Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research**. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SOUZA, Celina (2019). Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. e00046818, 2019.

SOUZA, Celina (2018). **Coordenação de políticas públicas**. Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%20de%20pol%20adticas%20p%20c%20bablicas.pdf. Acesso em: fevereiro de 2022.

SOUZA, Celina (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, p. 105-121, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yvjv4JHqyV65vcjb/?lang=pt#>. Acesso em: novembro de 2022.

SOUZA, Vanderlei Sebastião de. **Por uma nação eugênica: higiene, raça e identidade nacional no movimento eugênico brasileiro dos anos 1910 e 1920**. *Revista Brasileira de História e Ciência - Rio de Janeiro*, v.1, n.2, p. 146-166. Disponível em: https://www.sbh.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=74. Acesso em: junho de 2022.

THURSTON, Anne. **Public records: evidence for openness**. Institute of Commonwealth Studies School of Advanced Study, University of London, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 788/2006 – Identificadas fragilidades sistemáticas de controle dos recursos federais**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-26818/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: dezembro de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Governança Multinível**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/30/90/36/1D/47F5B710140B5BA7F18818A8/Referencial%20de%20Governanca%20Multinivel.pdf>. Acesso em: dezembro de 2022.

VAINER, C.B. **Estado e migrações no Brasil** – anotações para uma história das políticas migratórias. Travessia, São Paulo, n.36, p.15-32, 2000.

VEDOVATO, L.R. A Nova Lei de Migração Brasileira: um aniversário com pouco a se comemorar para além da entrada em vigor da lei. **Revista Conceito Jurídico**, Brasília, DF, Ano III, n.34, p. 27-30, 2019.

VEDOVATO, L.R. **O Direito de ingresso do Estrangeiro**: a circulação de pessoas pelo mundo do cenário globalizado. São Paulo, SP: Atlas, S.A., 2013.

X, Respondente. Entrevista [nov.2022]. Entrevistador: Carolina Cunha César. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Arquivo mp3 (60 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre parcerias públicas entre a União e OSC's.

W, Respondente. Entrevista [nov.2022]. Entrevistador: Carolina Cunha César. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Arquivo mp3 (60 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre parcerias públicas entre a União e OSC's.

WEAVER, K.R.; ROCKMAN, B. **Do institutions matter?** Washington, DC: Brookings Institution, 1993.

Y, Respondente. Entrevista [dez.2022]. Entrevistador: Carolina Cunha César. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Arquivo mp3 (60 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre parcerias públicas entre a União e OSC's.

Z, Respondente. Entrevista [nov.2022]. Entrevistador: Carolina Cunha César. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Arquivo mp3 (60 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre parcerias públicas entre a União e OSC's.

ZITTOUN, P. **The domestication of a 'wild' problem**: taming policy agenda setting. In: Zahariadis, N. (org.). Handbook of public policy agenda setting. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016.

APÊNDICE A – EDITAIS DE CHAMAMENTO PÚBLICO

Edital Órgão	Objeto	Legislação	Tempo	Exigências prévias p/ participação das OSC's nas seleções públicas	Referência PPA
01/2021 SNPG – Min. Mulher, Fam. e DH	Fomento à empregabilidade das populações LGBT, migrantes e refugiados.	13.019/2014 Dec. 8.726/2016	TC: 12 meses Seleção: 30 dias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estar habilitada na Plataforma + Brasil; 2. Declaração de Ciência e Concordância, conforme modelo do Edital; 3. Uma OSC que possua outros CNPJ's em estados da federação diferentes poderá inscrever apenas uma proposta; 4. Não é permitida a atuação em rede. 	PPA 2020-2023 Os créditos orçamentários são provenientes da funcional programática: 10.81101.14.422.5034. 21AR.0007. Programa 5034- Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos.
01/2021 SNJ – Min. Just. e Seg. Pública	Projeto voltado à promoção disseminação de informações sobre legislação migratória, à inclusão social, à consolidação< à promoção e à prevenção de violação de garantias e direitos dos migrantes e refugiados - MIGRAJUS	13.019/2014 Dec. 8.726/2016	TC: 12 meses Seleção: 30 dias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estar habilitada na Plataforma + Brasil; 2. Declaração de Ciência e Concordância, conforme modelo do Edital; 	PPA 2020-2023 Os créditos orçamentários são provenientes da funcional programática: 10.30101.14.422.5015. 2017 Programa 5015 “Justiça e Ação 2017 Política Nacional de Justiça”;
01/2020, SNJ- Min. Just. e Seg. Pública	Projeto voltado à promoção da inclusão social, laboral, produtiva e cultural para imigrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas	13.019/2014 Dec. 8.726/2016	TC: 12 meses Seleção: 30 dias	<ol style="list-style-type: none"> 3. Estar habilitada na Plataforma + Brasil; 4. Declaração de Ciência e Concordância, conforme modelo do Edital; 	PPA 2020-2023 Os créditos orçamentários são provenientes da funcional programática: 10.30101.14.422.5015. 2017 Programa 5015 “Justiça e Ação 2017 Política Nacional de Justiça”; Objetivo: 1210 – Fortalecer a Promoção de Direitos e a Aplicação da Justiça; Plano Orçamentário 0005 “Migrações: Apatridia, Naturalização, Refúgio, Residência e Retirada Compulsória”.
01/2018, SNJ- Min. Just. e Seg.	Projeto voltado à promoção da inclusão social, laboral,	13.019/2014 Dec. 8.726/2016	TF: 12 meses Seleção:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estar habilitada no SICONV; 2. Declaração de Ciência e Concordância, conforme modelo do Edital; 	PPA 2016-2019 Os créditos orçamentários são

Pública	produtiva e cultural para imigrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas		30 dias		<p>provenientes da funcional programática: 14.422.2081.2017.0001</p> <p>Programa 2081 "Justiça, Cidadania e Segurança Pública" e na ação "Política Nacional de Justiça".</p> <p>No plano orçamentário de "Garantia e Expansão dos Direitos dos Migrantes e Refugiados".</p>
02/2018, SNJ - Min. Just. e Seg Pública.	Reassentamento de Refugiados	9.474/1997 13.019/2014 Dec. 8.726/2016	TC: 12 meses Seleção: 30 dias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estar habilitada no SICONV; 2. Declaração de Ciência e Concordância, conforme modelo do Edital; 3. Não é permitida atuação em rede; 4. Ter objetivos estatutários ou regimentais voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, exceto para organizações religiosas ou sociedades cooperativas; 5. Ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos da Lei nº 13.019, de 2014, e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta; 6. Ser regida por normas de organização interna que prevejam, expressamente, escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade; 7. Possuir, no momento da apresentação do plano de trabalho, no mínimo 3 anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ; 8. Possuir experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante, pelo prazo mínimo de 1 ano; 9. Possuir instalações e outras condições materiais para o desenvolvimento do objeto da parceria e o cumprimento das metas estabelecidas ou, alternativamente, prever a sua contratação ou aquisição com 	<p>Os créditos orçamentários são provenientes da funcional programática 30101.14.422.2081.2017</p> <p>PPA 2016-2019</p> <p>Programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública;</p> <p>Objetivo: 1043 – Ampliar o acesso à justiça e à informação, promover os direitos da justiça de transição, os direitos de imigrantes e refugiados e fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas;</p> <p>Meta: 045U Aprimorar o atendimento de demandas de migrantes, reduzindo o tempo médio de processos de naturalização, igualdade de direitos e residência;</p> <p>Iniciativas: 04XC – Aperfeiçoamento dos fluxos de respostas a demandas em migrações e refúgio;</p> <p>04XD – Produção de matriz de coordenação de políticas públicas com outros órgãos federais e diretrizes para planos e políticas voltados a órgãos e entidades da agenda migratória;</p>
02/2018, SNJ - Min. Just. e Seg Pública.	Reassentamento de Refugiados	9.474/1997 13.019/2014 Dec. 8.726/2016	TC: 12 meses Seleção: 30 dias	<ol style="list-style-type: none"> 8. Possuir experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante, pelo prazo mínimo de 1 ano; 9. Possuir instalações e outras condições materiais para o desenvolvimento do objeto da parceria e o cumprimento das metas estabelecidas ou, alternativamente, prever a sua contratação ou aquisição com 	<p>04XD – Produção de matriz de coordenação de políticas públicas com outros órgãos federais e diretrizes para planos e políticas voltados a órgãos e entidades da agenda migratória;</p>

<p>02/2018, SNJ - Min. Just. e Seg. Pública.</p>	<p>Reassentamento de Refugiados</p>	<p>9.474/1997 13.019/2014 Dec. 8.726/2016</p>	<p>TC: 12 meses Seleção: 30 dias</p>	<p>recursos da parceria, a ser atestado mediante declaração do representante legal da OSC;</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Deter capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento do objeto da parceria e o cumprimento das metas estabelecidas, a ser comprovada na forma do art. 26, caput, inciso III, do Decreto nº 8.726, de 2016; 11. Apresentar certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições, de dívida ativa e trabalhista; 12. Apresentar certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; 13. Apresentar cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual, bem como relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, conforme estatuto, com endereço, telefone, endereço de correio eletrônico, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF de cada um deles; 14. Comprovar que funciona no endereço declarado pela entidade, por meio de cópia de documento hábil, a exemplo de conta de consumo ou contrato de locação; 15. Atender às exigências previstas na legislação específica, na hipótese de a OSC se tratar de sociedade cooperativa; 16. Somente serão avaliadas as propostas que, além de cadastradas, estiverem com status da proposta “enviada para análise” no SICONV e disporem das seguintes informações: descrição das atividades prévias da proponente e o nexa com o objeto proposto e com as metas a serem atingidas; indicadores que aferirão o cumprimento das metas; detalhamento metodológico; prazos para execução e valor global do projeto. 17. Serão eliminadas propostas com pontuação inferior a 6 pela Comissão de Seleção; 	
---	---	---	---	--	--

2016 – Min. Just. e Seg. Pública	Projeto voltado à promoção da inclusão social, laboral, produtiva e cultural para imigrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas	13.019/2014 Dec. 8.726/2016	TC: 12 meses Seleção: 30 dias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estar habilitada no SICONV; 2. Declaração de Ciência e Concordância, conforme modelo do Edital; 3. Deverá possuir mais de 5 (cinco) anos de inscrição no CNPJ e, ainda, capacidade técnica ou operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede. 	Os créditos orçamentários são provenientes da funcional programática: 14.422.2081.2017.0001 Política Nacional de Justiça Programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública; (Metas e Iniciativas supracitadas)
2013 – Min. Mulher, Fam. e DH.	No Edital, Nº 04/2013 da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, origem do programa, não há menção para participação de OSC, diferentemente do SICONV.				
2009 a 2014 – Min. Just. e Seg. Pública.	Não houve Chamamento Público com base no Dec. 6.170/2007, art. 4º. § 2, III “nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas também tenham sido devidamente aprovadas.”				

Fonte: Elaborado pela autora

APÊNDICE B – ORDEM E ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Número da entrevista	Instituição do respondente	Pseudônimo	Local	Entrevistador	Mês/Ano
Entrevista 1	OSC	Diretor Instituiç@01	Escritórios nos estados de Roraima, Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.	Carolina César	Outubro/2022
Entrevista 2	Ministério da Justiça	Respondente Z	Brasília	Carolina César	Novembro/2022
Entrevista 3	OSC	Representante da Instituiç@02	Brasília	Carolina César	Não compareceu Novembro/2022
Entrevista 4	OSC	Representante da Instituiç@03	Brasília	Carolina César	Novembro/2022
Entrevista 5	OSC	Representante da Instituiç@04	São Paulo	Carolina César	Novembro/2022
Entrevista 6	OSC	Diretor da Instituiç@05	São Paulo	Carolina César	Novembro/2022
Não se aplica	OSC	Instituiç@06 Instituiç@07	Não se aplica	Carolina César	Não aceitaram ao convite Novembro/2022
Entrevista 7	Ministério da Justiça	Respondente W	Brasília	Carolina César	Novembro/2022
Entrevista 8	Ministério da Justiça	Respondente X	São Paulo	Carolina César	Novembro/2022
Entrevista 9	Ministério da Justiça	Respondente Y	Brasília	Carolina César	Dezembro/2022
Entrevista 10	OSC	Representante Instituiç@08	Porto Alegre	Carolina César	Dezembro/2022
Entrevista 11	OSC	Representante da Instituiç@09	Região Sul	Carolina César	Dezembro/2022

Conceitos	Perguntas (Representantes OSC'S)	Perguntas (Representantes Ministeriais)	Objetivos de pesquisa
Articulação / Estrutura Institucional	1) Como se dá a articulação entre a sua organização e os atores governamentais da estrutura institucional relacionada à migração e ao refúgio no Brasil?	1) Como se dá a articulação entre a sua organização e os atores da sociedade civil relacionados à migração e ao refúgio no Brasil?	Mapear a estrutura institucional de coordenação para execução da Política Nacional de Migração a fim de entender como se estabelece a relação entre atores governamentais e não governamentais para implementação de parcerias
	2) Qual é a estrutura institucional, no âmbito federal, para a execução da Política Nacional de Migração?	2) Qual é o tipo de organização, no âmbito dos atores da sociedade civil, para a execução da Política Nacional de Migração?	
Plataforma + Brasil / parcerias entre OSC's e governo federal	3) Qual(is) é (são) a(s) plataforma(s) que vocês utilizam para identificação e submissão de propostas de atividades específicas a migrantes com financiamento a partir de recursos do Orçamento Geral da União?	3) Qual(is) é (são) a(s) plataforma(s) que vocês utilizam para chamamento público para atividades com migrantes, realizadas por OSC's, por meio de financiamento do Orçamento Geral da União?	Apresentar a ferramenta (<i>Plataforma + Brasil</i>) de veiculação de programas da União, representada pelos seus Ministérios, para formalização de transferências voluntárias a título de ilustração das parcerias com Organizações da Sociedade Civil
Perfil das OSC's	4) Qual é a estrutura de sua instituição: quantos postos de trabalho atuam no tema da migração; qual é a capacidade de atendimento ao público migrante; quais regiões atendem; há um setor específico para captação de recursos; há dentre os membros da equipe de trabalho pessoas migrantes?	4) Qual é o perfil das OSC's para execução de atividades com o público migrante no Brasil?	Identificar o perfil das OSC's que atuam na integração de migrantes/refugiados no Brasil e, especialmente, aquelas que formalizaram Termos de Colaboração com a União na área de migração e refúgio por esta plataforma
	5) Vocês já submeteram propostas de parcerias com o governo federal? Se sim, comente.	5) Vocês já formalizaram parcerias com OSC's para execução de atividades E11:E13 com público migrante. Se sim, comente.	
	6) Vocês já formalizaram parcerias com o governo federal no tema da migração? Se sim, comente.	6) Qual é o perfil das OSC's parceiras na execução de atividades com o público migrante no Brasil?	
Desafios na formalização de parcerias a partir da Plataforma + Brasil	7) Vocês utilizam ou já utilizaram a Plataforma + Brasil? Se sim, como foi a experiência para identificação, submissão e/ou execução de uma proposta?	7) Vocês utilizam ou já utilizaram a Plataforma + Brasil? Se sim, como foi a experiência para divulgação, avaliação e/ou execução de propostas de OSC's?	Verificar quais são os desafios enfrentados pelas OSC's no acesso aos programas, na submissão de propostas e na execução de atividades para o atendimento e integração local dos migrantes a partir dos procedimentos descritos nos editais de seleção pública da <i>Plataforma + Brasil</i>
	8) Vocês conseguiram identificar nos editais de chamamento público o tipo de informações obrigatórias e perfis de usuários para navegação na referida Plataforma?	8) Vocês identificam algum problema específico no uso da Plataforma + Brasil? Se sim, comente.	
	9) Vocês identificam algum problema específico no uso da Plataforma + Brasil? Se sim, comente.	9) Há uma equipe interministerial que atue exclusivamente para atendimento a dúvidas na Plataforma+Brasil?	
	10) Algum outro comentário pertinente a partir das perguntas realizadas anteriormente?	10) Algum outro comentário pertinente a partir das perguntas realizadas anteriormente?	