

**UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**GOVERNANÇA E REFÚGIO NO BRASIL: UM PROCESSO  
DEMOCRÁTICO EM CONSTRUÇÃO**

**MOARA FERREIRA LACERDA**

**VILA VELHA / ES**  
**FEVEREIRO / 2015**

**UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**GOVERNANÇA E REFÚGIO NO BRASIL: UM PROCESSO  
DEMOCRÁTICO EM CONSTRUÇÃO**

Dissertação apresentada à  
Universidade Vila Velha, como pré-  
requisito do Programa de Pós-  
Graduação em Sociologia Política  
para a obtenção do grau de Mestre  
em Sociologia Política.

**MOARA FERREIRA LACERDA**

**VILA VELHA / ES**  
**FEVEREIRO / 2015**

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

L131g Lacerda, Moara Ferreira.

Governança e refúgio no Brasil: um processo democrático em construção / Moara Ferreira Lacerda. – 2015.

154 f.: il.

Orientador: Aloisio Krohling.

Dissertação (mestrado em Sociologia Política) - Universidade Vila Velha, 2014.

Inclui bibliografias.

1. Refugiados - Brasil. 2. Sociedade civil. 3. Administração pública – Aspectos sociais. I. Krohling, Aloisio. II. Universidade Vila Velha. III. Título.

CDD 351.81

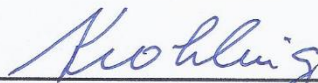
**MOARA FERREIRA LACERDA**

**GOVERNANÇA E REFÚGIO NO BRASIL: UM PROCESSO DEMOCRÁTICO  
EM CONSTRUÇÃO**

Dissertação apresentada à  
Universidade Vila Velha, como  
pré-requisito do Programa de Pós  
Graduação em Sociologia Política  
para obtenção do grau de Mestre  
em Sociologia Política.

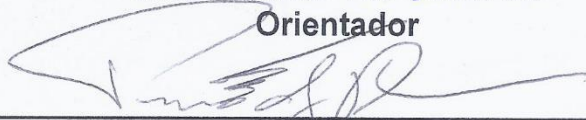
Aprovada em 20 de fevereiro de 2015.

**BANCA EXAMINADORA:**



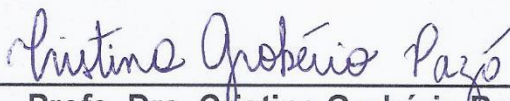
---

**Prof. Dr. Aloísio Krohling**  
**Universidade Vila Velha-ES**  
**Orientador**



---

**Prof. Dr. Paulo Edgar da Rocha Resende**  
**Universidade Vila Velha-ES**



---

**Profa. Dra. Cristina Grobério Pazó**  
**Faculdade de Direito de Vitória – FDV/ES**

*“Tenho a impressão de ter sido uma criança brincando à beira-mar,  
divertindo-me em descobrir uma pedrinha mais lisa  
ou uma concha mais bonita que as outras,  
enquanto o imenso oceano da verdade  
continua misterioso diante de meus olhos”.*  
*(Isaac Newton)*

À minha família,  
unida por laços de amor e espírito.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, por jamais me deixar desamparada e por conceder-me a graça de mais uma vitória repleta de aprendizagem e crescimento.

Aos meus pais, Geraldo Luiz Lacerda e Márcia Ferreira Lacerda, alicerces da minha vida, do meu ser e das minhas conquistas. Sem o amor e a dedicação de vocês eu não estaria onde estou, eu não seria quem eu sou. Espelho-me em vocês para alcançar o meu lugar neste mundo.

Aos meus irmãos, Tracy Ferreira Lacerda e Tobias Patrício de Lacerda Neto, que compartilharam comigo cada momento da minha jornada, vivenciando cada emoção, cada tropeço e cada conquista. A presença de vocês ao meu lado faz toda a diferença, refletindo em mim: força, coragem e inspiração.

Aos anjos de luz, meus amigos, que me orientaram e me guiaram mais do que eu possa imaginar, mais do que eu possa merecer; ensinando-me, a cada passo dado, o valor da paciência, da persistência, do amor e da caridade.

A Daniel Duarte Flora Carvalho, namorado e amigo, que sempre apoiou e acreditou nos meus sonhos e sempre se dispôs animosamente a debater as ideias e os argumentos que compõem este trabalho. As nossas divergentes percepções da realidade apenas me enriquecem e me divertem.

Ao meu orientador, mentor e grande amigo, Aloísio Krohling, que me acompanha, me ensina e me inspira desde o início da minha caminhada acadêmica. Os seus ensinamentos e a confiança depositada em mim perpassaram a sala de aula e me acompanharão por toda a vida.

A Ana Maria Duarte Carvalho, Pedro Flora Carvalho, Andréa Duarte Carvalho de Queiroz e Heloísa Maria de Albuquerque Duarte que, sempre quando necessário, me receberam em seu lar de forma calorosa e incentivadora.

A todos os meus familiares que torceram pela minha vitória, especialmente aos meus avós amados e aos meus tios Fabrício Martins Lacerda, Elizabeth de Lourdes Lacerda e Patrícia Helena Lacerda, que me passavam palavras de encorajamento e incentivo. E a quem mesmo longe conseguiu marcar presença e me ajudar, minha tia Marília Ferreira Luz.

A todos os meus professores durante o mestrado e, em especial, à professora Teresa Cristina da Silva Rosa e ao professor Márcio Carneiro dos Reis, que sempre incentivaram minhas ideias e que me ensinaram mais do que teorias e

conceitos; ensinaram-me a importância e o limite do conhecimento científico e me ajudaram a refletir sobre o papel do cientista nesse mundo.

Aos professores Paulo Edgar da Rocha Resende, Cristina Grobério Pazó, Vitor Amorim de Angelo e a Augusto Mazine que por meio de críticas construtivas e palavras de orientação me ajudaram a aprimorar este trabalho.

A todos os meus colegas de mestrado, em especial, a Sayonara Passos, Edyvar de Mattos Guimarães, Ricardo Matos de Souza, Rosa Elena Krause Berger, Viviane Nunes Tetzlaff Lee, Thaíssa Dilly Alves e Nair de Lourdes Sperandio Santos, que contribuíram para o aprendizado de cada aula e que me acompanharam amistosamente durante a produção dessa pesquisa e a jornada do curso.

A Durvalina Maria Sesari Oliosia (Nina), Laise Sindra Ribeiro, Ralf Rickli e Viviane Mazine Rodrigues, por acreditarem no meu trabalho, pelo incentivo e por colaborarem com o desenvolvimento deste através do compartilhamento de suas experiências.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES) pela concessão da bolsa para realização deste mestrado. Sem ela o mestrado seria ainda um sonho.

À Universidade Vila Velha (UVV) pelas oportunidades que ela vem me proporcionando.

Por fim, a todos que contribuíram para a realização desta pesquisa, demonstro minha sincera gratidão.



## RESUMO

LACERDA, Moara Ferreira. M.Sc. Universidade Vila Velha - ES, Fevereiro de 2015.

**Governança e Refúgio no Brasil: um processo democrático em construção.**

Orientador: Aloísio Krohling.

O presente trabalho analisa a governança para a defesa dos direitos dos refugiados no Brasil de forma geral e o caso do Espírito Santo de forma mais específica. Logo, trabalha-se com dois objetos principais de investigação: o refúgio, como uma das categorias de migração, e a governança, compreendida como uma nova forma de governar baseada em ações e políticas descentralizadas, na qual a participação social é um de seus elementos essenciais. O diálogo entre esses dois objetos de estudo é fundamental para compreender as lacunas existentes na promoção dos direitos dos refugiados na sociedade brasileira, os quais se deparam com dificuldades que vão desde a discriminação, até a falta de acesso à educação e ao emprego. Para desenvolver essa análise, tomamos como fio condutor a seguinte pergunta norteadora: em que ambiente sociopolítico a governança na área do refúgio vem se estruturando no Brasil e como esse ambiente vem influenciando a efetividade da governança? Nesse sentido, compreendemos como uma governança efetiva aquela que consegue alcançar os objetivos que a fundamenta. No caso da governança na área do refúgio tais objetivos seriam: a promoção dos direitos e a facilitação da integração do refugiado na sociedade. O estudo, destarte, perpassa a necessidade de compreender o relacionamento entre sociedade civil e sociedade política que se desenvolve dentro de uma estrutura de governança ainda em formação, já que políticas na área do refúgio, ou mesmo da migração de forma mais ampla, não ocupam um espaço tradicional na agenda política brasileira. Tendo isso em vista, recorreremos à metodologia histórico-dialética para compreender a complexidade e as contradições inerentes no relacionamento entre governo e sociedade e os elementos que constroem essa nova formação social de governança na área do refúgio. Sendo assim, organizamos o presente trabalho em três partes principais. O primeiro capítulo irá introduzir o leitor para a temática do refúgio. Haverá análise crítica dos instrumentos de proteção ao refugiado tanto no âmbito internacional, quanto nacional, e de como a rede na área do refúgio se organiza em busca de políticas de integração do refugiado no Brasil. O segundo capítulo faz uma abordagem teórica da governança e do ambiente democrático no qual ela se desenvolve. Consideramos alguns elementos fundamentais nesse processo, como a participação social, para elaborar uma ferramenta de análise dessa governança no país. Por fim, o último capítulo propõe uma análise específica da governança na área do refúgio que está se formando no Espírito Santo.

**Palavras-chave:** refugiados, migrações, sociedade civil, sociedade política, governança em rede.

## ABSTRACT

LACERDA, Moara Ferreira. MSc. Universidade Vila Velha - ES, Fevereiro de 2015.

**Governance and refuge in Brazil: a democratic process in the making.** Advisor: Aloísio Krohling.

This project analyzes the existing governance for the protection of refugee rights in Brazil, in general, and more specifically in the case of the state of Espírito Santo. Therefore, this research has two main investigating objects: refuge, as one category of migration, and governance, understood as a new form of governing based on decentralized actions and policies, in which social participation is an essential element. The dialogue between these two objects of study is fundamental for comprehending existing gaps in the promotion of refugee rights in the Brazilian society. Refugees in this country encounter difficulties that go from discrimination to lack of access to education and employment. To develop this analysis, we undertake the following guiding question: what sociopolitical ambience has structured governance in the area of refuge in Brazil and how has this ambience influenced the effectiveness of this governance? In this sense, we understand effective governance as one that is able to reach the goals that form it. In the case of governance in the area of refuge, such goals are: the promotion of rights and facilitating the integration process of refugees in the society. Thus, this study permeates the necessity of understanding the relationship between civil society and political society that is still developing in a formatting structure of governance since refuge policies, or even migration policies in a wider perspective, aren't a traditional matter in the Brazilian political agenda. Considering this context, we turn to the historical dialectic approach to comprehend the complexities and contradictions intrinsic to a government-society relationship and to comprehend the elements that construct this new social formation related to governance in the area of refuge. Hence, we organized this project into three main chapters. The first chapter will introduce the reader to the study of refuge. This chapter consists of critical analyses of international and national instruments for protecting refugees and of ways that networks in the area of refuge are organized and seek to integrate refugees in Brazil. Chapter two consists of a theoretical discussion on governance and the democratic ambience in which it is developed. We consider some fundamental elements in this process, such as social participation, to elaborate an analyzing tool for the specific governance in question. Finally, the last chapter proposes a specific study about the new forming governance in the area of refuge in the state of Espírito Santo.

**Keywords:** refugees, migrations, civil society, political society, network governance.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados  
Cáritas RJ – Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro  
Cáritas SP – Cáritas Arquidiocesana de São Paulo  
CEIPAR – Comitê Estadual Intersectorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do Estado do Rio de Janeiro  
CER – Comitê Estadual para Refugiados no Estado de São Paulo  
CERM – Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná  
CNIg – Conselho Nacional de Imigração  
COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio  
COMIRAT – Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul  
CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados  
Convenção de 1951 – Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados  
CSVM – Cáritas Sérgio Vieira de Mello  
e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão  
FOCADIM – Fórum Capixaba pelos Direitos dos Migrantes  
IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos  
IOM – International Organization for Migration  
MAIS – Missão em Apoio à Igreja Sofredora  
ME – Ministério da Educação  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MJ – Ministério da Justiça  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
MS – Ministério da Saúde  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
NEPO/UNICAMP – Núcleo de Estudos de População da Universidade de Campinas  
NUARES – Núcleo de Apoio ao Refugiado no Espírito Santo  
OIM – Organização Internacional para as Migrações  
ONG – Organização Não-governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PF – Polícia Federal

Protocolo de 1967 – Protocolo de Nova Iorque de 1967 adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

RI – Relações Internacionais

SEADH – Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Espírito Santo

SEDIR – Secretaria de Direitos Humanos da Serra

SEMCID – Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos de Vitória

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees

UNRWA – *United Nations Relief and Works Agency* for Palestine Refugees in the Near East (Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina)

UNTC – United Nations Treaty Collection

UVV – Universidade Vila Velha

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dificuldades de integração do refugiado no ES .....	23
Quadro 2 – A falta de conhecimento do refúgio pela sociedade como elemento que dificulta a atuação social na área .....	27
Quadro 3 – Países da América Latina e Caribe que ratificaram, aderiram ou sucederam à Convenção de 1951, ao Protocolo de 1967 e à Convenção de 1990 para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias.....	29
Quadro 4 – Países desenvolvidos que ratificaram, aderiram ou sucederam à Convenção de 1951, ao Protocolo de 1967 e à Convenção de 1990 para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias.....	30
Quadro 5 – Maiores países de acolhida de refugiados na América Latina em 2013. ....	38
Quadro 6 – Rede solidária ao migrante e refugiado no Brasil. ....	47
Quadro 7 – Relação das variáveis: participação social, democracia e conhecimento.....	69
Quadro 8 – Considerando as características peculiares do refúgio, você acha que se deve criar políticas e um ambiente de debate específicos para os refugiados e outros para os migrantes? Por quê? .....	111
Quadro 9 – A sua instituição vem participando das reuniões entre sociedade civil e sociedade política no ES, com intuito de debater e criar políticas para promover a integração e defesa dos direitos dos refugiados e migrantes. Por que você acha que esse espaço de interatividade não existiu antes? .....	113
Quadro 10 – A busca pela promoção da integração do refugiado (e do migrante) e pela garantia de seus direitos é uma responsabilidade principalmente do governo, da sociedade civil ou de ambos igualmente? ....	120
Quadro 11 – Limitações encontradas pela instituição para execução de seus projetos e ações.....	123

## **LISTA DE GRÁFICOS**

**Gráfico 1 – Refugiados no Mundo de 2008 a 2013. ....41**

**Gráfico 2 – Refugiados no Brasil de 2008 a outubro de 2014. ....42**

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1 – Relação de interação entre os atores na governança .....</b>	<b>93</b>
--	-----------

## Sumário

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>vii</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>ix</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>	<b>x</b>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>xi</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>02</b>
<b>Capítulo 1. O fenômeno do refúgio.....</b>	<b>11</b>
1.1 Contextualização histórica, instrumentos jurídicos e conceito.. ..	12
1.2 Migração e refúgio no Brasil: contradições eminentes. ....	25
1.3 Estrutura da rede de proteção ao refugiado no Brasil. ....	37
<b>Capítulo 2. Governança e construção democrática .....</b>	<b>49</b>
2.1 Democracia, sociedade civil e participação.....	54
2.1.1 Dialogando Mouffe com Dagnino.....	70
2.2 A governança e o refúgio no Brasil. ....	79
2.2.1 A governança como nova forma de governar. ....	81
2.2.2 Estruturando uma ferramenta de análise da governança. ....	90
<b>Capítulo 3. A governança no Espírito Santo para a defesa dos direitos dos refugiados .....</b>	<b>98</b>
3.1 Estudo etnográfico e análise das entrevistas com os atores da governança para o refúgio no Espírito Santo.....	106
<b>Considerações finais .....</b>	<b>133</b>
<b>Referências .....</b>	<b>139</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>146</b>
Anexo 1 – Mensagem eletrônica do Serviço de Informação ao Cidadão.....	146
Anexo 2 – Resposta do Serviço de Informação ao Cidadão. ....	147



## Introdução

“O começo de todas as ciências é o espanto  
de as coisas serem o que são”.  
(Aristóteles)

Fenômeno complexo é o das migrações internacionais. Presente na história da humanidade desde a antiguidade, a movimentação do homem pelas fronteiras geográficas contribuiu para a constituição dos traços culturais, políticos, e econômicos das sociedades, além do sentimento nacionalista dos Estados nacionais que conhecemos, desde o estabelecimento da Paz de Westphalia.

Referido como bárbaro, estranho, *outsider*, hoje o estrangeiro tornou-se objeto de uma categorização que se torna mais complexa com o tempo e com o desenrolar da globalização contemporânea. Seja agora o migrante forçado ou voluntário, o econômico ou refugiado, o deslocado interno, o asilado, o apátrida, o traficado, o refugiado<sup>1</sup>/deslocado ambiental, a institucionalização das várias categorias do homem migrante, reconhecida pela comunidade internacional, contribuiu para o estudo desse fenômeno por diferentes áreas científicas. Algumas delas seriam: a Geografia, a História, a Economia, a Antropologia, a Psicologia Social e a Sociologia.

Ainda na esfera acadêmica, foi apenas a partir do século XX que as migrações conquistaram um espaço de pesquisa e estudo específico, o que hoje chamamos de uma Sociologia das Migrações. Além disso, a temática passou a ser explorada, nas últimas décadas, na área acadêmica das Relações Internacionais (RI) (BETTS, 2011). Esta última voltando a atenção, principalmente, para o que concerne à migração forçada oriunda de conflitos intra e interestatais. Temos, também, a associação das migrações às limitações democráticas referentes à extensão de uma cidadania nacional, isto é, a implementação de uma democracia cosmopolita.

Com o desenvolvimento da Sociologia das Migrações muito se conquistou na compreensão desse objeto de estudo, antes estudada de forma multifocal por diferentes especialidades das Ciências Humanas. A consolidação da Sociologia das

---

<sup>1</sup> O termo refugiado ambiental não é institucionalmente reconhecido no sistema internacional, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O termo se popularizou devido a sua utilização recorrente pela mídia ao se referir aos deslocados por questões ambientais que atravessaram as fronteiras nacionais de seu país de origem.

Migrações articulou a divisão entre uma microsociologia das migrações e uma macrosociologia das migrações – cada uma focando-se em um nível de análise diferente para a compreensão de seu objeto de estudo.

Logo, enquanto a primeira analisa a esfera do indivíduo migrante, a segunda volta-se para a estrutura e as forças propulsoras, externas ao sujeito, que provocam as migrações internacionais. Sendo assim, algumas teorias das migrações internacionais visam à explicação das causas que levam um indivíduo a deixar seu país ou comunidade de origem. Outras buscam estudar as dificuldades de integração do migrante na sociedade receptora e as resistências manifestadas por essa última. Há, ainda, algumas que se voltam para as consequências dos fluxos migratórios tanto para a sociedade de origem quanto para a sociedade de destino (LACERDA, 2014).

Embora essa divisão em níveis de análise tenha contribuído para a compreensão de variáveis relativas à migração – como os processos limitantes da integração social e as consequências de remessas financeiras para o país receptor – a separação de estudos macro e micro manteve vários aspectos ainda pouco explorados nessa matéria migratória. Isso porque algumas temáticas se encontram em áreas cinzentas da separação teórica entre uma análise micro ou macro. Há, por exemplo, o estudo sobre a formação de uma proteção internacional ao migrante e outro ao refugiado e como elas afetam a integração tanto de um quanto do outro na sociedade receptora.

Inclusive, algumas questões só são bem compreendidas dentro de uma visão holística que ultrapassa a determinação entre microsociologia e macrosociologia, como o caso da relação que se forma entre migrante-sociedade-Estado – e não apenas migrante-sociedade ou migração-Estado, que as teorias micro e macro tendem a abordar. Destarte, estabeleceu-se um vazio teórico na compreensão do estudo migratório por ainda existir vários questionamentos que ou não foram ou são pouco explorados nos estudos sobre a migração.

Essas limitações se repetem nos estudos sobre as migrações internacionais pela área das Relações Internacionais. Como expomos logo acima, o estudo das migrações internacionais é recente para as RI, ganhando espaço e relevância na agenda política internacional, de forma mais enfática, nos últimos 20 anos (BETTS, 2011). Essa negligência histórica nas Relações Internacionais pelas migrações (BETTS, 2011) decorreu da forte concentração de estudos de RI na área das relações de poder entre os Estados e da segurança internacional. Contudo, o

aumento das migrações forçadas, seja por questões de conflito ou por desastres ambientais, talvez, tenha sido o fator predominante para a colocação dessa temática nas agendas política e científica.

Muito ainda falta ser analisado e compreendido – como a arbitrariedade dos Estados presente no controle de suas fronteiras para a mobilização de pessoas e na ratificação (ou falta de ratificação) de tratados que abordam a temática migratória. Entretanto, pode-se perceber uma tendência nos estudos das migrações internacionais, especificamente nas RI: a correlação da tentativa de compreensão institucional e normativa do fenômeno com estudos sobre uma governança global específica para as migrações. Essa governança global para as migrações possui várias lacunas (BETTS, 2011; MARTIN, 2014) tanto teóricas quanto práticas. A análise exclusivamente no sistema internacional apresenta limitações para compreender por que a governança global para as migrações não possui um regime internacional bem estruturado (como os regimes internacionais para o capital financeiro e para os bens e serviços) ou um regime capaz de promover a garantia dos direitos dos migrantes nos países receptores.

Dessa forma, compreendemos que as análises precisam ir além da dinâmica e dos interesses estatais no sistema internacional. Afinal, não é apenas a cooperação no sistema internacional e a criação de normas que formam um direito internacional que garantirá os direitos de todos os migrantes. A criação de leis domésticas, assim como a internalização efetiva das normas internacionais e sua aplicação pelas instituições governamentais e cumprimento pela sociedade são essenciais e indispensáveis. A efetividade de uma governança global é consideravelmente limitada sem uma governança doméstica ou estrutura complementar interna.

Logo, é necessário compreender a gama de interesses (e de relacionamentos de poder) envolvidos no relacionamento entre sociedade civil e sociedade política que formam, influenciam e direcionam as ações estatais e a governança para a formação de políticas migratórias e políticas de integração dos migrantes e refugiados. Afinal, uma governança interna eficiente é fundamental para fornecer base e substancialidade aos direitos dos migrantes e a sua integração na nova sociedade na qual se encontram.

Em outras palavras, para garantir os direitos dos migrantes e refugiados temos que olhar para dentro do Estado, também, e não apenas para a governança global, como tem sido predominante nas Relações Internacionais. Além disso, é

necessário recorrer a análises que vão além do relacionamento entre sociedade-migrante – como ocorre na Sociologia das Migrações – para compreender as dificuldades de integração e promoção dos direitos dos migrantes e refugiados.

Sendo assim, é necessário aprofundar os estudos sobre as migrações internacionais por meio de um olhar científico que dê mais destaque para o ambiente interno dos Estados e no relacionamento entre governo e sociedade que se forma para o acolhimento do refugiado ou migrante que atravessa suas fronteiras nacionais. Neste sentido, a Sociologia Política nos fornece um escopo analítico favorável.

A Sociologia Política é uma disciplina interdisciplinar (SELL, 2006) capaz de produzir híbridos interdisciplinares. Logo, ela nos possibilita analisar as dinâmicas do ambiente doméstico que acolhe e estabelece os direitos e as políticas públicas para os migrantes e os refugiados. Ou seja, na análise sobre a governança doméstica – para a qual utilizaremos apenas a palavra “governança” para nos referir – incluindo os interesses e os objetivos da sociedade política e da sociedade civil que formam essa governança; na análise sobre os relacionamentos entre os diversos atores envolvidos no processo; e na análise sobre as características sociopolíticas e socioeconômicas da sociedade de destino do migrante. Portanto, a Sociologia Política, nos permite associar a atividade política ao ambiente social, uma vez que “conserva as ligações entre o sistema social e a vida política” (SELL, 2006, p.50) e “pode nos fornecer um ângulo [...] adequado para captar as mutações do político e da política no contexto das próprias transformações sociais” (SELL, 2006, p.50).

Essas características da Sociologia Política são importantes para produzir uma visão múltipla e holística do fenômeno aqui proposto. Elas são fundamentais para “resgatar a compreensão das conexões entre a dimensão política e social, tanto nas suas especificidades quanto nas suas interpenetrações” (SELL, 2006, p.50), e as interligações das dimensões internacional e nacional na formação da transnacionalidade do fenômeno migratório. Sentimos que tal compreensão tem faltado para o estudo das migrações de forma geral (no que concerne às dificuldades de integração, promoção de políticas públicas na área e garantia de direitos). Além do mais, a dissociação entre o político e o social não corresponde a uma leitura satisfatória dos fenômenos e das questões sociais na modernidade atual do século XXI – seja essa modernidade referenciada como pós-modernidade (BAUMAN, 2001), modernidade reflexiva ou alta modernidade (GIDDENS, 1991; GIDDENS, 2003) ou, ainda, segunda modernidade (SELL, 2006).

Propomos, então, contribuir para essa análise interdisciplinar na temática migratória utilizando a seguinte pergunta norteadora como fio condutor: em que ambiente sociopolítico a governança na área do refúgio vem se estruturando no Brasil e como esse ambiente vem influenciando a efetividade da governança? Nesse sentido, compreendemos como uma governança efetiva aquela que consegue alcançar os objetivos que a fundamentam. No caso da governança na área do refúgio, consideramos os seguintes objetivos como principais: a promoção dos direitos dos refugiados, a criação de políticas públicas e a facilitação da integração do refugiado na sociedade brasileira.

Destarte, para a realização desse estudo, alguns esclarecimentos são necessários. Primeiramente, delimitamos o nosso objeto de estudo para a área da governança para o refugiado devido a alguns fatores bem pontuais, a saber: as limitações de espaço e tempo para essa produção que não permitiria a análise mais aprofundada e específica exigida na proposta de estudo para todas as formas migratórias; e o caminhar acadêmico da autora que, por questões circunstâncias, vem se especializando na temática do refúgio desde seu curso de graduação. Contudo, há um importante aspecto a ser ressaltado e que, durante o desenvolvimento do restante do trabalho, será percebido pelo leitor.

Tal aspecto se refere ao fato de que, embora a delimitação do objeto seja uma necessidade estrutural do trabalho, visando a um maior aprofundamento de uma temática específica, as análises demonstrarão certa transversalidade entre o refúgio e outras formas migratórias. Demonstrarão, também, que a separação da migração em categorias distintas, por vezes se resume a uma mera necessidade didática. Inclusive, análises críticas favoráveis ao estudo integrado e comparativo entre as diferenças práticas entre as migrações voluntárias e as migrações forçadas serão feitas. Afinal, muitas vezes a diferenciação teórica não é sustentada na prática e a categorização da mobilidade humana promove maior possibilidade de ações arbitrárias por parte do Estado na promoção de direitos de todos os migrantes. Essas análises serão vistas mais detalhadamente no capítulo 1.

Em segundo lugar, escolhemos o estudo da governança por acreditar que a falta de integração dos migrantes e refugiados não se deve apenas a uma questão meramente cultural ou por uma questão de desinteresse por parte do migrante, (como se ouve no discurso do senso comum). Também, não é apenas por falta de compromisso internacional na ratificação dos tratados nessa temática. Afinal, a integração vai além da esfera cultural e dos discursos dos regimes e normas

internacionais. Portanto, precisamos olhar para a estrutura doméstica do Estado e não exclusivamente para o seu posicionamento diplomático no sistema internacional, ou para a esfera do indivíduo migrante na sociedade de destino – embora reconhecemos a importância de todas essas análises para o estudo.

Buscamos a complementação dessas análises, uma vez que identificamos como uma das necessidades existentes nas pesquisas sobre o refúgio no Brasil, a compreensão da relação entre Estado e sociedade na temática migratória e como essa relação formou uma governança que se estruturou para a garantia dos direitos e promoção da integração do refugiado no país. Analisar sua estrutura, suas causas, seu funcionamento e suas limitações são elementos integrantes de uma questão maior envolvendo a sua natureza e execução de políticas públicas, que visam à integração do refugiado na sociedade brasileira. Veremos de forma mais bem elaborada o que compreendemos do termo “governança” no capítulo 2. Por ora, esclarecemos, resumidamente, nossa concepção de governança como uma nova forma de governar, descentralizada, envolvendo a interatividade entre sociedade civil (podendo-se considerar a esfera privada) e sociedade política no direcionamento de uma questão social.

Em terceiro lugar, precisamos esclarecer o que entendemos por “integração” do refugiado na sociedade. A integração nesse sentido envolve a garantia e a promoção dos direitos dos refugiados de forma a possibilitar sua inserção e participação em todas as esferas da vida em sociedade (social, econômica, cultural e política). Por conseguinte, o estudo se justifica voltando-se para o Brasil, devido às várias dificuldades de integração do refugiado na sociedade brasileira. Como veremos no decorrer da produção, o refugiado é defrontado com a discriminação social (mesmo que não em graus xenofóbicos), por falta de conhecimento do refúgio pela sociedade, pela falta de acesso à educação, ao emprego e a outros serviços básicos necessários para a reconstrução de suas vidas com dignidade no Brasil.

Além dessas considerações, o desenvolvimento da pesquisa terá como método a abordagem histórico-dialético, no sentido de que a história é o estudo dos processos e, logo, a metodologia histórico-dialética está sempre analisando os processos envolvidos na realidade social vigente e na realidade social em formação. Essa abordagem é essencial, já que estamos lidando com dois fenômenos sociais em construção no Brasil: a governança, que é uma realidade sociopolítica em formação, e a integração do refugiado, que se constitui como um processo dinâmico

e contínuo. É preciso ter em mente que a dialética é apenas uma das formas possíveis de interpretar a realidade já que “toda metodologia supõe uma concepção da realidade” (DEMO, 1985, p.86).

Logo, ao desenvolver uma pesquisa é necessário escolher uma dessas concepções da realidade, incluindo todas as suas limitações e qualidades. A concepção da realidade que utilizamos aqui é a da dialética. “A dialética está ligada ao fenômeno da contradição, ou, em outros termos, do conflito” (DEMO, 1985, p.86) e, dessa forma, reconhece a existência da dinamicidade e das mudanças na formação social, vista como uma realidade que se forma processualmente na história. Portanto, escolhemos esse método porque a dialética dá ênfase nas estruturas dinâmicas da sociedade e não nas estáticas, embora reconheça, também, que as realidades sociais podem persistir na história. Outro princípio importante dessa concepção da realidade é a sua noção de unidade de contrários. A noção de unidade de contrários se resume à “convivência na mesma totalidade de dois polos que, ao mesmo tempo, se repelem e se atraem” (DEMO, 1985, p.88).

Em outras palavras, é a presença na mesma realidade social de elementos contraditórios que fornecem movimento a essa realidade, podendo originar em uma nova formação social ou em pequenas modificações na formação predominante. No contexto da governança na área do refúgio no Brasil, a dialética se coloca como essencial, já que governança e refúgio são elementos novos na esfera social brasileira; a governança é um processo dinâmico, assim como o refúgio e a tentativa de colocação dessa temática na agenda política.

É necessário compreender o contexto no qual essa governança se ergue e se desenvolve, assim como os processos históricos envolvidos na formação da governança para o refúgio, o posicionamento contraditório do Brasil nessa governança, os interesses conflitantes entre sociedade civil e sociedade política e suas implicações nas limitações da governança para promoção e integração do refugiado na sociedade brasileira. Sendo assim, organizamos a nossa pesquisa em três capítulos.

No primeiro capítulo, fazemos uma abordagem histórica do desenvolvimento da governança para o refúgio em âmbito internacional e regional (na América Latina), com o intuito de introduzir o leitor aos principais instrumentos jurídicos na área e ao conceito específico do refúgio. Nesse capítulo, também, buscamos analisar o posicionamento, por vezes contraditório, do Brasil na questão migratória. Desenvolvemos uma análise crítica desse posicionamento e levantamos

questionamentos sobre os efeitos da ampla categorização dos migrantes forçados e voluntários. Por fim, analisamos a estrutura da governança para o refúgio no Brasil formada por uma rede de atores governamentais e não governamentais.

O segundo capítulo, por sua vez, consiste na análise teórica da governança, de forma geral, e do ambiente democrático no qual ela se desenvolve no Brasil. Consideramos alguns elementos fundamentais nesse processo, como a participação social, a sociedade civil e os dois projetos políticos presentes na esfera pública que influenciam no andamento e nas características tomadas por essa governança – vista como nova forma de governar baseado na interação entre sociedade civil e sociedade política. O debate teórico será utilizado para elaborar uma ferramenta de análise (mesmo que de forma incipiente) da governança no Brasil e sua aplicação ao caso da governança para a promoção dos direitos e integração do refugiado. Propõe-se, inclusive, que essa ferramenta seja aprofundada em futuras pesquisas.

Já o terceiro capítulo começa com uma análise descritiva sobre o refúgio e sobre a governança em formação no caso do estado do Espírito Santo. Completamos o capítulo com um levantamento de dados por meio de estudo etnográfico, com observação participativa, nos encontros realizados entre atores da sociedade civil e da sociedade política que buscaram desenvolver a governança na área do refúgio no estado e que deram origem ao Fórum Capixaba pelos Direitos dos Migrantes (FOCADIM). As análises sobre a interatividade entre esses atores são aprofundadas através das análises feitas sobre quatro entrevistas que foram realizadas. As entrevistas foram feitas com base em perguntas semielaboradas e com alguns dos membros participando desse novo processo interativo entre sociedade civil e sociedade político visando à integração dos refugiados e dos migrantes na sociedade capixaba.

Vale ressaltar que o destino final desse caminho traçado não é alcançar uma resposta definitiva e fechada para nossa pergunta norteadora. Pelo contrário, no decorrer da produção, surgiram várias outras perguntas para serem direcionadas nessa temática, como, por exemplo: em que medida as diferentes categorias de migrantes afetam o processo de acolhimento e integração de cada na sociedade receptora?; Por que certos países são mais receptivos à entrada de refugiados em seu território do que de migrantes voluntários (e vice-versa)?; A governança que se forma para proteger e assistir aos refugiados ou aos migrantes voluntários em uma sociedade seria a mesma?; Caso não, por quê? São perguntas que devem ser



levados em consideração para a compreensão das migrações e do refúgio na atualidade.

Por fim, certamente nem todas essas perguntas foram direcionadas de forma satisfatória. Porém, esperamos que essa produção seja, ao menos, uma pequena contribuição científica para o estudo aqui proposto. Mais ainda, esperamos que possa servir para o incentivo e o apontamento de caminhos para futuras pesquisas e demais pesquisadores que buscam contribuir para o aprimoramento da governança e a garantia dos direitos não só dos refugiados, mas de todos os migrantes.

## Capítulo 1. O fenômeno do refúgio

*“Aprendemos a voar como pássaros, e a nadar como peixes,  
mas não aprendemos a conviver como irmãos”.*  
(Martin Luther King)

Segundo dados do Alto comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), no ano de 2013 o mundo apresentou 51.2 milhões de deslocados forçados (UNHCR, 2013c). Entre estes, aproximadamente 16.7 milhões são refugiados, sendo que 11.7 milhões sob o mandato do ACNUR e 5 milhões sob o mandato da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, sigla em inglês).

Como veremos, o refúgio é uma condição bem específica da migração forçada institucionalizada pelo direito internacional e internalizada nas normas jurídicas nacionais de vários países, como o Brasil. Este último vem se projetando regionalmente e internacionalmente como país comprometido com a causa do refúgio. Concomitantemente, nos últimos anos, as solicitações de refúgio no país aumentaram exponencialmente, mesmo que a quantidade de refugiados no Brasil seja ainda relativamente pequena se comparada com demais países da América Latina.

Embora o discurso nacional seja veemente com relação à garantia dos direitos dos refugiados, ele por si só não promove a integração completa na sociedade de destino. São necessárias políticas públicas eficientes em uma sociedade receptora de migrantes, independentemente de suas origens. Tentativas de implementação dessas políticas vêm ocorrendo no país, todavia, os refugiados ainda se deparam com dificuldades de acesso aos serviços públicos, obtenção de emprego e adaptação cultural.

Dessa forma, identificamos uma necessidade de analisar o processo de integração do refugiado por meio de estudos que focam os fatores limitantes e estruturantes da governança que visa promover seus direitos e garantir-lhes o acesso aos serviços públicos. Para analisar essa governança, estudaremos o relacionamento entre sociedade civil e sociedade política que busca promover e aprimorar as políticas de integração dos refugiados na sociedade brasileira.

Para tanto, esse capítulo irá, primeiramente, contextualizar o desenvolvimento dos instrumentos jurídicos referentes aos direitos dos refugiados nos âmbitos nacional, regional e internacional. Além disso, traçaremos uma distinção conceitual entre o refúgio e outros tipos de movimentos migratórios. Posteriormente, desenvolveremos análise crítica do posicionamento contraditório do Brasil com relação à temática migratória e do discurso humanitário inserido no processo, assim como das lacunas presentes na governança global para as migrações. Por fim, buscamos ilustrar a estrutura da rede de proteção ao refugiado no Brasil, isto é, da governança que busca integrá-los na sociedade brasileira, para que possamos, no próximo capítulo, desenvolver nosso estudo sobre a governança *per se*.

### 1.1 Contextualização histórica, instrumentos jurídicos e conceito.

O ato de conceder asilo é fenômeno histórico com raízes que se prolongam até 3.500 anos atrás (UNHCR, 2014b). Segundo Ramos (2011, p.16), “o asilo é um dos institutos mais longevos da humanidade”. Pacífico (2010, p.39) reforça ao dizer que o “*refugeísmo* não é algo novo, pelo menos no sentido literal da palavra”. Como instituto jurídico do direito internacional, todavia, foi apenas em 1921, a partir da Liga das Nações, que o refúgio adquiriu esse sentido jurídico (PACÍFICO, 2010).

Antes da institucionalização do asilo pela comunidade internacional, a concessão de refúgio dependia da vontade arbitrária do Estado receptor. Foi preciso vários anos e fluxos cada vez maiores de refugiados para formar a consolidação da proteção internacional aos indivíduos que sofriam perseguição em seu país de origem ou nacionalidade. Importante figura nessa jornada foi o norueguês Fridtjof Nansen (JUBILUT, 2007; PACÍFICO, 2010; MARTIN, 2014).

Nansen foi quem presidiu o primeiro Alto Comissariado para Refugiados criado na comunidade internacional, pela Liga das Nações, em 1921 (JUBILUT, 2007; MARTIN, 2014). Tal órgão foi estabelecido, inicialmente, para tratar da grande onda de refugiados russos surgidos devido à Revolução Russa. Posteriormente, percebendo a necessidade de proteção internacional para refugiados de outras nacionalidades – devido aos conflitos durante e após a Primeira Guerra Mundial, como o caso do genocídio dos armênios, a perseguição dos assírios e a troca compulsória de populações entre Grécia e Turquia – o Alto Comissariado para

Refugiados da Liga das Nações estendeu a competência do órgão para atendimento destes também (JUBILUT, 2007; MARTIN, 2014). Além dessa conquista, o norueguês realizou outros importantes passos para garantir a institucionalidade da condição de refúgio, como a criação do passaporte Nansen, isto é, o documento de identificação própria para refugiados.

Com a morte de Nansen em 1930, a Liga das Nações criou o Escritório Internacional Nansen para Refugiados para tratar da questão humanitária dos refugiados (RAMOS, 2011; JUBILUT, 2007). O Escritório criou a Convenção de 1933, relativa aos refugiados, constituindo-se em grande passo para a institucionalização do direito internacional para refugiados. Uma das heranças mais fundamentais deixada por essa convenção, para a garantia da segurança dos refugiados, é o princípio do *non-refoulement*. Esse princípio estabelece a proibição de devolução, por qualquer Estado, do solicitante de refúgio/refugiado para qualquer lugar onde sua vida corra perigo – sendo, destarte, o elemento basilar do direito para pedir refúgio por parte do indivíduo e do dever de analisar o pedido, por parte do Estado.

O Escritório, todavia, já nasceu com data limite de funcionamento, tendo sua operacionalidade determinada para até 1938. Essa determinação decorreu da própria condição de refúgio que carrega em si a noção de temporariedade, na esperança de que o refugiado possa um dia voltar para seu país de origem, sem colocar sua vida em risco. Entretanto, ainda existindo a necessidade de proteger os refugiados após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações criou o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, no mesmo ano em que venceu o mandato do Escritório Nansen.

Segundo Jubilut (2007), esse Alto Comissariado inovou o critério de qualificação de refúgio, uma vez que passou a incluir aspectos relacionados a perseguições individuais com os aspectos de perseguições coletivas até então utilizados. Ou seja, não seria mais necessária a ocorrência de fluxos em massa de mobilização de pessoas entre fronteiras para a concessão de refúgio, uma vez que a perseguição individual também passou a ser reconhecida como fator de refúgio.

Aspectos políticos internacionais e condicionamentos funcionais, todavia, acabariam por impedir a operacionalização da Liga das Nações e, logo, do Alto Comissariado também. Afinal, a eclosão da Segunda Guerra Mundial evidenciou a ineficácia da Liga e diminuiu qualquer recurso destinado ao Alto Comissariado, que se sustentava por doações. Entretanto, o cenário mundial pedia por uma ação

internacional direcionada para a proteção específica aos refugiados vítimas da guerra, que alcançavam mais de 40 milhões de pessoas (10 vezes mais que a Primeira Guerra Mundial) (JUBILUT, 2007; MOREIRA, 2008).

Em 1945 a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) possibilitou o direcionamento dessa demanda e, em 1950, foi instituído dentro do sistema dessa organização internacional o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O ACNUR é responsável pela proteção internacional de refugiados e outras pessoas de seu interesse (como deslocados internos, solicitantes de refúgio, apátridas e retornados). Essa agência especializada tem enquanto objetivo, também, a implementação de soluções duradouras, as quais giram em torno de três pilares: o repatriamento voluntário, o reassentamento e a integração local.

O repatriamento voluntário seria o retorno do refugiado para seu país de origem quando sua vida não estiver mais ameaçada nesse país e, apenas, se essa iniciativa resultar do próprio desejo do refugiado. O reassentamento é uma política tomada para garantir a vida e os direitos do refugiado que tiver esse status reconhecido em um país de recebimento, porém que continua tendo sua vida ameaçada nesse local, assim como no seu país de origem. Nesse caso, o reassentamento é acordado com um país terceiro onde o refugiado será realocado através de intermediação do ACNUR. Por fim, a integração local é a integração do refugiado na sociedade do país onde ele obteve o status de refúgio reconhecido. A integração inclui a esfera social, econômica e cultural de forma a permitir que eles possam recomeçar suas vidas com dignidade e com a garantia de seus direitos.

É interessante ressaltar que, como os outros órgãos internacionais anteriores voltados para a proteção dos refugiados, o ACNUR também foi criado com mandato temporário de 3 anos. Acreditava-se que a situação dos refugiados seria logo resolvida, principalmente, através do repatriamento voluntário – que é a solução mais aspirada pelo órgão – uma vez que esse ato representa o fim do conflito/perseguição que resultou na geração do refúgio. Todavia, a configuração mundial apenas provocou mais migrações forçadas de pessoas que se viam obrigadas a deixar seus países de origem. Com isso, o mandato do ACNUR foi renovado várias vezes tendo celebrado 60 anos de existência em 2010 (UNHCR, 2014a).

Para sustentar e apoiar o trabalho do ACNUR, foi criada a Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>2</sup> em 1951 (com entrada em vigor em 1954). Essa convenção tornou-se uma espécie de convenção mãe para todos os dispositivos internacionais e regionais que vieram a tratar da questão do refúgio posteriormente. Isso porque a Convenção de Genebra trouxe em seu texto, além dos direitos e deveres do refugiado, a institucionalização consensual da definição jurídica de refugiado, a saber:

Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (Convenção de Genebra de 1951, art.1º §1º encontrado em ACNUR; IMDH, 2010, p.48).

Por meio da convenção, a definição jurídica do status “refugiado” passou a ser determinada por instrumento internacional, sendo um direito internacional concedido à pessoa humana e não mais uma condição concedida por determinações arbitrárias do Estado nacional. O refúgio passou a ser uma condição de proteção internacional. Repara-se, não obstante, que a Convenção de 1951 estabeleceu limitações à definição criada: uma limitação temporal (explicitamente) e outra geográfica (implicitamente).

As limitações são tratadas no §2º do mesmo artigo da Convenção no qual se explica que as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951” podem ter uma interpretação restritiva ou interpretação extensiva. Isto é, respectivamente, como “acontecimentos acontecidos apenas na Europa antes de 1 de janeiro de 1951” ou “acontecimentos acontecidos em qualquer parte do mundo antes de 1 de janeiro de 1951”. Logo, isso possibilitou a permanência de certa arbitrariedade atribuída à vontade soberana de cada Estado ratificante.

Por outro lado, devido às guerras civis e aos conflitos ocorridos durante a Guerra Fria, que aumentaram o fluxo de refugiados no mundo inteiro, estabeleceu-se o Protocolo de Nova Iorque de 1967 Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Esse Protocolo determinou a retirada das limitações geográfica e

---

<sup>2</sup> Outros tratados internacionais e regionais foram elaborados com dispositivos que tratassem da questão do refúgio, antes mesmo da elaboração da Convenção de 1951. Veja alguns exemplos: a Declaração dos Direitos Humanos de 1948, no seu artigo 14, e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem de 1948 no artigo XXVII.

temporal da Convenção de 1951 e constituiu-se como medida internacional fundamental para a garantia dos direitos humanos. Não obstante, como qualquer outra norma internacional, os Estados soberanos não foram obrigados a aderir ao Protocolo e alguns decidiram por continuar apenas com a assinatura da Convenção de 1951 até futura data. No caso do Brasil, o país somente ratificou a Convenção de 1951 em novembro de 1960 e aderiu ao Protocolo de 1967 em abril de 1972 (UNTC, 2014a; UNTC, 2014b).

Nota-se que no conceito de refugiado determinado pela Convenção de Genebra de 1951, não se inclui a perseguição por questões de gênero. Entretanto, Pacífico (2010) explica que, na prática, o refúgio tem sido concedido por questões de gênero, pois a grande maioria dos refugiados no mundo são mulheres e crianças que sofreram violência sexual. Além disso, atente-se também para a ausência de referência ao deslocamento por questões ambientais na delimitação do conceito de refugiado.

O fato é que a condição de refugiado é bastante específica dentro da categoria de migração forçada/involuntária e ao contexto histórico no qual foi criada. Destarte, muitos deslocamentos humanos não se enquadram nesse status de refúgio determinado pela Convenção de 1951, embora a mídia, assim como o discurso popular (CASTLES, 2003), acaba referindo-se a todos como “refugiados”. Temos como exemplo, o considerável fluxo de haitianos vindo para o Brasil desde a devastação de seu país por um terremoto em 2010. Embora a mídia utilize o termo “refugiado ambiental” para tratar dos haitianos<sup>3</sup>, o termo não é reconhecido pelo direito internacional.

Para Castles (2003), o conceito de refugiado é muito restrito e a maioria das migrações forçadas não se enquadra no direito internacional para refugiados. Segundo o autor, além dos refugiados, temos enquanto migração forçada, os solicitantes de refúgio, os deslocados internos, os deslocados por projetos de desenvolvimento, os deslocados ambientais e as vítimas de tráfico e contrabando de pessoas.

---

<sup>3</sup> O governo brasileiro, através do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), concedeu o visto permanente por razões humanitárias aos haitianos com base na Resolução Normativa nº 27/98, uma vez que o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) concluiu que os haitianos não sofriam nenhuma forma de perseguição em seu país, como requer a Convenção de 1951 e a Lei brasileira 9.474/97 para concessão de refúgio. O caso, todavia, abre espaço para discussão, uma vez que a lei brasileira adotou o conceito ampliado de refugiado ao considerar em seu artigo 1º inciso III a grave e generalizada violação de direitos humanos como causa de refúgio – não deixando explícito nesse último caso, a existência de perseguição.

A Organização Internacional para as Migrações – (OIM, sigla em português e IOM, sigla em inglês) (IOM, 2004) possui definição semelhante de migração forçada, afirmando que essa seria forma de descolamento provocado por uma força coercitiva (seja ela derivada do homem ou da natureza), como ameaça à vida e aos meios de subsistência. Todavia, a OIM adiciona as migrações causadas pela fome ao grupo delimitado por Castles acima.

Perceba que em ambas as delimitações acima a migração econômica não se encontra explícita. Essa categoria de migração é costumeiramente referenciada de forma separada da migração forçada (veja JUBILUT, 2007; IOM, 2004; CASTLES, 2003; RICHMOND, 2002). Moreira (2008, p.01), de forma mais explícita, explica que os “refugiados diferenciam-se dos migrantes voluntários por não terem escolha entre se deslocar ou permanecer em seus países de origem, enquanto estes optam por migrar [...], especialmente para melhorar suas condições econômicas”.

Contudo, é possível discutir a favor da colocação da migração por motivos econômicos como uma das formas de migração forçada, uma vez que ela poderá se decorrer por situações estruturais e conjunturais desfavoráveis no país de origem do migrante – economia em recessão, desigualdade social, fome, pobreza e extrema pobreza etc. Tais situações seriam formas de forças coercitivas que ameaçam a subsistência do indivíduo – como foi colocada pela Organização Internacional para Migrações na definição de migração forçada.

Como alternativa à abordagem dicotômica entre migração forçada ou voluntária, Richmond (2002) estabelece uma divisão interessante entre migrantes proativos e reativos. Não obstante, o autor esclarece que não existe uma clara distinção entre migrante proativo ou reativo. Há, em vez disso, situações onde o indivíduo possui a possibilidade de optar pela migração ou não, de decidir quando migrar e de decidir para onde migrar (migração proativa). Por outro lado, há situações nas quais o indivíduo migra impelido por circunstâncias fora de seu controle. Nessas ocasiões teríamos a ocorrência da migração classificada como reativa (RICHMOND, 1993 apud RICHMOND, 2002). Dessa forma, a migração econômica não necessariamente seria uma forma de migração voluntária, porém normalmente seria uma migração proativa enquanto o refúgio uma migração reativa.

Logo, a migração não constitui um fenômeno facilmente determinado em categorias fechadas, embora seja didaticamente tratada dessa forma pela academia e pelos órgãos especializados na área. Para reforçar nossa argumentação, Koser



(2007) afirma que a categorização sempre acaba por simplificar a realidade, mas, na prática, a divisão dos migrantes por categorias é bastante ofuscada. Não obstante, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 estabeleceram uma definição bastante precisa de refúgio, visando à proteção daqueles que migram de forma reativa a circunstâncias de perseguição ou temor de perseguição contra a própria vida. Foi por meio da delimitação de um conceito de refugiado que se tornou possível a concentração de esforços do ACNUR para atender a esse vasto grupo de migrantes forçados que possuem seus direitos humanos violados.

A operacionalidade e a funcionalidade do ACNUR são possíveis devido a essa restrição de seu mandato a um grupo específico. Logo, a manutenção do conceito limitado de refugiado tem uma funcionalidade prática. Ou seja, a concentração dos esforços do ACNUR possibilita melhor alocação de seus recursos e de seus esforços – algo que seria prejudicado pela ampliação de seu campo de atuação. Contudo, como toda delimitação produz certa exclusão, apesar da praticidade da Convenção de 1951, ela não se isentou de críticas, sendo uma delas o fato da definição de refugiado abranger apenas ocasiões de violação de direitos civis e políticos. Portanto, a violação de direitos econômicos, sociais e culturais acaba sendo ignorada (JUBILUT, 2007). Essa definição específica e restrita de refúgio possui seus alicerces baseadas na contextualização histórica específica da época de seu estabelecimento no pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, houve fluxos massivos de refugiados europeus que fugiram do regime nazista ou então comunista. Entretanto, esse contexto há anos foi alterado e hoje se ver certa necessidade que implique, talvez, numa adaptação do conceito de refugiado.

Tendo isso em vista, além dos dispositivos universais – a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967 – algumas regiões do mundo adotaram convenções e declarações regionais para atender às situações específicas de suas realidades socioeconômicas e sociopolíticas. A primeira convenção nesse sentido foi a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969. Inspirada nela, a Declaração de Cartagena, de 1984, buscou tratar de especificidades da América Latina em matéria de refúgio. Ambas visaram à ampliação do conceito de refugiado, sendo, logo, complemento aos instrumentos internacionais e não documentos concorrentes. No caso da Declaração de Cartagena, o conceito ampliado de refugiado passou a incluir:

[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência

generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (Declaração de Cartagena 1985) (ACNUR; IMDH, 2010, p.76).

A Declaração foi fundamental para garantir os direitos e a proteção das pessoas refugiadas na América Latina, principalmente, no que concerne aos conflitos civis que ocorriam na América Central da época. Em comemoração aos 10 anos da Declaração de Cartagena, a região latino-americana elaborou a Declaração de São José sobre os Refugiados e Pessoas Deslocadas em 1994. Essa Declaração buscou:

Reafirmar a vigência dos princípios contidos na Declaração de Cartagena e desenvolvidos nos documentos sobre Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-Americanos na América Latina (1989) e a Avaliação da Aplicação dos referidos Princípios e Critérios (1994) (ACNUR; IMDH, 2010, p.83).

Além disso, a Declaração de São José de 1994 apela para a cooperação entre os países para a resolução de conflitos que provocam o deslocamento forçado; para a admissão de grupos refugiados por questões que não se encontram detalhadas na Declaração de Cartagena; para a repatriação voluntária; para a observância dos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados e de outros migrantes, incluindo os migrantes econômicos. Enfatiza especial atenção às crianças, populações indígenas e mulheres refugiadas e deslocadas e destaca a participação positiva da sociedade civil na assistência e proteção dos migrantes forçados na região.

Após a Declaração de São José, alguns países da América Latina elaboraram a Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004. O Plano também reitera a importância da parceria entre instituições do governo e da sociedade civil na proteção e defesa dos refugiados e propõe a execução do Programa de Fortalecimento das Redes Nacionais e Regionais de Proteção. O programa visa “atender às necessidades das organizações não governamentais, igrejas e instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos” (ACNUR; IMDH, 2010, p.101).

Vale destacar, também, as soluções duradouras estabelecidas pelo Plano de Ação do México, a saber: 1) o Programa de Autossuficiência e Integração Local Cidades Solidárias; 2) o Programa Integral Fronteiras Solidárias; e 3) o Programa Regional de Reassentamento Solidário. A primeira é focada na promoção da

autossuficiência socioeconômica dos refugiados que se encontram em centros urbanos, levando em consideração as próprias dificuldades encontradas nas comunidades de recebimento de refúgio e a vontade política na hora de elaborar planos de integração.

A segunda, por sua vez, visa implementar programas para promover o desenvolvimento das zonas fronteiriças de acolhida dos refugiados de forma a beneficiar tanto estes últimos quanto a sociedade local. Já a terceira solução duradoura apontada é resultado de uma proposta do Brasil na Reunião Preparatória de Brasília (agosto de 2004). Ela consiste na cooperação dos países da América Latina em acolher refugiados reassentados, com o intuito de amenizar o impacto humanitário nos Estados que recebem altos fluxos de refugiados na região – como Equador e Venezuela (ACNUR, 2013). Os princípios do programa dessa solução duradoura são a responsabilidade compartilhada e a solidariedade internacional. Os países da região que vêm executando o programa são: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai (ACNUR, 2013).

Outro instrumento regional importante é a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2010 – marco da celebração do 60º aniversário da Convenção de 1951 e do ACNUR. Ela aborda novos desafios da região com relação ao crescimento e à complexidade das migrações mistas (fluxos migratórios constituídos tanto de refugiados e apátridas quanto de migrantes voluntários, e vítimas de contrabando e tráfico de pessoas). Dessa forma, além de reiterar as propostas e as medidas expressas nas Declarações e nos Planos anteriores, especial atenção é dada às vítimas de contrabando e tráfico de pessoas e às crianças refugiadas e desacompanhadas.

Por fim, no ano de 2012, os Estados partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela) junto aos Estados associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru) produziram a Declaração de Princípios do MERCOSUL sobre a Proteção Internacional dos Refugiados. A Declaração reafirma e reitera a promoção e a garantia dos direitos internacionais dos refugiados, assim como os princípios e os preceitos das demais declarações da região latino-americana. Especial atenção é dada à cooperação entre os órgãos competentes e ao incentivo ao diálogo e à troca de experiências dos Estados do MERCOSUL Ampliado (formado por Estados partes e associados). Há, inclusive, o incentivo à implementação de medidas que buscam a reunificação familiar e que promovem políticas que focam a questão de “gênero, idade e diversidade das

peças, particularmente crianças e adolescentes desacompanhados ou separados de suas famílias” (ACNUR, 2013, p.133).

É interessante notar que, assim como em Declarações anteriores, essa, também, valoriza o papel da sociedade civil na promoção e na garantia dos direitos e da integração dos refugiados nas sociedades receptoras. Essa reiteração evidencia a existência de limitações estatais para o cumprimento do papel assumido de proteção aos refugiados e aos direitos humanos. A recorrência à sociedade civil é comum para a formação de uma governança na área do refúgio. Embora na teoria a cooperação e a participação entre sociedade civil e governo estejam bem estruturadas e incentivadas, analisaremos, em capítulo próximo, como esse relacionamento é marcado por limitações conjunturais e possíveis conflitos de interesses inerentes à natureza de cada um desses atores. Até chegarmos ao próximo capítulo, todavia continuamos com o posicionamento do Brasil para com a proteção jurídica dos refugiados.

Além de se comprometer com o seguimento de todas as Declarações e Planos regionais, o Brasil, em 1997, incorporou o conceito ampliado de refugiado, inspirado na Declaração de Cartagena, em sua jurisdição interna, por meio da criação da Lei 9.474/97. Essa foi a primeira lei nacional em matéria de refúgio na América Latina. Ela é considerada pelo ACNUR como uma das mais avançadas e humanitárias do mundo, uma vez que incorpora ao conceito internacional de refugiado, qualquer pessoa que “devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (Lei Brasileira nº 9.474/97) (ACNUR; IMDH, 2010, p.9).

Logo, com a entrada em vigor da lei, o Brasil passou a ser considerado um país empenhado com a causa do refúgio, dos direitos humanos e do direito internacional dos refugiados (JUBILUT, 2007). Inclusive, a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), por meio da lei para refugiados do Brasil, é considerada inspiradora, principalmente, devido a sua organização estrutural. O CONARE possui estrutura tripartite formado pelo governo (sendo presidido pelo Ministério da Justiça - MJ), representantes da sociedade civil (como a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro) e o ACNUR – este último com direito a voz, sem voto.

Essa estrutura acabou por determinar que o CONARE ficasse responsável pela análise de pedido de refúgio e pela concessão ou recusa do status de refugiado no Brasil, enquanto que a prestação de serviços e assistência social

aos refugiados e solicitantes de refúgio se concentraria nas mãos da sociedade civil. A composição, destarte, caracteriza uma governança para proteção e promoção de integração do refugiado na sociedade brasileira, na forma de uma rede entre atores governamentais e não governamentais.

A governança precisa ser mais bem compreendida e estudada para promover uma maior efetividade em benefício dos refugiados que aqui se encontram. A necessidade decorre mais ainda pelo fato do Brasil ter uma legislação avançada em matéria de refúgio, porém que, entre outras coisas, “é ainda pouco conhecida na sociedade, é pouco conhecida dos operadores do Direito, é pouco conhecida, enfim, até mesmo dos meios acadêmicos” (BARRETO, 2010, p.152).

Além disso, o país apresenta vários problemas na promoção de integração local. Segundo Jubilut (2007), a sociedade brasileira ainda compreende muito pouco a situação dos refugiados e isso constitui dificuldade de integração. Já Pacífico e Mendonça (2010) apontam para problemas decorrentes da dificuldade de aprender a língua portuguesa, ter acesso ao mercado de trabalho formal e à educação.

Essas dificuldades foram reafirmadas no nosso levantamento de dados sobre a situação do refúgio no Espírito Santo. Iremos analisar mais detalhadamente esse levantamento para o estudo específico que propomos no capítulo 3. Todavia, no quadro abaixo já vemos a recorrência da língua portuguesa, da cultura e do acesso ao emprego e à educação, além de outros fatores, como barreiras existentes à integração do refugiado no Brasil.

**Quadro 1 – Dificuldades de integração do refugiado no ES**

*“Até o momento a principal dificuldade é a língua, língua escrita, falada, é muito difícil pra eles [...]. Além da língua, outra dificuldade que eles enfrentam é com relação à cultura mesmo, principalmente roupa, algumas pessoas estranham bastante quando vão à praia e, além disso, a comida é um pouco diferente, bem diferente. O emprego é uma dificuldade e eles estão tendo, mas que até o momento as famílias que tem saído do estado [Espírito Santo], não sei se pela ajuda das igrejas [parceiras da ONG MAIS em outros estados] eles têm conseguido emprego. Mas um grande desafio é entrar na escola, fazer a validação do diploma, é caro [...]. A gente tem uma [refugiada] que é advogada ‘né’ e pela OAB ela não pode exercer sua formação no Brasil e ‘ai’ como eu vou explicar pra ela que ela pode ser apenas uma consultora da Síria na OAB? Na prática é muito desafiador, é muito novo, é muito novo você apresentar o refugiado ‘pra’ sociedade como alguém que está ali pra ser protegido. O refugiado não é terrorista é alguém muito especial que merece proteção. Uma outra dificuldade que a gente tem visto é que os serviços públicos não estão preparados ‘pra’ essa nova realidade. Por exemplo, eu tive um relato de uma amiga que apresentou que na Polícia Federal do Rio de Janeiro a Polícia Federal se recusa a atender pessoas da África, qualquer que seja, por causa do medo da ebola, mesmo aqueles que já estejam no Brasil há alguns anos. É um preconceito, é um medo, é aquela coisa do medo do que é novo”.*

(Relato de entrevista feita com advogada da ONG Missão em Apoio à Igreja Sofredora (MAIS), Laise S. Ribeiro).

*“A barreira do idioma é uma barreira que não tem um prazo ‘pra’ sanar e ele [o refugiado] só consegue emprego se ele conseguir suprir a barreira do idioma. Por exemplo, várias fontes de empregabilidade em São Paulo hoje é a questão de call center. Como é que eu consigo inserir um refugiado em um call center se ele não domina o português? Então ‘assim’, é incoerente, tem uma grande demanda reprimida no trabalho, mas eu não tenho como colocar ele [o refugiado] nessa demanda, ou seja não é compatível. E moradia é complicado porque não tem política pública ‘pro’ refugiado especificamente, e eu acho que também não deve ter. Ele deve ser incluído nas já existentes, mas isso não ocorre. Um refugiado ‘pra’ participar, por exemplo, de um programa, uma política pública social, que é Minha Casa Minha Vida, só na justiça ‘pra’ ter esse direito. O ministério público tem que entrar com uma ação civil ‘pra’ poder conseguir isso. Ou seja, tem o direito mas ele não consegue acessar. A mesma coisa se reflete com o Bolsa Família. Como no Bolsa Família quem faz o cadastro é o poder municipal, depende da pessoa que está lá ‘pra’ interpretar aquela situação e incluí-lo no Bolsa Família. Quando a prefeitura entende que ele não é um beneficiário ou não é um brasileiro então ele não goza dos mesmos benefícios [...]. Educação ‘pra’ mim é o mais crítico, talvez por ser mais sensível a minha área de atuação, mas ‘pra’ mim de todos se eu tivesse que elencar um que fosse mais grave seria a educação, principalmente na questão da validade dos cursos que ele fez ou tem de cursos superiores ou quais quer que eles sejam. Às vezes chega um refugiado altamente qualificado aqui e ele tem que exercer uma profissão que não condiz com a habilidade que ele tem, ele ‘tá’ marginalizado e ele perde a estima ‘pra’ trabalhar”.*

(Relato de entrevista feita com a coordenadora do Núcleo de Apoio ao Refugiado no Espírito Santo (NUARES),  
professora Viviane Mozine Rodrigues).

Fonte: elaborada pela autora desse trabalho com base nas entrevistas realizadas.

Pelos relatos expostos no Quadro 1, assim como pelos estudos elaborados na área, como de Pacífico e Mendonça (2010) e Baeninger, Dominguez e Aydo (2007), fica evidente que a popularidade da lei brasileira para refugiados não traduz em efetivação de seus preceitos. Uma lei considerada avançada na proteção para os refugiados não é garantia da integração deles na sociedade. Logo, o reconhecimento internacional que o Brasil possui com relação a sua lei, vista como uma das mais avançadas e humanitárias do mundo pelo ACNUR, está restrito a um reconhecimento político do conteúdo legislativo do país, mas que falta traduzir em integração efetiva do refugiado na sociedade e no mercado de trabalho no país. A lei precisa ser conhecida e amparada pelas práticas dos serviços públicos brasileiros. Quando falta esse amparo, as palavras da lei em consonância com os direitos humanos não se transformam em ações concretas de garantia de direitos e facilitação de integração do refugiado na sociedade brasileira.

Afinal, pelo art. 5º da Lei 9.474/97 “O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil [...]”. Pelo artigo 43 “No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada

quando da necessidade da apresentação de documentos [...]”. Para completar, pelo artigo 44 “O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados [...]” (ACNUR; IMDH, 2010 p.11 e 21). Todavia, os artigos se tornam vazios quando não encontram respaldo na sociedade e nos serviços públicos.

Além dos relatos acima, outro exemplo que ilustra as limitações da lei foi relatado novamente pela ONG MAIS (Missão em Apoio à Igreja Sofredora), no Espírito Santo, que acolhe refugiados sírios no estado. De acordo com essa ONG, a organização estava assistindo uma refugiada no Brasil, vinda da Síria, mas que nasceu em Madagascar. Devido a uma situação de emergência familiar em Madagascar, ela desejava viajar para esse país com a filha recém-nascida no Brasil e depois retornar para o Brasil. Em situações como essas o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) concede um passaporte especial para refugiados que desejam viajar para fora do Brasil, porém, posteriormente, retornar. Inicialmente, a ONG buscou essa alternativa. Todavia, percebeu-se que o processo seria muito demorado. Desta forma, para conseguir “uma alternativa mais fácil e ágil” (RIBEIRO, 2014), recorreram ao Estatuto do Estrangeiro para retirar a residência permanente da refugiada em razão de prole brasileira. Logo, “ela e a família deixaram a condição de refugiados para ter mais segurança e proteção na questão de voltar para o Brasil” (RIBEIRO, 2014).

A situação acima demonstra a existência de dificuldades encontradas na exequibilidade de serviços que garantem os direitos dos refugiados, seja pelo desconhecimento ou pelas dificuldades para agilizar os processos jurídicos. A aproximação da sociedade com a realidade da condição de refúgio, a capacitação dos serviços (e servidores) públicos, assim como a inserção do refugiado no mercado de trabalho compõem um processo holístico de integração que supera as conquistas legislativas, por mais importantes que estas sejam. Logo, as limitações encontradas nesse processo de integração anulam os efeitos em prol dos direitos dos refugiados vindas de tal lei brasileira considerada uma das “mais avançadas e humanitárias” em matéria de refúgio.

## 1.2 Migração e refúgio no Brasil: contradições eminentes.

Como visto acima, a Lei brasileira 9.474/97 é reconhecida pelo ACNUR como uma das mais avançadas e humanitárias do mundo, relativas ao refúgio. A lei contribui para criar a imagem de um país sensível e comprometido com a causa do refúgio, gerando certa expectativa de posicionamento do país como favorável ao acolhimento de refugiados e como praticante do programa de reassentamento do ACNUR, perante o sistema internacional. Além disso, apresenta um avanço para a garantia dos direitos dos refugiados no Brasil.

Por outro lado, vimos, também, que a distância existente entre a teoria institucionalizada por lei e a prática da garantia dos direitos no país é um espaço considerável. A lei para refugiados no Brasil, não se pode negar, é a institucionalização do direito internacional para refugiados no regime democrático brasileiro, mas esta institucionalização está longe de refletir uma realidade concreta de garantia de direitos e integração dos refugiados na sociedade brasileira.

Ao analisar essa lei, é possível perceber sua conformidade tanto com a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena de 1984, uma vez que ela coaduna em um único documento as principais contribuições de cada um desses instrumentos jurídicos. Entretanto, a realidade não está acompanhando o discurso sobre a lei como uma das mais avançadas em matéria de refúgio. Discurso tal que gera certa inquietude àqueles que estudam o refúgio no Brasil, atuam na área ou convivem com a realidade do refugiado em nossa sociedade e sabem que a implementação da lei apresenta várias barreiras.

Além disso, há alguns descompassos entre a lei para refugiados e o Estatuto do Estrangeiro no Brasil – sendo que a condição do refúgio é subsidiariamente regida pelo Estatuto. Tais descompassos acabam por comprometer a funcionalidade da primeira, tendo em conta que o Estatuto do Estrangeiro foi elaborado na época da ditadura, com ausência de preocupação em garantir os direitos humanos dos migrantes. De acordo com Milesi (2007), há um conflito entre a Constituição brasileira de 1988 e o Estatuto, pois se a primeira, em seu artigo 5º, garante a igualdade entre nacionais e estrangeiros, o segundo desconsidera o estrangeiro como cidadão detentor de direitos. O fato é que desde a entrada em vigor, o Estatuto passou por poucos processos de alteração de alguns de seus dispositivos e é bastante criticado por estar defasado e por tratar a questão do estrangeiro no Brasil pela perspectiva da segurança nacional. Assim, Milesi afirma que:



[...] faz-se necessária uma nova lei que trate a migração como um fato social, orientado sob a ótica dos direitos humanos, com um novo conceito de imigrante onde o ser humano não seja simplesmente um estrangeiro, mas um cidadão, detentor de direitos e contribuinte para um Brasil democrático e diverso (2007, p.4).

Além desse descompasso que compromete a garantia dos direitos dos refugiados, é importante considerar que a efetividade dos direitos garantidos por lei perpassa pela sua internalização na sociedade, por meio da internalização de sua causa. Afinal, o ambiente democrático expande-se da esfera institucional, alcançando a convivência social e o acesso aos direitos.

A garantia dos direitos e o tratamento de igualdade que decorrem de um ambiente democrático alcançando a convivência social dependem, entre outras coisas, do conhecimento difundido no meio social sobre a matéria tratada. No caso da migração e do refúgio, a falta de conhecimento acerca de suas causas e implicações pode perpetuar a discriminação, o receio e a não aceitação dos migrantes na sociedade receptora. Inclusive, o desconhecimento sobre seus direitos é condição favorável para o descumprimento ou negação dos mesmos.

Embora o conhecimento não seja determinante para impedir a xenofobia, não se pode ignorar o papel que ele exerce na construção de uma sociedade que busca praticar os direitos que ela institucionalizou. Inclusive a falta de conhecimento da situação do refúgio pela sociedade é um elemento que dificulta a atuação da sociedade civil e da sociedade política que trabalham ou estão ainda se inserindo nessa área. Essa dificuldade foi identificada por todos os entrevistados no nosso levantamento de dados sobre a governança na área do refúgio no Espírito Santo (ES) e foi bem exposta na entrevista com a professora Viviane Mozine Rodrigues e coordenadora do Núcleo de Apoio ao Refugiado no Espírito Santo (NUARES) (veja o Quadro 2).

**Quadro 2 – A falta de conhecimento do refúgio pela sociedade como elemento que dificulta a atuação social na área.**

*“Eu diria que 10 anos atrás o conhecimento era nulo praticamente. Eu diria que hoje as pessoas têm mais acesso à informação e o tema ganhou mais espaço na mídia de fato. Mas mesmo assim há uma confusão do termo muito grande, confundindo o refugiado com um bandido ou qualquer outra coisa que não seja refugiado, que a sua vida tivesse ameaçada. Vem aumentando [o conhecimento pela sociedade], não sei te dizer percentualmente ou quantificar isso, mas vem aumentando”.*

- Entrevistador: O desconhecimento pela sociedade vem dificultando a atuação do NUARES?

- Entrevistada: *“Bastante, bastante”*.

(Relato de entrevista feita com a coordenadora do Núcleo de Apoio ao Refugiado no Espírito Santo (NUARES),  
professora Viviane Mozine Rodrigues).

Fonte: elaborada pela autora desse trabalho com base nas entrevistas realizadas.

No capítulo 3, analisaremos outros elementos que dificultam o trabalho da sociedade civil e da sociedade política inseridos na temática da migração e do refúgio no ES. Neste momento, cabe continuar com a análise das contradições presentes no posicionamento político do país referente à questão migratória. Como veremos, as contradições levantam questionamentos sobre o posicionamento político do governo e afetam a efetividade da garantia dos direitos dos migrantes, incluindo o caso específico dos refugiados.

É interessante ressaltar esses questionamentos junto com a informação de que o Brasil ratificou todas as convenções internacionais relativos ao refúgio e se posicionou favorável a todas as declarações e outros documentos regionais que tratam da mesma matéria. Contudo, o mesmo não pode ser dito sobre o país em matéria de migração voluntária. Inclusive, no que se refere aos tratados internacionais sobre migrantes, o país ainda não ratificou a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990.

Esses descompassos acabam gerando brechas na esfera da garantia, proteção e promoção dos direitos dos migrantes no país, incluindo dos próprios refugiados. Afinal, embora nem todo migrante seja um refugiado, todo refugiado é um migrante e, ainda, possui os direitos e está subsidiariamente sujeito a todos os deveres dos estrangeiros no Brasil arrolados no Estatuto do Estrangeiro. Vale ressaltar que uma das maiores dificuldades encontradas pelos migrantes e pelos refugiados no Brasil é o acesso ao emprego formal (PACÍFICO; MENDONÇA, 2010). Dessa forma, ambos possuem vulnerabilidades no aspecto do auto sustento e se tornam alvos potenciais, entre outras coisas, da exploração de mão de obra. Sendo assim, a não ratificação da Convenção da ONU para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias é insustentável para um país que se posiciona à frente da garantia dos direitos dos refugiados.

Essa não é uma particularidade do Brasil. Como se pode ver no Quadro 3 e no Quadro 4 abaixo, produzidos por meio de dados da *United Nations Treaty Collection* (UNTC). Os Quadros nos mostram que não necessariamente um Estado que tenha ratificado a Convenção de 1951 e/ou o Protocolo de 1967, irá também ratificar a convenção internacional que busca garantir os direitos dos migrantes trabalhadores e suas famílias – costumeiramente compreendidos como migrantes voluntários.

Esse comportamento se repetiu na esfera global e pode ser constatado pela quantidade de países ratificadores de cada um desses instrumentos internacionais na atualidade: são 145 países ratificadores da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto do Refugiado; 146 países ratificadores do Protocolo de 1967 Adicional à Convenção de 1951; e apenas 47 países ratificadores da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (UNTC, 2014a; UNTC, 2014b; UNTC, 2014c). Esse fato nos permite perceber o lado político imbuído em questões humanitárias como a migração internacional e o refúgio. Na esfera estatal, o refúgio e a migração são fenômenos políticos os quais, por meio da categorização de diferentes formas de mobilidade humana, sofrem arbitrariedade do Estado

**Quadro 3 – Países da América Latina e Caribe que ratificaram, aderiram ou sucederam à Convenção de 1951, ao Protocolo de 1967 e à Convenção de 1990 para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias.**

<b>Países da América Latina e Caribe</b>	<b>Convenção de 1951 Relativo ao Estatuto do Refugiado</b>	<b>Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto do Refugiado</b>	<b>Convenção de 1990 para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias</b>
<b>América do Sul</b>			
Argentina	1961	1967	2007
Bolívia	1982	1982	2000
Brasil	1960	1972	-
Chile	1972	1972	2005
Colômbia	1961	1980	1995
Equador	1955	1969	2002
Paraguai	1970	1970	2008
Peru	1964	1983	2005
Suriname	1978	1978	-

Uruguai	1970	1970	2001
Venezuela	-	1986	-
<b>América Central e México</b>			
Belize	1990	1990	2001
Costa Rica	1978	1978	-
El Salvador	1983	1983	2003
Guatemala	1983	1983	2003
Honduras	1992	1992	2005
México	2000	2000	1999
Nicarágua	1980	1980	2005
Panamá	1978	1978	-
<b>Países Caribenhos</b>			
Antígua e Barbuda	1995	1995	-
Bahamas	1993	1993	-
Domínica	1994	1994	-
República Dominicana	1978	1978	-
Haiti	1984	1984	-
Jamaica	1964	1980	2008
São Cristóvão e Nevis	2002	-	-
São Vicente e Granadinas	1993	2003	2010
Trindade e Tobago	2000	2000	-
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>16</b>

Fonte: UNTC, 2014a; UNTC, 2014b; UNTC, 2014c.

**Quadro 4 – Países desenvolvidos que ratificaram, aderiram ou sucederam à Convenção de 1951, ao Protocolo de 1967 e à Convenção de 1990 para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias.**

<b>Países Desenvolvidos</b>	<b>Convenção de 1951 Relativo ao Estatuto do Refugiado</b>	<b>Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto do Refugiado</b>	<b>Convenção de 1990 para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias</b>
Alemanha	1953	1969	-
Austrália	1954	1973	-
Canadá	1969	1969	-
Espanha	1978	1978	-
Estados Unidos da América	-	1968	-

França	1954	1971	-
Holanda	1956	1968	-
Itália	1954	1972	-
Japão	1981	1982	
Reino Unido	1954	1968	-
Suécia	1954	1967	-
Suíça	1955	1968	-
<b>Total</b>	11	12	0

Fonte: UNTC, 2014a; UNTC, 2014b; UNTC, 2014c.

Seja por ter se institucionalizado em contexto de pós-Segunda Guerra Mundial, época de grandes fluxos e preocupação para com os refugiados europeus (CASTLES, 2003) e com certa atenção maior às questões humanitárias devido à amplitude da devastação provocada pela guerra, acontece que a temática do refúgio ganhou forte apelo internacional – pode-se dizer talvez até certo prestígio que faltou para a migração voluntária. Com a atenção da comunidade internacional voltada para os refugiados da Europa e a criação de um órgão da ONU próprio para a proteção dos refugiados, o fenômeno do refúgio ganhou forte discurso humanitário por se associar a um caráter de urgência e evidente violação de direitos humanos.

Junto à questão humanitária, atrelou-se a ideológica, tendo em vista a grande quantidade de fluxos de refugiados europeus que fugiram de países inseridos no regime comunista em direção a países capitalistas do ocidente. Dessa forma, “o acolhimento de refugiados carregava uma forte conotação ideológica, à medida que, ao receber dissidentes destes países, o bloco ocidental buscava deslegitimar o bloco soviético” (CONLEY, 1993; HATHAWAY, 1993; MATAS, 1993 apud MOREIRA, 2008). Além disso, o lado político se torna evidente ao considerarmos que a Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Refugiado concentra-se na existência de perseguição praticada pelo Estado. Esse fator central na definição de refúgio seria uma tentativa de proteger as pessoas que foram perseguidas pelo regime nazista (KOSER, 2007), mas que não receberam a devida proteção pela comunidade internacional durante a Segunda Guerra Mundial (MARTIN, 2014).

A força desse discurso humanitário foi e continua sendo primordial para os direitos humanos e o direito internacional para os refugiados. Por outro lado, embora a conotação ideológica que possibilitou certo prestígio e atenção internacional para o refúgio tenha se dissipado, a temática não deixou de ser um

discurso político visando à inserção do Estado-nação no sistema internacional. Como afirma Keely (1996, p.1057 apud MARTIN, 2014, *tradução nossa*) “o regime internacional para refugiados é desenhado para proteger ‘o sistema internacional de Estados que é ameaçado quando os Estados falham no cumprimento de suas funções’”.

Nesse sentido, a proteção do refugiado possui forte apelo de dever compartilhado e solidariedade internacional, mas que não escapa de um interesse vital dos Estados, que visam assegurar o sistema internacional de Estados modernos, cuja função primordial de cada um é garantir a proteção de seus cidadãos. No caso do Brasil, a projeção internacional de país comprometido com a questão humanitária do refúgio, entre outras coisas, é utilizada como argumento a mais para se firmar como potência regional – podendo-se estender como um dos elementos em sua tentativa histórica de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Além dos lados político e ideológico inseridos na questão migratória, ao comparar o Quadro 3 com o Quadro 4, vemos que existe um viés geoeconômico envolvido na ratificação dos tratados na área do refúgio, por um lado, e na área da migração voluntária, por outro. Afinal, no Quadro 4 vemos que todos os países desenvolvidos ratificaram a Convenção de Genebra de 1951 (com exceção dos Estados Unidos da América) e o Protocolo de Nova Iorque 1967, porém nenhum deles ratificou o tratado para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias.

Já no Quadro 3 que analisa os países da América Latina e do Caribe que ratificaram esses tratados em questão (ou seja, países em desenvolvimento) existe uma ratificação mais equilibrada, embora uma quantidade considerável continue a ratificar apenas os tratados em matéria de refúgio. Nesse caso, temos 27 países da América Latina e do Caribe que ratificaram a Convenção de Genebra 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967, enquanto 16 ratificaram a Convenção de 1990 para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias.

Nessa contraposição geoeconômica dos países analisados (ao menos na análise entre países desenvolvidos e países da América Latina e do Caribe), temos, destarte, a divisão clássica entre Norte e Sul – embora existam países do Sul que também não ratificaram a Convenção de 1990, como o caso do Brasil. Dentro da divisão, os países ricos do Norte desenvolvido deixam evidente a

desproporcionalidade da atenção mundial atribuída à questão migratória, no qual a migração classificada como refúgio possui maior prestígio em comparação com outras categorias de migrantes.

Voltando-se para a questão da categorização da mobilidade humana entre fronteiras, ela baseia-se na existência de diversas situações que acabam diferenciando a motivação que provoca a migração. Na diferenciação entre o refúgio e a migração voluntária, argumenta-se que o ato de se refugiar é involuntário decorrente de um contexto de ausência de proteção estatal levando ao risco de vida do indivíduo. Já na migração considerada voluntária, muitas vezes caracterizada por motivações econômicas, a mobilidade humana é considerada de livre escolha do indivíduo, ou um ato espontâneo (IOM, 2004), que deixa seu país por questões outras que não a imediata sobrevivência. Apesar da situação emergencial que caracteriza o fenômeno do refúgio e justifica a institucionalização de uma proteção internacional, não podemos deixar de questionar e analisar os efeitos arbitrários do tratamento desigual advindo da categorização.

Afinal, um refugiado e um migrante voluntário poderão se encontrar na mesma situação de vulnerabilidade na sociedade receptora ao passar por semelhantes dificuldades de integração local. Dessa forma, um Estado que se compromete internacionalmente por garantir os direitos dos refugiados em seu país, porém não ratifica convenções que buscam a defesa dos direitos dos migrantes; assim como um país que possui uma avançada lei para refugiados, mas uma lei conservadora para migrantes, não está apenas privilegiando uma categoria de migrantes em detrimento de outros, mas privando ambos de direitos humanos que deveriam ser aplicados a todos os migrantes. Além disso, o tratamento diferenciado pode levar a conflitos e discriminações entre os próprios migrantes e refugiados.

O fato é que a categorização de diferentes tipos de migrantes (econômicos, refugiados, deslocados ambientais, indocumentados, irregulares etc.), sustentada por tratados e regimes internacionais, tem possibilitado o favorecimento da garantia dos direitos de uns em detrimento de outros pelo Estado, em vez de criar um ambiente doméstico onde as necessidades de todos são igualmente priorizadas. Um reflexo disso está na própria governança global para as migrações.

A governança global para as migrações possui várias lacunas como sua incapacidade de criar um regime internacional bem estruturado, se comparado aos regimes internacionais para o capital financeiro e para os bens e serviços (MARTIN, 2014), e de promover a garantia dos direitos dos migrantes nos países receptores.

Além disso, a estrutura da governança global para as migrações, como vimos, é majoritariamente formada por um regime internacional para os refugiados. Martin (2014) destaca que a governança para os refugiados é a mais coerente entre os demais tipos de migrações, sendo que apenas na área do refúgio (e mais recentemente na esfera do tráfico e contrabando de pessoas) é que a maioria dos Estados tende a se submeter às leis e às normas internacionais.

Loescher e Milner (2011) corroboram com a posição de Martin (2014) ao afirmarem que “a governança global para os refugiados difere e é mais robusta que a governança para as outras áreas da migração” (p.189, *tradução nossa*). Um exemplo está no fato de existir dentro do sistema ONU, um órgão especializado para proteção aos refugiados (o ACNUR), mas não há nenhum órgão especializado para migrantes voluntários. Existe a Organização Internacional para Migrações, porém esta se encontra fora do sistema ONU.

Seja por questões ideológicas, políticas, geoeconômicas ou estratégicas visando a uma maior inserção do Estado no sistema internacional, assim como à garantia do próprio sistema de Estados, o destaque para a condição do refúgio é importante para a garantia dos direitos e proteção internacional dos refugiados. Entretanto, a categorização dos migrantes e o tratamento sociopolítico e jurídico diferenciado a cada categoria apresentam efeitos negativos que não devem ser ignorados. Alguns desses efeitos são: o tratamento arbitrário atribuído à questão migratória pelo Estado e uma proteção jurídica diferenciada aos migrantes que interfere diretamente na garantia de seus direitos humanos. Loescher e Milner (2011, p. 190, *tradução nossa*) afirmam que “a comunidade internacional tem priorizado a necessidade de proteção dos direitos humanos dos refugiados em detrimento de outros migrantes”.

Ao falarmos de direitos humanos, devemos ter a perspectiva de construção histórica em mente. Os direitos humanos são conquistados e não direitos inatos à sociedade, como argumenta a perspectiva jusnaturalista. Pela perspectiva crítica, a qual adotamos aqui, os direitos humanos são construídos dialeticamente na história e condicionados à realidade social e cultural de cada sociedade (KROHLING, 2014; FLORES, 2009). Logo, os direitos humanos são compreendidos como processos de lutas sociais (KROHLING; FERREIRA, 2014) que visam à dignidade humana (FLORES, 2009; KROHLING; FERREIRA, 2014).

Essa visão crítica dos direitos humanos é fundamental por pelo menos dois motivos. Primeiro, porque nos afasta da visão impositiva do “universalismo”



ocidental dos direitos humanos que tem predominado na política internacional. Além disso, nos possibilita enxergar esses direitos como abrangentes e construídos historicamente e dialeticamente dentro do contexto cultural de cada nação ou sociedade. Ou seja, o universalismo ocidental que carrega uma percepção restrita e de superioridade da cultura dos direitos humanos dos países do ocidente sede lugar ao interculturalismo abrangente dos direitos.

Em segundo lugar, essa perspectiva crítica nos possibilita trabalhar a concepção do direito internacional para refugiados como um direito também conquistado e construído dentro de uma formação social específica. Dessa forma, a menor proteção dada aos migrantes voluntários pelo Estado em seu ambiente doméstico e na governança para as migrações no âmbito internacional pode e deve ser alterada de forma a oferecer um sistema de direitos mais igualitários entre os migrantes forçados e os migrantes voluntários. Isso tendo em vista suas semelhantes vulnerabilidades e dificuldades de integração nas sociedades onde se encontram.

Além disso, no caso do refúgio, a conceituação é bastante rígida por motivos necessários, como vimos, para estabelecer uma Convenção Internacional capaz de padronizar a atuação dos Estados e, inclusive, determinar o alvo de atenção e ação do ACNUR. Contudo, a visão dialética dos direitos humanos e do direito internacional para refugiados torna questionável essa característica rígida da Convenção que se prende a um conceito de refugiado contextualizado a um período histórico específico que não corresponde mais à realidade. É um processo que exige cautela, porém a adaptabilidade dos conceitos às alterações de uma realidade social em transformação é necessária para garantir sua efetiva aplicabilidade.

Alguns teóricos já questionam a aplicabilidade da base conceitual do refúgio que foi estabelecido não apenas em cima de alicerces humanitários, mas como instrumento de política externa para proteção daqueles que fugiram da perseguição do regime nazista e daqueles que fugiram do regime comunista na Europa (Martin, 2014). Inclusive, alguns críticos afirmam que a Convenção de 1951 não é mais adequada para direcionar a realidade dos refugiados no século XXI, já que esse instrumento jurídico se ergue na concepção de migração forçada devido à perseguição, mas a maioria dos refugiados hoje foge da violência e não necessariamente de uma perseguição (KOSER, 2011). De forma corroborativa à visão de Koser (2011), Aristide Zolberg argumenta que o real elemento que determina um indivíduo como refugiado é a incapacidade de seu Estado garantir a

sua proteção e os seus direitos enquanto cidadão e não a existência de uma perseguição (apud KOSER, 2011).

Seguindo esse raciocínio, a categorização de diferentes tipos de migrações torna-se ainda mais nebulosa. Por exemplo, uma pessoa que migra por motivos de desastres ambientais ou sociais como pobreza e fome também não possui sua proteção e seus direitos garantidos pelo seu Estado, embora não seja considerada uma refugiada. O debate, enfim, é longo e deve ser aprofundado entre os estudiosos da área. Em todo caso, independente da ocorrência de uma revisão da Convenção de 1951 ou não, é cada vez mais necessária a criação de outras convenções e, mais ainda, da adequação do comportamento dos Estados para a garantia dos direitos a todos os migrantes – não apenas por meio de tratados e normas, mas principalmente, na prática da integração deles na sociedade onde se encontram.

Concomitantemente à presença dessas lacunas apontadas na governança global para as migrações, o Brasil, nos últimos anos tem buscado implementar uma governança de assistência e proteção dos direitos dos migrantes e dos refugiados no país. Com relação a isso, nos chama a atenção o fato de que, apesar de termos, por um lado, 7.289 refugiados reconhecidos pelo CONARE no Brasil (ACNUR, 2014b) e, por outro, aproximadamente de 1.5 milhões de imigrantes no país (IOM, 2013), existem quatro comitês estaduais que tratam da temática migratória.

Todavia, entre esses quatro, dois são exclusivamente para refugiados: o Comitê Estadual para Refugiados no Estado de São Paulo (CER) e o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do Estado do Rio de Janeiro (CEIPAR). Os outros dois tratam da migração de forma mais ampla: o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul (COMIRAT) e o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná (CERM).

Não queremos aqui dizer que pela quantidade de refugiados e migrantes no país, devemos priorizar a formação de comitês para migrantes e não refugiados. Analisa-se apenas o fato de haver uma desproporcionalidade na existência de comitês e que, inclusive, o governo deveria priorizar a formação de outros comitês para tratar de todos os tipos de migrações forçadas e voluntárias. Até porque o Brasil é um país de vasta extensão territorial e os comitês estaduais que existem estão concentrados nas regiões Sul e Sudeste. Além do mais, todas as regiões do

país registraram solicitações de refúgio (ACNUR, 2014a; ACNUR, 2014b) e, em termos de fronteiras geográficas, além do Sul, o Centroeste e o Norte são as portas do país para fluxos migratórios via terrestre. Já o Nordeste, o Sudeste e o Sul, incluem-se como portas marítimas (todas as regiões são passíveis de serem portas aéreas).

Em termos quantitativos, não foram apenas os quatro estados que possuem comitês estaduais para migrantes e refugiados que obtiveram pedidos de solicitação de refúgio registrados. Já em termos qualitativos, o número de migrantes e refugiados registrados em um país constitui dado oficial que representa uma realidade estimada. Afinal, a presença de migrantes irregulares cria impedimentos para uma contabilização exata. Inclusive, é importante considerar que entre esses migrantes, pode haver pessoas que se enquadram na classificação de refúgio, porém que não realizam essa solicitação – seja por desconhecimento ou por receio de realizar a solicitação, uma vez que o local para fazê-la é na Polícia Federal, como disposto na Lei 9.474/97. O mesmo acontece com relação à existência de pessoas que solicitam refúgio, porém, por não sofrer uma perseguição ou temor de perseguição, como arrolados na Convenção de 1951, são classificados como migrantes e não refugiados.

Logo, o controle de registro do número de refugiados ou migrantes voluntários no país é bastante complexo, dinâmico e, por vezes, contraditório. Isso considerando que, embora a avaliação feita pelo CONARE de solicitação de refúgio seja pautada em normas internacionais e pelo estabelecido na lei nacional, o elemento interpretativo do sujeito que avalia torna-se por vezes elemento fundamental no processo – como se viu no caso dos fluxos dos haitianos para o Brasil.

### 1.3 Estrutura da rede de proteção ao refugiado no Brasil.

O Brasil não é um país tradicional de recebimento de refugiados. Analisando em termos comparativos, entre os 11.7 milhões de refugiados registrados, em 2013, sob o mandato do ACNUR (UNHCR, 2014c), dados desse mesmo órgão registra o total de 5.196 refugiados no Brasil no início de 2014 (UNHCR, 2014d). Em outubro de 2014 essa quantidade já havia alcançado 7.289 refugiados reconhecidos pelo CONARE no Brasil (ACNUR, 2014b). Na América

Latina, o país fica atrás de Venezuela, Equador, Costa Rica e Panamá na quantidade de refugiados acolhidos em solo nacional – veja o Quadro 5 que reúne os 10 países com as maiores quantidades de refugiados registrados na América Latina em 2013.

Apesar de possuir uma quantidade relativamente menor de refugiados, o interessante no caso do Brasil é a diversificada origem desse contingente de migrantes que pedem refúgio no país, como mostra uma análise estatística do Refúgio no Brasil de 2010 a 2014 produzida pelo ACNUR, com base em dados do CONARE. No total são 81 nacionalidades distintas sendo a maioria dos refugiados vindos da Síria, Colômbia, Angola e República Democrática do Congo. Todavia, esse perfil está gradativamente mudando, uma vez que, em 2012, o Brasil adotou uma cláusula de cessação do status de refúgio dos angolanos e liberianos que estão no país (ACNUR, 2014b).

**Quadro 5 – Maiores países de acolhida de refugiados na América Latina em 2013.**

<b>País da América Latina</b>	<b>Quantidade de Refugiados</b>
Venezuela	204.304
Equador	123.133
Costa Rica	20.569
Panamá	17.665
Brasil	5.196
Argentina	3.362
México	1.831
Chile	1.743
Bolívia	748
Cuba	384
Colômbia	224

Fonte: UNHCR, 2014d

No lugar do refúgio, os angolanos e os liberianos que foram reconhecidos como refugiados no Brasil passaram a receber a residência permanente (ACNUR, 2014b). Além disso, com relação aos colombianos, a partir de 2013, a maioria que chegou ao Brasil passou a recorrer ao Acordo de Residência do Mercosul no lugar do refúgio (ACNUR, 2014b) – esse acordo concede um visto temporário de 2 anos para os cidadãos dos países partes do Mercosul. Já com relação aos sírios, a partir de julho de 2014, eles tornaram-se a principal nacionalidade de refugiados no Brasil, representando 20% no total. (ACNUR, 2014b).

Junto à vasta representatividade de nacionalidades distintas está a presença de diferentes regiões do mundo (América Latina, Ásia, África, Oriente Médio, Europa) na origem dos refugiados que chegam ao Brasil. Isso gera a oportunidade de absorção de diferentes riquezas culturais pela sociedade brasileira, mas, ao mesmo tempo, a possibilidade de choques culturais que dificultam a integração.

Além disso, o Brasil vem se tornando rota para fluxos de migrantes mistos cada vez mais evidentes. Afinal, as principais nacionalidades de pedido de refúgio em 2013 no Brasil vieram de Bangladesh, Senegal e Líbano, com considerável representatividade de Guiné-Bissau. Contudo, a maioria desses solicitantes migra para o Brasil por questões econômicas (ACNUR, 2013), não se encaixando na especificidade do refúgio dentre as migrações forçadas a qual tratamos anteriormente. Completando o perfil dos refugiados no país, expressivo número tem sido a quantidade de adultos, variando entre 92% a 97% de 2010 a 2013, entre os quais 80% a 90% foram homens. Esse perfil de gênero e idade vai de encontro com o perfil mundial, constituído por 50% de refugiados com menos de 18 anos de idade e 49% de crianças e mulheres (UNHCR, 2014c).

Com relação às solicitações de refúgio, em 2013, elas se concentraram predominantemente em São Paulo, Paraná, Distrito Federal e Rio Grande do Sul (ACNUR, 2014a). Já em 2014, os principais estados foram São Paulo, Acre, Rio Grande do Sul e Paraná (ACNUR, 2014b). Embora o estado de São Paulo tenha a maior quantidade de pedidos de refúgio (26% do total de 2014), foi a região Sul do país que apresentou o maior percentual de solicitações em 2014 (totalizando 35%), seguido do Sudeste (31%) e da região Norte (25%) (ACNUR, 2014b).

Ainda que o país não tenha grande número de refugiados, em termos comparativos, a garantia dos direitos e a promoção da integração social, econômica

e cultural na sociedade brasileira não é tarefa fácil. Afinal, a condição de refúgio é de vulnerabilidade e os refugiados encontram as mesmas dificuldades de adaptação e acesso aos serviços públicos do que os migrantes não refugiados.

No aspecto das dificuldades, os migrantes de forma geral podem ser considerados representantes do “não lugar” na sociedade de destino. Isto é, nas palavras de Arturo Escobar (2005, p.133), representantes de uma “condição generalizada de desenraizamento” que é a ausência do lugar. Seguindo esse raciocínio, pode-se considerar o refugiado como “pertencente” ao “não lugar” tanto na sociedade de destino quanto em sua sociedade de origem. Já o migrante voluntário, embora tenha a possibilidade de deixar a condição de “não lugar” na sociedade de destino e retornar para sua comunidade nacional, pode ainda expressar o sentimento de “não lugar” ao voltar pro seu país, já que sua sociedade de origem terá se modificado com o tempo. Além disso, a pessoa migrante não será a mesma de antes.

A condição de “não lugar” dialoga com a Perspectiva do Transnacionalismo para a compreensão das migrações internacionais de Glick-Schiller, Basch e Szanton-Blanc (1995). Para essas autoras, os migrantes devem ser compreendidos como “transmigrantes”. Nessa concepção, o migrante está numa condição na qual a origem de suas características culturais, socioeconômicas e os seus laços familiares está sendo influenciada pelas características e os laços pessoais formados na sociedade de destino. Logo, esses elementos não seriam totalmente novos, pois mantêm ligações com o país de origem, mas, ao mesmo tempo, eles sofrem modificações na sociedade receptora. Além disso, essa condição de “transmigrante” dificulta a integração local, pois o migrante está inserido em um espaço/lugar intermediário de socialização e de formação de identidades – tal espaço é marcado por identidades “flutuantes” entre sua nacionalidade de origem e a nova identidade que se forma no país de acolhimento (LACERDA; KROHLING, 2013).

Logo, torna-se difícil ultrapassar a condição do “não pertencente”, do *outsider*, gerando muitas vezes a exclusão social, a discriminação e a xenofobia. Nesse aspecto, podemos fazer alusão ao conceito de “ralé” de Souza (2006) – aplicado às pessoas que são vistas como subcidadãos, como os “não pertencentes”, os inadaptados ou improdutos para uma sociedade. Sendo assim, os refugiados e os demais migrantes possuem esse desafio de superação do “não lugar” e da exclusão da percepção de ralé social ou dos “não pertencentes” que muitas vezes

deriva da lógica dialética do Estado de excluir para incluir. Isto é, excluir o estrangeiro para fortalecer o nacionalismo essencial ao Estado.

No caso do Brasil, talvez pela pouca quantidade de refugiados em termos percentuais da população total do país, o desafio de superação dessa exclusão do outro seja menor, no momento atual. Não obstante, as políticas de integração precisam-se pautar no pensamento de que não é pela quantidade de refugiados, mas pela condição de ser humano que se deve priorizar a busca da garantia de seus direitos. Focando-se na concepção dialética de direitos humanos abrangentes e conquistados, a superação da lógica do não pertencimento e da condição de *outsider* pode-se traduzir em políticas integrativas mais efetivas para os refugiados e a conscientização da população deveria ser um dos eixos dessa política.

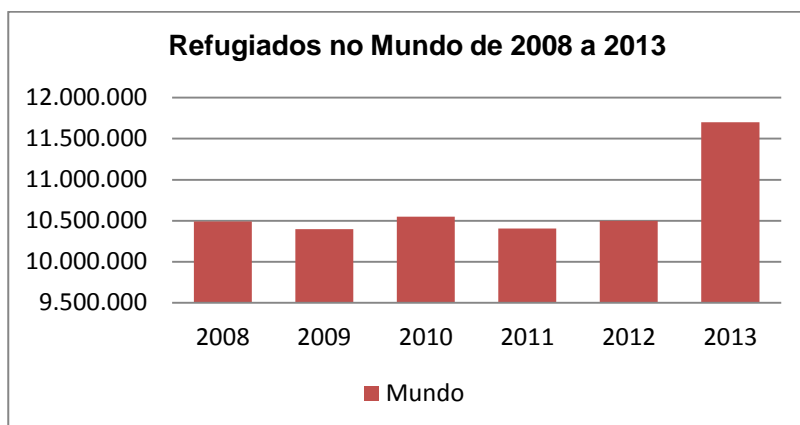
Em termos jurídicos e de compromisso internacional e regional, o Brasil nas últimas décadas vem se posicionando favorável à proteção dos direitos humanos e do direito internacional dos refugiados em seu país – como visto na seção 1.1. Nesse aspecto, a Lei 9.474/97 é essencial para iniciar e apoiar o processo de internalização do compromisso com os direitos e integração dos refugiados na sociedade. Não obstante, a lei é apenas uma das etapas para se chegar à garantia desses direitos. Outras etapas, como as políticas públicas e a conscientização social, mencionadas acima, estão ainda em fase embrionária no Brasil, mesmo que em alguns estados mais avançados do que em outros.

A busca por políticas públicas efetivas de integração e a conscientização social precisa ser estudada e trabalhada, considerando não apenas a presença dos atuais refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil, mas, inclusive, possíveis tendências de aumento dessa população no país. Analisando o Gráfico 1 e o Gráfico 2, nota-se que mesmo que a quantidade de refugiados no mundo oscila ora pra mais ora menos, de 2008 a 2013, o número de refugiados no Brasil só tem aumentado. Nesse período analisado, o aumento foi de aproximadamente 34,9%. Já com relação aos pedidos de solicitação de refúgio, segundo dados do ACNUR (2014b), com base em informações do CONARE, de 2010 a 2013, o Brasil apresentou aumento aproximado em 930% (de 566 em 2010 para 5.882 em 2013).

Claro que há possibilidade de queda nesses pedidos, porém a grande tendência é de aumento, tendo em vista a projeção regional e internacional que o Brasil almeja, busca e vem conseguindo. Portanto, é necessário compreender quem são os atores e como se estrutura a rede que elabora as políticas de integração dos refugiados no país, para que tenhamos a possibilidade de identificar suas

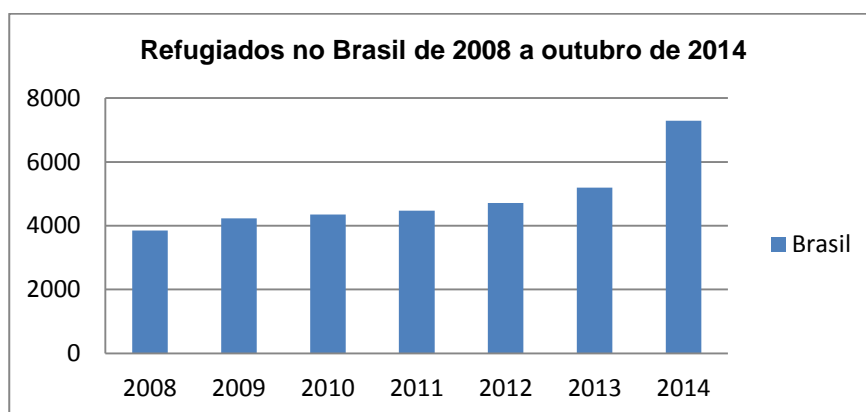
características limitantes e produtivas e, destarte, contribuir para a eficiência dessas políticas. Por meio desse estudo, será possível analisar se há na governança para garantia dos direitos dos refugiados no Brasil uma efetiva estrutura de elaboração de políticas públicas trabalhando para a promoção da igualdade e integração dos refugiados na sociedade.

**Gráfico 1 – Refugiados no Mundo de 2008 a 2013.**



Fonte: UNHCR, 2014e; UNHCR, 2014c.

**Gráfico 2 – Refugiados no Brasil de 2008 a outubro de 2014.**



Fonte: UNHCR, 2014e; ACNUR, 2014a; ACNUR, 2014b.



Consideramos essa rede de atores formando a governança como um espaço abstrato de atuação de atores que compartilham de um mesmo fim vinculado à promoção de políticas e projetos específicos a determinada temática. Nesse caso, falamos de “espaço abstrato”, uma vez que a rede não possui instituição ou localidade fixa e determinada. Também referimo-nos a um compartilhamento de um mesmo fim, já que, sendo a rede formada por atores governamentais e não governamentais (privadas e públicas), o envolvimento ocorre pela presença de um fim semelhante (a integração dos refugiados na sociedade brasileira), apesar de poder existir interesses diversos entre os atores.

Essa rede no Brasil possui o CONARE como um dos atores governamentais. No artigo 14 da Lei 9.474/97, fica arrolado que o CONARE é um órgão de deliberação coletiva no âmbito do MJ, constituído por um representante do MJ, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério da Saúde (MS), do Ministério da Educação (ME), da Polícia Federal (PF) e de uma organização não governamental (ONG) que se dedique à causa do refúgio no país. Além desses membros que possuem direito ao voto, o ACNUR é também membro convidado, porém apenas com direito à voz (ACNUR; IMDH, 2010).

No artigo 12 da lei, fica determinado que as competências do órgão são: I) analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado; II) deliberar quanto à cessação *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III) declarar a perda da condição de refugiado; IV) orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, com a participação dos Ministérios e instituições que compõem o CONARE; e V) aprovar instruções normativas que possibilitem a execução desta lei (ACNUR; IMDH, 2010).

Além do CONARE e da PF, onde são feitos os pedidos de solicitação de refúgio, temos os comitês estaduais como representantes governamentais da governança em rede para proteção ao refugiado. Vimos que no total são quatro comitês estaduais: o CER de São Paulo (instituído em 2007), o CEIPAR do Rio de Janeiro (2009), o CERM do Paraná (2012) e o COMIRAT do Rio Grande do Sul (2012). Todos os comitês foram instituídos por decretos<sup>4</sup> e são constituídos por

---

<sup>4</sup> CER/SP – Decreto 52.349 de novembro 2007; CEIPAR/RJ – Decreto 42.182 de dezembro 2009; CERM/PR – Decreto 4.289 de abril 2012; COMIRAT/RG – Decreto 49.729 de outubro 2012;

membros representantes de órgãos governamentais a nível estadual e as principais ONGs de cada um dos estados que prestam assistência aos refugiados – além do ACNUR como membro convidado. Além dos comitês estaduais, temos no Brasil um comitê a nível municipal, criado em 2009, no município de São Paulo, a saber: o Comitê Municipal para Migrantes e Refugiados de São Paulo.

De forma geral, os comitês visam a implementar, acompanhar e avaliar ações, políticas e Planos Estaduais, para promover e assegurar os direitos dos refugiados e dos solicitantes de refúgio<sup>5</sup>. Os comitês buscam, destarte, a integração dos refugiados e dos solicitantes na sociedade e criar e apoiar ações em consonância com a Lei 9.474/97, a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e demais declarações e convenções em matéria de direitos humanos incorporados pelo governo brasileiro. Além dos atores governamentais expostos, o CONARE expõe que a integração local dos refugiados e solicitantes no país é feita por ONGs:

A integração local dos refugiados é feita por ONGs como as Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro que, por meio de convênio celebrado com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, administram os recursos destinados por aquele organismo aos programas referentes à inserção destas pessoas na comunidade de acolhida (BRASIL, 2014).

Porém, para analisar a governança que se formou no Brasil para atender os refugiados e solicitantes, iremos considerar além das ONGs, outros atores da sociedade civil que se dedicam à causa em questão. Ou seja, abordaremos uma visão mais ampla de sociedade civil que analisaremos no próximo capítulo. Por ora, basta esclarecer que essa visão ampliada considera a sociedade civil para além do terceiro setor; uma sociedade civil formada por atores sociais organizados formalmente ou não, por associações, escolas e academia, assim como o setor privado, que visam ao interesse público.

Utilizamos essa visão ampliada, considerando o fato dos atores não governamentais que assistem aos refugiados e solicitantes, ou de alguma forma atuam no processo de integração deles no Brasil, não serem apenas ONGs, mas também igrejas, universidades, núcleos de pesquisa e associações. Durante a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), realizados nos dias 30, 31 de maio e 1º de junho de 2014, em São Paulo, a considerável quantidade de atores envolvidos com a temática foi evidente. A COMIGRAR teve como objetivo principal a promoção de um diálogo social ampliado, envolvendo atores

---

<sup>5</sup> No caso do COMIRAT e do CERM, esse trabalho é voltado para os migrantes também.

governamentais e não governamentais, para subsidiar a elaboração de uma Política Nacional sobre Migrações e Refúgio pautada nos direitos humanos.

Para a realização da COMIGRAR, houve, no país todo, etapas preparatórias, por meio de conferências estaduais/regionais, livres e virtuais. De acordo com informações passadas durante o encerramento da COMIGRAR, houve um total de 202 conferências preparatórias no país, dentro os quais 84% foram livres, 11% governamentais e 5% virtuais – a maior parte das conferências tendo sido realizada na região sul do país. As conferências preparatórias tiveram mais de 5 mil participantes e mais de 2 mil propostas elaboradas para serem reforçadas na etapa nacional e utilizadas como referência para a elaboração do Plano Nacional (COMIGRAR, 2014).

Além disso, vários representantes da sociedade civil que formam a rede de defesa dos direitos dos migrantes e refugiados no Brasil estiveram presentes. Segundo dados do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), disponibilizados em cartilha distribuída na conferência nacional, assim como no site do instituto, essa rede (a qual o IMDH chama de “Rede Solidária para Migrantes e Refugiados”) é constituída por aproximadamente 50 instituições (IMDH, 2014) – veja o Quadro 6. Entre as instituições consideradas pelo IMDH estão atores não governamentais, o CONARE e o ACNUR. Contudo, nessa produção acrescentamos à rede, como atores governamentais, os comitês estaduais e o comitê municipal que foram mencionados anteriormente, por acreditarmos serem importantes peças no auxílio para elaboração de políticas públicas e para a interatividade entre governo e sociedade civil.

A elaboração do mapeamento dessa rede é de fundamental importância para a interação dos atores na área e para a troca de informação, experiência e produção de conhecimento que poderão servir para identificar fatores que precisam ser aprimorados para a execução de políticas de integração. Vale destacar que o mapeamento dessa rede pelo IMDH destaca tanto os atores que atendem aos migrantes quanto aos refugiados no país. Não obstante, tendo em vista as limitações de tempo e espaço para a elaboração desse estudo em particular, iremos analisar, em capítulo posterior, apenas a parte dessa rede voltada para a proteção dos refugiados e solicitantes de refúgio no estado do Espírito Santo.

Incentivamos o estudo dessa rede em outros estados, assim como da Rede Solidária como um todo, em pesquisas futuras. Por meio dessas pesquisas, será possível verificar, analisar e avaliar os elementos da rede que produzem

resultados positivos e negativos com relação às políticas públicas de integração dos migrantes e refugiados no Brasil – assim como os elementos ausentes que poderiam contribuir para a melhor eficiência destas.

Conhecer os processos de elaboração das políticas e o processo interativo entre os atores envolvidos na sua execução é fundamental para garantir o acesso aos serviços públicos pelos refugiados, solicitantes e demais migrantes na sociedade brasileira. De acordo com uma pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de População da Universidade de Campinas (NEPO/UNICAMP) com colaboração do ACNUR e apoio da Cáritas de SP e do RJ, no ano de 2007, foi constatado que o acesso aos serviços públicos pelos refugiados é precário, principalmente no que se refere à moradia e à saúde (BAENINGER; DOMINGUEZ; AYDO, 2007).

Outros resultados obtidos pela pesquisa apontaram para o emprego, a moradia e a discriminação como os principais problemas mencionados pelos refugiados entrevistados. Além disso, os refugiados consideram as condições de trabalho e os salários recebidos como insatisfatórios, sendo que “26,4% dos refugiados reconhecidos que vivem em São Paulo reúnem as condições para serem beneficiários de programas assistenciais de transferência de renda” (BAENINGER; DOMINGUEZ; AYDO, 2007, p.07). Porém, foi relatado apenas um caso de recebimento do Bolsa Família. Para completar, a pesquisa concluiu que são raros os casos de reconhecimento de diplomas universitários para os refugiados no país. No total, “foram entrevistadas 139 famílias refugiadas em São Paulo e 191 famílias refugiadas no Rio de Janeiro” (BAENINGER; DOMINGUEZ; AYDO, 2007, p.07).

A pesquisa relata apenas um pequeno retrato das condições de vida dos refugiados no Brasil. Todavia já é o suficiente para nos atentar para a necessidade de tornar mais eficientes as políticas de integração dos refugiados e solicitantes na sociedade. Inclusive, as principais dificuldades que os refugiados enfrentam, identificadas pelo estudo desenvolvido pelo NEPO/UNICAMP, foram novamente relatadas pelas propostas que formam o Caderno de Propostas da COMIGRAR. Portanto, as limitações e os problemas enfrentados pelos refugiados no país têm sido mantidos com o passar dos anos. As propostas foram sistematizadas em 15 grupos, cada um (menos o último) representando temáticas que devem ser debatidas para promover o aprimoramento de serviços, capacitação de atores governamentais e não governamentais e defesa dos direitos, para facilitar o processo de integração de migrantes e refugiados no Brasil. Esses grupos são:

- 1) Igualdade de direitos;
- 2) Marco legal nacional e gestão pública para migrações e refúgio;
- 3) Marco legal e atuação pública internacional e cooperação multilateral;
- 4) Serviços locais;
- 5) Capacitação de agentes públicos e da sociedade civil;
- 6) Produção, gestão e acesso à informação;
- 7) Procedimentos operacionais em programas e serviços públicos;
- 8) Inclusão produtiva, empreendedorismo e qualificação para o mundo do trabalho;
- 9) Saúde;
- 10) Assistência Social;
- 11) Educação;
- 12) Violação de direitos, responsabilização, proteção e prevenção;
- 13) Participação social e debate público;
- 14) Cultura e interculturalidade;
- 15) Brasileiros no exterior e retornados.

Visando à produção do conhecimento que possibilite analisar o processo de elaboração e execução dessas políticas, o próximo capítulo irá introduzir o fenômeno da governança. A aproximação ao nosso objeto de estudo nos ajudará a compreender melhor o relacionamento entre sociedade civil e sociedade política no direcionamento de políticas públicas para os refugiados no Espírito Santo. Essa compreensão é essencial para que possamos, posteriormente, analisar a qualidade e efetividade da ação e interação dos atores que formam essa governança e, por conseguinte, considerar como o ambiente sociopolítico no qual essa governança se insere afeta suas ações em busca da garantia dos direitos e promoção de igualdade e integração do refugiado na sociedade.

**Quadro 6 – Rede solidária ao migrante e refugiado no Brasil.**

<b>Estado</b>	<b>Entidade</b>
<b>Acre</b>	Paróquia N. Senhora das Dores
	Centro de Defesa DDHH e Educ. Popular
	Pastoral da Mobilidade Humana
<b>Amapá</b>	Paróquia N. Sra. Das Graças

<b>Amazonas</b>	Caritas Arquidiocesana de Manaus
	Paróquia São Geraldo
	Pastoral do Migrante de Manaus
	Obra Social São Francisco
	Centro de Defesa de Direitos Humanos
	Pastoral da Mobilidade Humana
	Caritas Tefé
<b>Bahia</b>	Caritas Brasileira – Regional Bahia
	Caritas Ilhéus
<b>Ceará</b>	Pastoral do Migrante da Arquidiocese
<b>Distrito Federal</b>	Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH
	Pastoral do Migrante da Arquidiocese
	Pastoral da Mobilidade Humana da CNBB
	Casa de Apoio Santo André
<b>Espírito Santo</b>	Núcleo de apoio aos refugiados no ES
	Mais no Mundo
<b>Goiás</b>	Centro de Acolhida ao Migrante
<b>Mato Grosso</b>	Centro Pastoral do Migrante
<b>Mato Grosso do Sul</b>	Pastoral do Migrante da Arquidiocese
	CEDAMI – Centro de Apoio ao Migrante
	Pastoral da Mobilidade Humana
	Comissão Católica de Fronteiras
<b>Minas Gerais</b>	Centro Zami (Jesuítas)
	Vicariato da Ação social da Arquidiocese
	Centro de Informação e Assessoria Técnica – CIAAT
<b>Pará</b>	Comissão Justiça e Paz - N2 CNBB
<b>Paraná</b>	Casa do Migrante
	Centro de Atendimento ao Migrante
	Casa Latino-Americana – CASLA
	Cáritas de Londrina
<b>Rio G. do Norte</b>	Centro de Direitos Humanos e Memória Popular
<b>Rio G. do Sul</b>	Associação Antonio Vieira – ASAV
	CIBAI Migrações
	Casa de Assistência Social
	Centro de Atendimento ao Migrante
<b>Rio de Janeiro</b>	Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
	Paróquia Santa Cecília e S. Pio X
<b>Rondônia</b>	Pastoral do Migrante
	Comissão Diocesana Brasil-Bolívia
<b>Roraima</b>	Centro de Migrações e Direitos Humanos
<b>Santa Catarina</b>	Pastoral do Migrante da Arquidiocese
<b>São Paulo</b>	Centro de Defesa de Direitos Humanos

	Pastoral da Universidade de Santos
	Cáritas Arquidiocesana de São Paulo
	Casa de Acolhida para Mulheres
	Centro de Apoio ao Migrante – CAMI
	Centro Past. do Migrante - Missão Paz

Fonte: IMDH, 2014.

## Capítulo 2. Governança e construção democrática

*“A pesquisa consiste em ver o que todos viram  
e em pensar no que ninguém pensou”.*  
(Albert Szent-Györgyi)

Ao estudar fenômenos de uma formação social, considerada uma realidade que se forma processualmente na história no sentido dialético, muitas abordagens e aportes teóricos são possíveis de serem escolhidos como caminhos de análise. Essa é uma possibilidade que enriquece o campo de estudos das Ciências Sociais, mas que, ao mesmo tempo, deve ser absorvida de forma cautelosa pelo pesquisador.

Afinal, como consequências dessa flexibilização analítica – que nada mais é do que resultado interpretativo da realidade, influenciado pelo relacionamento entre sujeito e objeto, por mais objetivo que o pesquisador pretende ser – são as variedades conceituais atribuídas a um mesmo termo/fenômeno social. Essa ocorrência de diversificação conceitual (que, a nosso ver, é imbuída de interpretações, visões de mundo e inclinações ideológicas) é apresentada por Cornwall (2010) e Eade (2010) como “*buzzwords*”. De forma resumida, *buzzwords* são palavras que se tornaram recorrentes em determinada área de estudo ao ponto de serem consideradas termos *de rigueur* e indispensáveis nos trabalhos de qualquer acadêmico que pretende ser reconhecido em sua área de especialização.

A questão central dos *buzzwords* não é simplesmente sua recorrência constante na academia, mas a predominância das ideologias que sustentam a aplicação de certos termos em pesquisas científicas (EADE, 2010) (como pós-modernismo, países desenvolvidos e subdesenvolvidos, capitalismo e Estados falidos) e que muitas vezes acabam destituindo-os de senso crítico. Além disso, algumas palavras consideradas *buzzwords* podem assumir divergentes discursos, significados e agendas. Por conseguinte, passam a ser imprecisas, embora continuem tônicas na academia (CORNWALL, 2010; EADE, 2010). As palavras “desenvolvimento” e “democracia” são bons exemplos. Nas áreas de estudo desses dois fenômenos, é preciso deixar claro a concepção de desenvolvimento (seja em termos econômicos, sociais, sustentáveis, etc.) e de democracia (minimalista, ampla, liberal, social, etc.) que o autor pretende elaborar.

Nesse sentido, é muito importante que, ao estudar a democracia, a participação e a sociedade civil, assim como a governança, nosso referencial teórico e a delimitação dos conceitos utilizados pelos teóricos que tomamos como base sejam claramente expostos, já que cada um desses termos podem assumir diferentes significados. Dessa forma, para nosso estudo nessa subseção, tomamos como base principal do nosso referencial teórico os trabalhos de Evelina Dagnino e de Chantal Mouffe. Outros teóricos serão utilizados como complementação, mas os



estudos dessas autoras comporão a maior parte de nossa construção analítica sobre as características do ambiente democrático no qual a governança se insere – de forma geral e de forma específica no Brasil.

Como veremos, as autoras possuem pensamentos divergentes em certos aspectos relacionados à democracia e à participação, mas que, em alguns pontos, também, acabam convergindo. De certa forma, o pensamento de Mouffe vai além, ou complementa algumas análises da Dagnino, ao considerar e incluir variáveis em seu pensamento que esta última não considera na construção democrática (como a importância do conflito, das paixões e das identificações). Contudo, Dagnino apresenta contribuições fundamentais para nossa pesquisa em questão enquanto teórica brasileira, que estuda o contexto e as limitações da democracia na América Latina e, especificamente no Brasil.

Por conseguinte, a recorrência a Dagnino e aos demais autores que estudam países em desenvolvimento, que utilizaremos aqui, nos permite ampliar os estudos predominantes das concepções ocidentalizadas sobre a democracia e a governança com teóricos que tomam como referência empírica os países desenvolvidos. Logo, o diálogo dessas autoras, com influências teóricas e recortes empíricos diferenciados, é desafiador, mas, certamente, enriquecedor para o nosso estudo que trata de uma governança em um ambiente democrático em construção.

O estudo da governança passa pelo entendimento da relação entre Estado e sociedade e de sua inserção em ambiente democrático, sendo essa democracia mais minimalista, substantiva, liberal, participativa ou agonística, por exemplo. O nosso debate e a nossa delimitação sobre qual democracia estaremos nos referindo serão feitos na próxima seção. Por ora, ficamos com a introdução teórica referente à governança cujo estudo será desenvolvido recorrendo-se, mas não limitando-se, a autores como Kooiman (2003), Stoker (1998; 2000), Peters (2000), Matos e Dias (2013) entre outros.

Nesse sentido, consideramos a governança mais do que uma forma democrática de governar que se difere da tradicional forma de governo centralizador da administração pública local (RHODES, 1996; STOKER, 1998). A governança é, além disso, forma de estruturar ações e políticas públicas descentralizadas, por meio da qual a participação social é um de seus elementos essenciais.

Nos últimos anos, estudos sobre a governança têm sido desenvolvidos cada vez mais. No âmbito internacional, fala-se da existência de uma governança global (ROSENAU, 2000). Já na esfera doméstica, a academia tem utilizado o termo

“governança” (PIERRE, 2000), “governança pública” (MATOS; DIAS 2013), “governança urbana” (STOKER, 2000), “esquema pluralista” (PEREIRA, 2012), entre outros.

Independente do termo compreende-se que a governança tem proporcionado e, ao mesmo tempo, é constituída por novas experiências e formas de gestão e criação de políticas públicas, por meio da descentralização, formação de redes e participação social. Segundo Rhodes (2000), a governança seria uma nova forma de governar que gera a criação de estruturas e ações coordenadas, por um ambiente interativo de atores (KOOIMAN, 2003) – podendo envolver o tripé Estado, mercado e sociedade como vemos em algumas análises de Kooiman (2000) e Hirst (2000); ou ocorrer entre Estado e sociedade, como ocorre em certas análises de Peters (2000), por exemplo. Evidente que esse seria um modelo ideal de governança, uma vez que nem sempre se alcança ações coordenadas – embora possam ser descentralizadas – em uma esfera de interação entre atores governamentais e não governamentais. Em muitos casos, como veremos com relação à governança para refugiados no Brasil, a estruturação e execução de ações e políticas públicas de forma descentralizada se concentra na esfera da sociedade civil.

Não obstante, a governança continua sendo uma nova experiência na forma de governar. Essa experiência inovadora se torna possível, entre outras coisas, pela presença de uma sociedade civil ativa, em busca de políticas mais eficientes de inclusão, de acesso aos serviços públicos e promoção de bem-estar social. Dentro desse processo de participação – que é um dos elementos analisados por Dagnino (2004) – tão importante quanto o estudo de seus resultados é a compreensão dos desafios inerentes a sua estruturação e atuação. Com relação a isso, Tatagiba (2006, p.138) expõe que várias são as interrogações teóricas sobre esses desafios, uma vez que “ainda pouco sabemos sobre as bases nas quais se dão esses encontros entre sociedade civil e sociedade política, ou ainda quais as tendências resultantes desse processo no que respeita aos significados da democracia em construção”.

Várias são as perguntas que podem ser feitas sobre as tendências resultantes da relação entre Estado e sociedade, entre elas: qual forma de democracia vem se instituindo por meio desses encontros entre atores governamentais e não governamentais – ou nos termos utilizados por Tatagiba (2006), entre sociedade civil e sociedade política? Será uma forma de aumentar a

participação política da sociedade civil para o aprofundamento democrático e o compartilhamento de responsabilidade social ou será ferramenta política para diminuir a responsabilidade social do Estado? Será uma forma para aperfeiçoar políticas públicas, amenizar os conflitos sociais, legitimar decisões já tomadas ou fortalecer um projeto político? Todas essas alternativas são possíveis objetivos/motivações favoráveis para estabelecer laços interativos entre atores governamentais e não governamentais ou até mesmo combinações dessas alternativas.

Esse relacionamento participativo entre Estado e sociedade é visto por Dagnino (2004) como uma confluência perversa constituída por dois projetos políticos coexistentes no Brasil, embora sejam, ao mesmo tempo, antagônicos. A autora explica que a partir dos anos 1990, o processo democrático brasileiro foi marcado por dois percursos opostos. Por um lado, tivemos a ampliação do processo democrático por meio da expansão da participação social na política, em busca da construção de um espaço compartilhado de atuação entre sociedade civil e governo – o projeto de democracia participativa (DAGNINO, 2002; 2004). Por outro, a ampliação dessa participação visava o fortalecimento do Estado mínimo da lógica neoliberal, de forma a não apenas diminuir sua responsabilidade social, mas transferi-la para os atores sociais – o projeto democrático neoliberal (DAGNINO, 2002; 2004).

Esses projetos políticos, embora antagônicos, coexistem em um mesmo espaço social, pois, como veremos, suas lógicas distintas se relacionam de forma dialética e não excludentes. Inclusive, a dialética se movimenta tanto com relação a seus aspectos contrários quanto no que se refere a sua característica comum, a saber: o fato de buscarem a participação social, mesmo que com fins divergentes. Aprofundaremos a visão de Dagnino mais adiante e contestaremos alguns de seus argumentos pela análise da democracia desenvolvida por Mouffe (2003; 2005a; 2005b). Como veremos, Mouffe não contrapõe a democracia liberal da democracia participativa. Pelo contrário, ela afirma que os dois modelos de democracia geram os mesmos déficits e perigos para a democracia – como a falta de reais alternativas de projetos políticos no espaço público e a ausência de mecanismos para transformar o antagonismo das relações humanas em conflitos agonísticos – sendo o antagonismo a luta entre inimigos e o agonismo a luta entre adversários legítimos (MOUFFE, 2005b).

Para melhor compreender essa realidade, iremos analisar a relação entre democracia, participação e sociedade civil e como essas três variáveis podem proporcionar dois projetos políticos distintos, na visão de Dagnino, assim como dois projetos políticos comuns, na visão de Mouffe. Posteriormente, faremos uma análise crítica desses posicionamentos para compreendermos as lógicas que constroem o espaço democrático no qual uma governança para o refúgio se emerge no Brasil (seção 2.1).

A governança como forma de implementação de políticas públicas tem sido recorrente nas mais diversas áreas temáticas, incluindo na promoção dos direitos dos refugiados e na busca pela integração deles no Brasil. Dessa forma, além de uma análise geral da governança, delinearemos o nosso estudo da governança como estrutura recorrente na atuação da sociedade civil no Brasil para promoção dos direitos dos refugiados (seção 2.2). Após nossa construção teórica, pautada no debate sobre democracia, participação social e governança (subseção 2.2.1), elaboramos na subseção 2.2.2 uma ferramenta de análise da governança, que será aplicada diretamente para o caso da rede no Espírito Santo para garantia dos direitos dos refugiados.

Essa ferramenta será útil para o direcionamento de parte da nossa questão norteadora: em que ambiente sociopolítico a governança para a promoção dos direitos e integração do refugiado vem se estruturando no Brasil e como esse ambiente (lógica de execução) vem influenciando a efetividade da governança? Nesse sentido, reafirmando o que já expomos na introdução, compreendemos como governança efetiva aquela que consegue alcançar seus objetivos. No caso da governança para a área do refúgio, consideramos esses objetivos como sendo a promoção de seus direitos, a criação de políticas públicas e a facilitação da integração do refugiado na sociedade brasileira.

Para completar nossa análise, recorreremos à observação participativa por meio de um estudo etnográfico sobre os encontros entre os atores da rede pela defesa dos direitos dos refugiados no ES. Além disso, foram realizadas entrevistas com alguns desses atores para complementar a análise dessa governança específica. O estudo etnográfico e as entrevistas serão desenvolvidos no capítulo 3. Por ora, ficamos com o debate teórico e o desenvolvimento da nossa ferramenta de análise.

## 2.1 Democracia, sociedade civil e participação.

A democracia é uma forma de governo existente a partir da polis grega, tendo surgido em Atenas na época de Péricles. Estudos acadêmicos sobre esse fenômeno demonstram que a democracia, embora antiga, está em constante transformação, adaptando-se a cada época em questão. De acordo com Bobbio (1991), ao longo dos anos, a democracia assumiu diferentes características e axiologias.

Esse talvez seja um dos motivos pelos quais pesquisas sobre a democracia continuam ainda atuais, relevantes e pouco consensuais. Afinal, o próprio conceito de democracia é variável e, por conseguinte, suas implicações políticas e sociais serão determinadas de acordo com o embasamento analítico utilizado para compreendê-la, além do contexto político e socioeconômico onde ela é exercida e analisada.

Apesar das variações democráticas e a ausência de consenso referentes a sua natureza e constituição, ao longo dos anos, a democracia incorporou o discurso de governo legítimo. Com a terceira onda de democratização mundial (HUNTINGTON, 1993) a partir dos anos 1970, essa forma de governo tornou-se a mais legítima e atrelada ao reconhecimento da soberania dos Estados no sistema internacional. Ela é a forma de governo predominante desde a segunda metade do século XX, mesmo que apenas na retórica do discurso de eleições regulares e limpas de um país que se autodeclara democrático.

Bobbio (1991) faz a previsão de que essa forma de governo continuará sendo predominante por muito tempo ao argumentar que a democracia do futuro irá manter a percepção positiva dos modernos, embora procure ampliar os espaços de democracia direta, como dos antigos. Nesta afirmação de Bobbio, algumas características recorrentes da democracia são perceptíveis: a sua capacidade de se transformar; de ser um fenômeno em construção, caracterizado, entre outras coisas, pelas experiências inovadoras de participação democrática. Logo, a democracia, pode-se dizer, é uma formação social que, ao longo da história, tem sido marcada pela dinâmica social e a dialética da constante inovação.

Nesse aspecto, mesmo sendo relativamente recente, com o fim do governo autoritário em 1985 e a promulgação da Constituição de 1988, o desenvolvimento do projeto político democrático brasileiro vem ganhando contornos

com base no princípio hegemônico da participação social (TATAGIBA, 2006), mesmo que restrita à política local (AVRITZER, 2007). A ampliação do projeto democrático busca por meio de práticas inovadoras (como o Orçamento Participativo) o fortalecimento dessa participação social. Como dizemos, tal participação é fundamentada pela Constituição de 1988 (TATAGIBA, 2006; DAGNINO, 2004; SANTOS; AVRITZER, 2002; AVRITZER, 2007), ganhou destaque nos anos 1990 e continua até hoje a marcar os dois principais projetos políticos do país que trataremos adiante. Antes, todavia, precisamos esclarecer sobre qual perspectiva de democracia estaremos desenvolvendo nossas análises críticas. Começamos então pela diferenciação entre democracia minimalista e democracia substantiva.

Na academia, temos a divisão entre os teóricos que enxergam a democracia por um viés minimalista (como Schumpeter) e os teóricos que elaboram uma visão mais substantiva/ampla (como Borón, Santos e Avritzer). Isto é, ao se falar em democracia encontram-se autores que a analisam por um viés estritamente procedimental e assim a reduzem a um instrumento político (considerado uma definição minimalista da democracia). Por outro lado, há autores que tomam a democracia enquanto um modelo social-organizacional, uma forma de vida em sociedade considerando suas características substantivas. Luis Felipe Miguel expõe que:

A concepção corrente de “democracia”, tanto no senso comum como no ambiente acadêmico, está cindida em dois. De um lado, a ideia de “governo do povo”, que corresponde a seu significado etimológico; é a herança dos gregos, que nos deram a palavra e parte do imaginário associado à democracia. De outro, a democracia está ligada ao processo eleitoral como forma de escolha dos governantes (2002, p.483, grifo do autor).

Nesse embate, surgem discursos interessantes por ambos os lados. Schumpeter, por exemplo, ao trabalhar com a visão de uma democracia metódica, faz críticas à chamada filosofia clássica da democracia, que seria um “arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo” (1984, p.313).

Para o autor, essa lógica de busca pelo bem comum seria impossível de ser realizado, pois não existe um bem comum que possa ser determinado e concordado por todos. Ou seja, mesmo que se possa estabelecer um bem comum minimamente aceitável pelos indivíduos, isso não implicaria na existência de respostas iguais entre todos para a solução de questões isoladas (Schumpeter,

1984). Tal concepção evidencia seu posicionamento procedimental acerca da democracia, de forma que questiona até mesmo a própria eficiência de sua representatividade.

Além disso, para Schumpeter (1984), o governo é exercido por elites políticas, sendo a democracia apenas um método para se chegar ao poder. Nesse ambiente não existe interação maior entre a população e o governo, uma vez que o governo não é do povo, mas dos partidos e das elites que estão no poder. Essas elites competem entre si para obter a liderança política. Nessa competição, a busca por satisfazer alguns interesses do povo não é pelo bem comum de todos, mas pela necessidade de conquistar votos e se manter no poder.

Esse retrato da democracia, reduzida a uma forma procedimental, um método político, não é necessariamente negativo para Schumpeter (1984). O autor argumenta que ele estaria apenas reduzindo a democracia àquilo que ela é, para analisar seu funcionamento, e não idealizando uma democracia na forma que ela deveria ser. Por outro lado, autores, como Borón, consideram o posicionamento supracitado enquanto indiferente às características éticas inseridas no conceito de democracia, como se percebe pela passagem abaixo:

Para os que são tributários desta perspectiva, a gigantesca empresa de instaurar a democracia se reduz à criação e institucionalização de uma simples ordem política – isto é, um sistema de regras do jogo que faz abstração de seus conteúdos éticos e da natureza profunda dos antagonismos sociais (BORÓN, 1994, p.07).

Para Borón (1994), é inegável a existência de um modelo político procedimental característico da democracia, expressa pela sua forma eleitoral de tomada de decisão. Contudo, o autor afirma que muito mais do que um meio de organização política, a democracia é uma forma de organização social. Ela é um modelo de vida e de interação entre Estado e sociedade na esfera política, social e econômica. A profundidade de seu conceito reside em seus alicerces e pressupostos que juntos formam uma condição da sociedade e não apenas uma configuração política. Pela própria história, a democracia ampliou sua esfera de atuação, transbordando-se de áreas meramente políticas, devendo ser vista como um processo em construção.

Outros autores que se aproximam da visão de Borón são Santos e Avritzer. Para estes, “a democracia tem um valor intrínseco e não uma mera utilidade instrumental” (2002, p.72). Logo as diferentes formas da democracia surgem devido ao multiculturalismo e às condições socioculturais específicas a cada

país, não devendo ser imposta universalmente como modelo político fechado e único. Dagnino também apresenta uma concepção que ultrapassa as características minimalistas da democracia, como se percebe na seguinte passagem:

[...] uma ampliação e aprofundamento da concepção de democracia, de modo a incluir o conjunto das práticas sociais e culturais, uma concepção de democracia que transcende o nível institucional formal e se debruça sobre o conjunto das relações sociais. (DAGNINO, 1994, p. 105).

Concordamos com Borón, Dagnino, Santos e Avritzer de que a concepção de democracia engloba muito mais do que instrumentos políticos que possibilitam eleições livres, a competição pelo poder e a possibilidade de rotação daqueles que exercem o poder. A democracia é forma de organização e convivência social, onde se busca garantir direitos a uma “sociedade com uma esfera pública vibrante onde muitas visões conflitantes podem se expressar e onde há uma possibilidade de escolha entre projetos políticos alternativos legítimos” (MOUFFE, 2003, p.11).

Não obstante, achamos importante ressaltar a necessidade de convivência entre os dois modelos de democracia – o substantivo e o procedimentalista. Ou seja, embora inclinamo-nos para a importância da compreensão de que a democracia seja um “conjunto de práticas sociais e culturais [...] que transcende o nível institucional formal e se debruça sobre o conjunto de relações sociais” (DAGNINO, 1994, p.105), é, também, essencial retratar a interligação entre esse conjunto de práticas sociais e culturais com os instrumentos institucionais democráticos. A visão procedimental e a visão substantiva correspondem a dois lados de uma mesma moeda no sentido de unidade de contrários. Logo, temos “a convivência na mesma totalidade de dois polos que, ao mesmo tempo, se repelem e se atraem” (DEMO, 1985, p.88).

A democracia é composta por essas duas lógicas, substância e procedimento. Nesse sentido, aproximamo-nos do argumento de Mouffe (2005b) de que a política democrática é composta por dois elementos fundamentais: a política (*politics*) e o político (*the political*). Ao falar em o político, Mouffe (2005b) se refere às relações humanas e a variável constante do antagonismo (em suas mais diversas formas) presente nessas relações. Isto é, “a dimensão do antagonismo que eu considero como constitutivo das sociedades humanas” (MOUFFE, 2005a, p.9, *tradução nossa*). Já a política consiste em métodos, instituições, discursos e práticas que buscam organizar essas relações humanas, de forma a estabelecer uma ordem



e manter o potencial do antagonismo coerente com os valores democráticos (MOUFFE, 2005a; 2005b).

Logo, Mouffe complementa a visão de democracia substantiva ao incorporar nessa visão de democracia a importância do antagonismo e do potencial de conflito nas relações humanas existentes na convivência social. Dessa forma, nossa visão substantiva da democracia busca juntar o político e a política na concepção que Mouffe denomina de pluralismo agonístico da democracia. Afinal, sendo a democracia uma formação social movida pela dialética das relações humanas, uma percepção de democracia que desconsidera a existência de conflito nessas relações torna-se incoerente e incompleta. Desenvolveremos mais a teoria democrática de Mouffe mais adiante, quando, também, analisaremos os elementos do projeto democrático no Brasil pela teoria de confluência perversa da Dagnino. Antes, contudo, torna-se importante continuarmos explicando outras visões distintas sobre modelos democráticos existentes.

Além da divisão entre a democracia minimalista/procedimentalista e a democracia substantiva/ampla, temos discursos democráticos que dissociam a democracia entre democracia liberal e democracia participativa. Na democracia liberal, temos a predominância dos princípios neoliberais regendo as relações sociopolíticas e socioeconômicas. Para entender melhor esse processo, vale esclarecer sobre a ideologia neoliberal e seus principais eixos norteadores.

O neoliberalismo, enquanto teoria, surgiu após a Segunda Guerra Mundial como reação contrária aos Estados de Bem-estar Social, nos países europeus, e ao keynesianismo norte-americano implementado pelo *New Deal* nos anos 1930. O texto que deu origem a esse pensamento ideológico foi “O caminho da servidão”, publicado em 1944 pelo austríaco Friedrich Hayek.

Segundo Hayek (1990), e outros teóricos neoliberais, a intervenção do Estado no mercado e na vida social levaria a privações de liberdade e, portanto, à formação de “servos” – indivíduos submissos aos Estados. Ou seja, quanto mais intervenção estatal, mesmo sendo em nome de uma socialdemocracia, mais próximo se chega a um totalitarismo exacerbado, como foi o próprio nazismo. Partindo-se dessa base, os princípios neoliberais giram em torno de alguns pressupostos principais, como: a necessidade da desigualdade social e do desemprego, a liberalização do mercado de bens e capitais, privatizações, enfraquecimento de sindicatos, cortes nos gastos sociais, um Estado mínimo e a estabilização monetária (ANDERSON, 2000). Portanto, o neoliberalismo redefiniu o

papel do Estado, estabelecendo um novo pacto entre Estado e sociedade no qual prevalece o capital.

A crise econômica dos anos 1970 foi uma porta aberta que permitiu o avanço dos neoliberais no poder governamental para colocar essas medidas em prática e eliminar as políticas keynesianas e de bem-estar social. Desde então, a democracia liberal tornou-se hegemônica ao incorporar o discurso de que ela seria “a única forma legítima de governo” (MOUFFE, 2005b, p.11) e de que não haveria alternativas funcionais para seus princípios (ANDERSON, 2000). Nesse aspecto, sua hegemonia é visível quando se analisa que tanto os governos de direita como os de esquerda, que foram eleitos nos anos de 1980 e 1990, aplicaram as medidas neoliberais (ANDERSON, 2000) e continuam a aplicá-las até hoje, como é o caso do Brasil.

Dessa forma, o modelo neoliberal de não intervenção estatal favorece o mercado livre e o poder do capital, sobrepõe o econômico ao social, o mercado à sociedade, a competitividade à solidariedade e o individualismo ao coletivismo. Por conseguinte, na democracia liberal, ocorre menos interação entre atores governamentais e não governamentais, isto é, entre Estado e sociedade civil, já que se busca muito mais a individualidade e a autonomia dos atores do que o senso de coletividade. Além disso, nessa ideologia liberal, valoriza-se mais a garantia das liberdades e os direitos civis e políticos do que as igualdades econômicas e sociais; os ajustes estruturais do que a transformação social e a privatização do indivíduo na esfera da participação (DAGNINO, 2004).

Já na democracia participativa ocorre uma situação inversa: existe maior interação entre Estado e sociedade civil, uma vez que a valorização se concentra na coletividade e não na individualidade. Os valores de responsabilidade pública superam o privatismo e o cidadão se posiciona como politicamente ativo (DAGNINO, 2004). Além disso, a sociedade civil atua em busca da criação de espaços públicos e maior atuação na tomada de decisão e execução de políticas públicas com o objetivo de estabelecer uma maior igualdade (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Logo, de acordo com Dagnino (2004), se a participação social no modelo neoliberal é despolitizada e reduzida à implementação e execução das políticas públicas, no modelo democratizante participativo, a participação se politiza ao ponto de promover (ou ao menos buscar) uma partilha efetiva do poder por meio de processos deliberativos visando à tomada de decisão, por exemplo.

Nota-se que a participação por meio de uma sociedade civil ativa é elemento presente em ambos os modelos democráticos (embora no projeto neoliberal a participação ocorra de forma isolada e no projeto participativo ela é mais interativa). A recorrência a um mesmo elemento discursivo – a participação – por ambos os projetos políticos se repete com outras variáveis como sociedade civil e cidadania. Por conseguinte, os discursos de ambos os modelos democráticos se assemelham, mas, como vimos na esfera da participação social, a substância, isto é, os significados de cada um desses discursos se divergem.

Segundo Dagnino (2004), essas coincidências nos discursos promovem a camuflagem das diferenças dos dois projetos políticos, resultantes dos efeitos antagônicos advindos dos deslocamentos de significados das variáveis presentes na esfera democrática de cada. Logo, a esfera pública, ou espaço público, é marcado pelo confronto desse dualismo discursivo do projeto neoliberal e do projeto participativo, assim como pelo dualismo de seus efeitos. Afinal, o espaço de convivência mútua na esfera pública não se pauta apenas no agir comunicativo dos discursos no sentido habermasiano, mas na ação interessada de cada projeto, seja ela virtuosa ou não.

Para Dagnino (2004) essa realidade seria caracterizada por uma confluência perversa que se torna presente na construção democrática brasileira após o regime militar, cuja tensão se instaura na convivência entre esses dois projetos políticos antagônicos: a neoliberal e a participativa. Embora antagônicos, eles não se excluem, pois compartilham de um elemento basilar principal para o funcionamento de cada, que seria a participação da sociedade civil. Nesse sentido, o antagonismo os impedem de representar projetos iguais, porém suas referências em comum os inserem em uma mesma esfera pública marcada por conflito “onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário” (DAGNINO, 2004, p.97).

Ao falar de projetos políticos referimo-nos ao sentido do pensamento gramsciano, como faz Dagnino para “designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (2004, p.98). Já a esfera pública seria um ambiente não institucionalizado no âmbito da vida social diária, que inclui e, ao mesmo tempo, ultrapassa a “estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento” de Habermas (1997, p.92). Ela é a estrutura de relações sociais que se formam não apenas pelo entendimento através das relações comunicacionais, mas, também, pelo conflito, pelo interesse e por valores orientados tanto pela

comunicação quanto pela ação ou falta de ação dos atores sociais. Tal estrutura seria erguida nos pilares do político de Mouffe (2005a; 2005b) onde o antagonismo é o elemento constante das relações humanas. É nessa esfera pública que os projetos políticos mencionados se desenvolvem.

Ao conviver nessa esfera pública, os dois projetos políticos dominantes são colocados em uma disputa política pela hegemonia. De acordo com Santos e Avritzer (2002), a democracia liberal ocupa o espaço hegemônico de concepção democrática, porém haveria experiências contra-hegemônicas, principalmente nos países em desenvolvimento, buscando implementar inovações democráticas mais amplas na esfera local. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) também apontam para a hegemonia da democracia liberal, mas realçam que, no caso do Brasil, existe um elemento peculiar nessa hegemonia que seria justamente a sua existência em ambiente de confluência perversa com o modelo de democracia participativa.

Além da esfera de participação (como foi exposto acima), podemos perceber essa confluência perversa nos discursos desses dois projetos políticos com relação à sociedade civil e à cidadania. No âmbito da concepção de cidadania, o projeto democratizante participativo, a partir de 1980 no Brasil, introduziu uma nova concepção de cidadania – a cidadania ampla. Nessa visão, o princípio básico se encontra na defesa do “direito a ter direitos”, a qual engloba a noção de subjetividades, novos atores sociais na esfera pública e novos direitos (em especial os coletivos) para “implementar um projeto de construção democrática, de transformação social que impõe um laço constitutivo entre cultura e política” (DAGNINO, 2004, p.103). Além disso, essa nova cidadania critica a visão liberal homogeneizadora dos direitos e complementa a defesa do direito à igualdade pela existência do direito à diferença (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Já na visão liberal, a cidadania é, assim como à participação, reduzida ao individualismo. Sua redefinição de cidadania passa a ser vinculada diretamente ao mercado, onde o cidadão é aquele que consegue se integrar nesse espaço em específico. O cidadão é o consumidor ou o produtor que promove o bom funcionamento do mercado por meio da defesa de seus próprios interesses e sucesso (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Por conseguinte, o Estado se ausenta como garantidor de direitos e o mercado passa a ser a instância da cidadania (DAGNINO, 2004).

Por fim, diferenciamos os significados atribuídos à noção de sociedade civil pelos dois projetos políticos. No âmbito do neoliberalismo, seus princípios,

lógica de relacionamento entre Estado e sociedade e defesa do Estado mínimo, fez com que a associação entre sociedade civil e ONG (e terceiro setor) fosse naturalizada e predominante. Alvarez (1999 apud DAGNINO, 2004) nos atenta para essa ocorrência da restrita associação feita entre sociedade civil e ONGs, por meio de um processo que ela chama de “onguização”.

Ou seja, a ocorrência da “onguização” acaba reduzindo a sociedade civil apenas ao terceiro setor, visto como isolado do Estado e do mercado. Isto é, como na visão de Cohen (2003b, p.423), sociedade civil é uma “esfera de interação social diferenciada da economia e do Estado”. Tal associação veio acompanhada por um sentido de despolitização da sociedade civil, embora ela passe a ocupar o espaço de provedor de bem-estar social antes atribuído ao Estado.

Inclusive, além da perda do significado de ator politizado por parte da sociedade civil e da desocupação da função de provedor de bem-estar social pelo governo, Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) nos atentam para os efeitos que a apropriação da sociedade civil pelo discurso neoliberal provoca na esfera da representatividade. De acordo com esses autores, há uma perda de representatividade das ONGs diante da população, já que uma vez ocupando o papel do governo em determinados setores sociais, devido à competência técnica desses atores, as ONGs enxergam a si mesmas como entidades autônomas, responsáveis perante suas agências financiadoras e o setor governamental que as contrataram. Logo, elas não seriam mais responsáveis perante a sociedade, não consideram obrigatoriedade em prestar contas, embora se considerem representantes naturais dos diversos interesses da sociedade.

Situação inversa ocorre na visão do projeto democratizante participativo de Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Nesse caso, a sociedade civil é vista de forma mais ampla do que o processo de “onguização” e, logo, não se despolitiza. Há aqui uma interligação entre a noção de cidadania, participação e sociedade civil desse projeto político. Afinal, a sociedade civil ativa e politizada buscaria uma maior partilha efetiva do poder, um processo deliberativo de criação e execução de políticas públicas, a defesa e atuação favorável ao “direito a ter direitos” e um posicionamento mais enfático e responsivo dos atores governamentais na promoção de bem-estar e na prestação de contas perante a sociedade.

Para completar, nessa visão democratizante da sociedade civil, a percepção de “unidade” antes atribuída a esse ator social (e de certa forma

reproduzida pela visão neoliberal) é desmoronada pela compreensão de que dentro da própria sociedade civil há interesses divergentes que orientam a ação de cada entidade (DAGNINO, 2004). Dessa forma, é importante ressaltar aqui, que os interesses dos atores sociais estão presentes tanto nas ações da sociedade civil no projeto neoliberal quanto no projeto participativo. Ora, se os discursos de ambos os projetos políticos se coincidem, mas os princípios e os efeitos da significação dos discursos, ao serem transformados em ações, se diferem, então o interesse de cada ator terá grande influência no andamento dessas ações.

Por exemplo, se a sociedade civil possui interesse em se politizar ou não, em se envolver em processos deliberativos ou não, assim como em cobrar uma atuação mais socialmente direcionada por parte do Estado ou não, todos esses interesses serão peças importantes na sua inclinação para um projeto mais neoliberal ou participativo. Claro que aqui entra outras variáveis na soma, como a força hegemônica do discurso liberal, limitações de recursos humanos e financeiros e toda a bagagem político-cultural do ator social em questão. Contudo, isso não elimina o fator “interesse” como fator influente nas ações da sociedade civil e na sua existência enquanto junção de atores heterogêneos e não uma unidade homogênea.

Vale aqui abrir um espaço para esclarecer qual projeto político tomaremos como base para realizar nossas análises críticas sobre a sociedade civil atuante na governança para refugiados em nosso trabalho. Isto é, ao falarmos de sociedade civil nas outras seções, estaremos nos referindo a um processo de “onguização” ou um sentido mais amplo de atores sociais? Incluiremos, em um sentido mais amplo, as associações filantrópicas de empresas, como fazem Paoli (2002), Santos e Avritzer (2002)?

No presente trabalho, consideramos sociedade civil em sentido mais ampla do que o terceiro setor. Consideramos, assim como Tatagiba (2006), Dagnino (2004), Santos e Avritzer (2002), as associações com fins sociais, como fóruns e OSCIPs, as ONGs, as fundações filantrópicas empresariais, as igrejas e os movimentos sociais como atores da sociedade civil. Incluímos nesse grupo o papel da academia e seus núcleos e centros de pesquisa e desenvolvimento científico com retorno social. Portanto, se a sociedade política representa os atores do aparelho governamental que exercem o poder institucionalizado do Estado, a sociedade civil da qual tratamos é formada pelos atores (públicos ou privados) fora da esfera do aparelho governamental e do poder estatal, que possuem ações com fins sociais.

Compreendemos, também, que a sociedade civil e a sociedade política estabelecem relacionamentos dinâmicos na esfera pública que podem ser marcados pelo conflito, devido à natureza diversa de ambos. A primeira, com natureza social, pode se organizar em busca de ajustes estruturais visando a uma maior igualdade e garantia de direitos. Já a segunda possui uma natureza política com atuação indissociável do poder e da busca pelo poder. Temos aqui a formação da dicotomia Estado-sociedade, mas que evitamos considerar como excludentes, uma vez que o relacionamento formado é de complementação.

Inclusive, não é pela natureza diversa que se deve considerar a sociedade civil e a sociedade política como duas unidades distintas e unitárias – isto é, sem diferenças internas. Comumente, a sociedade civil é vista de forma homogênea, um “‘pólo de virtudes democratizantes’ – e o Estado, frequentemente visto como ‘encarnação do mal’” (DAGNINO, 2004, p.98). Contudo, essa é uma visão simplista de uma esfera pública caracterizada por atores autônomos, complementares e heterogêneos. Logo, a sociedade civil e o Estado possuem divergências internas e não apenas entre si.

Sendo assim, o conflito não é resultante apenas dos interesses divergentes presentes na disputa pelo poder na esfera governamental ou na interação entre ator governamental e não governamental. O conflito é, também, possível e provável dentro da própria sociedade civil que não forma um bloco homogêneo de interesses sempre virtuosos. Como argumenta Dagnino em relação às ONGs, “por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas” (2004, p.101). Já Santos e Avritzer nos atentam para o fato de que as práticas da democracia participativa:

[...] que visam ampliar o cânone político e, com isso, ampliar o espaço público e os debates e demandas sociais que o constituem, podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença (2002, p.74).

A ausência de um bloco homogêneo e a presença de diversos interesses condicionam a realidade da disputa política entre os dois projetos políticos mencionados até aqui. Desta forma, o interesse e o objetivo do ator social influenciarão sua atuação para um modelo de atuação mais liberal ou mais participativo. A visão minimalista da democracia do Estado neoliberal se junta à visão individualista de participação, por meio da qual não se procura resolver as causas dos problemas sociais, porém abrandá-los. A base da participação é o

voluntarismo que nasce de uma percepção de moral privado desenraizado da política (Dagnino, 2004). Além disso, a sociedade civil despolitizada, além de atuar isoladamente do governo, não se engaja, necessariamente, na promoção de políticas públicas em conjunto com outros atores não governamentais em busca de legitimidade e expressividade política diante do Estado.

Destarte, o discurso liberal apresenta a lógica de aumentar a participação social, porém “não ‘sobrecarregar’ demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição” (SANTOS; AVRTIZER, 2002, p. 59). Por outro lado, o discurso da democracia participativa busca o compartilhamento da responsabilidade social entre governo e sociedade civil. A atuação da sociedade civil, nesse caso, implica na colocação de uma nova gramática social e política na sociedade (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Os resultados dessas situações de promoção de projetos de democracia liberal ou democracia participativa influenciam nas características que formam os diferentes tipos de inovações democráticas que, segundo Tatagiba (2006) marcam o espaço político brasileiro desde a década de 1980 – como a criação de conselhos e os orçamentos participativos. Dentro desse espaço democrático inovador surge a governança como forma descentralizada de governar, não apenas como consequência de uma participação mais ativa da sociedade civil na esfera pública, mas, inclusive, pela diminuição da capacidade do Estado em controlar o fluxo de informações, bens, capitais e pessoas em suas fronteiras (KRASNER, 1999).

Inserindo, então, a governança em um ambiente onde a lógica do projeto político neoliberal seja predominante, sua estruturação será pautada na lógica de execução das políticas públicas pela sociedade civil de forma concentrada, com interatividade mínima, ou compartilhamento mínima de funções, com os atores governamentais. Em contrapartida, se os atores que formam a governança buscam uma atuação mais participativa, o processo decisório, o planejamento, a implementação e avaliação da política pública será compartilhada pela sociedade civil e pelo Estado. Ou, ao menos, teremos um espaço de pressão política exercida sobre o Estado, exigindo a criação ou o aprimoramento de políticas mais eficientes. A interatividade entre sociedade civil e Estado possibilita um ambiente de debate e inovação decorrente dos diversos interesses e competências envolvidos na dinâmica de participação – podendo levar à cooperação ou ao conflito, não necessariamente ruim, como argumenta Dahl (1997).



Dahl (1997) explica que para garantir a responsividade por parte do governo, a competição e o debate político devem ser incentivados, assim como a participação dos cidadãos e a promoção de políticas públicas, de forma a respeitar o pluralismo e sem que o governo assuma uma posição ideológica restrita. Como nenhum governo alcançou esse estado ideal democrático (na visão de Dahl), Dahl (1997), propõe chamar as democracias atuais como poliarquias. A poliarquia seria uma fase de democratização dos países rumo à democracia ideal, apesar dessa última ser sempre algo a se alcançar.

O pensamento de Dahl, portanto, nos permite compreender que a democracia é uma construção. Contudo ele se prende muito aos elementos institucionais e procedimentais da democracia. Logo, a variável do conflito em seu pensamento se concentra em processos institucionalizados. Isto é, permanece na esfera da política e não alcança a esfera do político identificado por Mouffe (2005a; 2005b). Dessa forma, Dahl (1997) não elabora uma teoria democrática que consiga abranger os conflitos na esfera da convivência social, na sua dimensão ontológica, como faz Mouffe (2005a) e como veremos na próxima subseção.

Contudo, a visão de que a democracia seja uma construção demonstrada por Dahl (1997) e como vimos anteriormente em Bobbio (1991) – considerando as particularidades de cada um – é importante para identificarmos elementos inovadores nesse processo construtivo. Elementos estes que envolvem novas formas de articulação e criação de políticas públicas, tomadas de decisão, debates públicos e inserção da sociedade civil e do governo na esfera pública.

Nesse aspecto, um ambiente de debate público e de articulação entre governo e sociedade civil, e entre os diversos atores que formam ambas as esferas, é fundamental. Não obstante, para ter uma participação social que produz políticas públicas efetivas, isto é, políticas públicas que conseguem realizar os objetivos e alcançar as metas que as fundamentaram (sejam quais forem), é necessária, a articulação máxima dos vários conhecimentos produzidos por cada ator envolvido no processo.

Ao falarmos de conhecimento, não nos referimos apenas àquela associada à ciência e à tecnologia predominantes na modernidade. Indo além dessa forma de conhecimento, nos referimos ao conhecimento inerente ao processo de atuação tanto da sociedade civil quanto da sociedade política. Considerando suas diferenças, a sociedade civil que atua junto à comunidade ao seu entorno, ou então junto aos indivíduos ou objetos beneficiados pelos seus projetos sociais, se privilegia

da obtenção de conhecimento mais específico a sua área de atuação. Um conhecimento social/prático decorrente de sua proximidade com a própria sociedade ou temática que aborda e um conhecimento técnico (DAGNINO, 2002), necessário para implementar seus projetos (que podem ser resultantes de pesquisas e conhecimentos gerados pela academia).

Já a sociedade política possui o conhecimento político (DAGNINO, 2002) inserido no espaço de articulação de poder e influência dentro da lógica burocrática do Estado. Entretanto, não é sem dificuldade que a sociedade civil e a sociedade política adquirem e exercem esses conhecimentos específicos. De acordo com Dagnino (2002), a aquisição de qualificação técnica tem sido desafio para a sociedade civil, embora tenha sido razoavelmente superada. Mesmo assim, a autora afirma que o dilema maior a enfrentar é a articulação entre qualificação técnica e qualificação política, pois ambos necessitam da dedicação de tempo e de energia pela sociedade civil que são dificilmente disponibilizadas.

A falta dessas qualificações acaba por possibilitar o discurso de desqualificação política da sociedade civil para justificar a centralização de tomada de decisões por parte do Estado (DAGNINO, 2002). Essa ocorrência possibilita a perpetuação da lógica liberal de execução de políticas públicas por parte da sociedade civil, mas a manutenção do poder decisório na esfera dos atores governamentais.

Vale complementar que os desafios dessas qualificações se apresentam, também, na esfera da sociedade política, tendo em vista a pluralidade existente no meio político da democracia brasileira – além dos desvios políticos presentes como patrimonialismo, clientelismo e corrupção. Esses fatores dificultam o processo de articulação e implementação das políticas públicas no seio do processo decisório do Estado. Além disso, a sociedade política, assim como a sociedade civil, precisa dedicar tempo e energia para a acumulação da qualificação técnica, o que muitas vezes não acontece.

Dessa forma, uma articulação que possibilite e estimule a produção e a troca do conhecimento – seja ela técnica, social ou política – que supere a lógica liberal de pequenos ajustes sociais sem sobrecarregar o Estado com responsabilidades sociais, é fundamental. Nesse sentido, a participação social na perspectiva da democracia ampla e em interação com os atores governamentais seria mais condizente. Afinal, a individualidade que sustenta a participação isolada dos atores sociais na lógica liberal cria o isolamento dos conhecimentos específicos

supracitados. Em contrapartida, a interatividade possibilitada pela participação condiciona uma esfera social pautada na discussão e atuação potencializada. Isto é, na produtividade do conhecimento que não se estagna, pois gera as qualificações necessárias para a criação e sustentação de políticas públicas inclusivas.

Essa potencialidade do conhecimento que produz as qualificações necessárias para a formulação e implementação do aprimoramento das políticas públicas surge pelas potencialidades presentes no modelo de atuação participativo que visa, entre outras coisas, aos processos de deliberação. Esse modelo não cria apenas um ambiente de discussão e debate entre a sociedade política e a sociedade civil. A participação é muito mais ampla, uma vez que pode promover a interatividade na esfera dos atores governamentais, assim como no ambiente dos diversos atores não governamentais.

Nesse ambiente de participação, a existência de diferentes interesses e qualificações de todos reunidos condiciona o favorecimento de maiores opções de cooperação (sociedade civil – sociedade política, sociedade civil – sociedade civil, sociedade política – sociedade política). Isso considerando que o aumento de atores envolvidos em um processo de participação democrática dificulta a obtenção de consenso e, logo, a aproximação/cooperação de alguns dos atores em busca de união/parcerias políticas é comum para conquistar expressividade política.

É evidente que o conflito também se torna mais propenso a surgir, mas, o conflito não necessariamente é algo negativo. O resultado de uma participação que ocorra com conflitos de interesses, pode ocasionar no aprimoramento das políticas públicas propostas e na criatividade inovadora, caso o debate continue a ser fomentada. Além do mais, Mouffe (2005a; 2005b) explica que o conflito é inerente às relações humanas. Logo, o conflito é, também, permanente nas realidades sociais que se formam no desenvolvimento da história.

Nesse sentido, o processo de construção democrático pode ocorrer em diferentes espaços e projetos políticos. Dentro desse processo, a participação social é uma variável dinâmica que vem sendo utilizada na democracia brasileira tanto pelo projeto político participativo, quanto pelo projeto político neoliberal. Veja essa relação resumida no Quadro 7.

**Quadro 7 – Relação das variáveis: participação social, democracia e conhecimento.**

<b>Projeto Político neoliberal</b>	<b>Projeto Político Participativo</b>
Sociedade civil atuante, porém passivo em termos políticos.	Sociedade civil atuante e ativa na esfera pública.
Participação social pautada na individualidade, privatismo e atuação isolada dos atores não governamentais.	Participação social pautada no coletivismo, bem-comum e atuação interativa dos atores não governamentais.
Atuação da sociedade civil sem o Estado – Estado mínimo; responsabilidade social recai sobre a sociedade civil.	Atuação da sociedade civil em interação com o Estado – ambiente de debate, de pressão política e cobrança, interesses diversos, conflito e cooperação.
Isolamento do conhecimento/qualificação dos atores envolvidos na definição e implementação de políticas públicas para ajustes estruturais na realidade socioeconômica do país.	Conhecimento/qualificação dos atores envolvidos na definição e implementação de políticas públicas potencializadas para a produção de políticas públicas inclusivas que buscam a emancipação social.
Democracia Liberal	Democracia Participativa

Fonte: elaborada pela autora desse trabalho.

Independente do modelo político que alicerça a construção democrática (seja ela liberal ou participativa) o espaço público vem produzindo diferentes formas e experiências de participação democrática. Para Tatagiba, o Brasil dos anos 1990 tornou-se um “celeiro de experiências inovadoras de gestão” (2006, p.138). Inclui-se nessas experiências a prática da governança, enquanto modelo de descentralização de políticas públicas, de direcionamento de demandas socioeconômicas e de ambiente que possibilita a participação social e interatividade entre governo, mercado e sociedade.

A governança vem se estruturando em torno de certos temas de políticas públicas, como meio ambiente, educação e migrações internacionais. Ela será o nosso objeto de estudo na seção 2.2, mas antes, vale desenvolver um pouco mais

sobre as diferentes possibilidades de projetos políticos que sustentam a democracia e, por conseguinte, sobre a base que ampara o funcionamento da governança. Faremos, então, a análise do projeto político proposto por Mouffe e dialogaremos essa visão com os projetos políticos identificados, principalmente, por Dagnino.

### 2.1.1 Dialogando Mouffe com Dagnino.

Como já expusemos anteriormente, ao falarmos de “projeto político” queremos nos referir aos “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2004, p.98). Ou seja, são os interesses, valores, racionalidades e irracionalidades que sustentam o funcionamento, a ordem e o desenrolar das ações políticas de determinado sujeito, ator, instituição ou governo.

Vimos, principalmente através do modelo da confluência perversa de Dagnino, que no Brasil, a hegemonia do pensamento ideológico liberal vem, ao longo dos anos, sustentando a do projeto político neoliberal na democracia do país. Não obstante, há condicionantes no país que vêm desafiando a hegemonia desse projeto político marcado pela ausência do Estado no direcionamento de questões sociais, a predominância da individualidade sobre a coletividade e a atuação isolada dos atores sociais.

Por meio de uma sociedade civil ativa que defende diferentes significados de participação e cidadania, o projeto neoliberal, embora possa ainda ser dominante, convive na esfera pública com o projeto concorrente de atuação da sociedade civil pautada em um raciocínio contrário ao neoliberalismo. Referimo-nos aqui ao projeto político de democratização participativo, que visa à sustentação e ao desenvolvimento de práticas interativas entre Estado e sociedade, processos deliberativos de tomada de decisão e estruturas descentralizadas de implementação de políticas públicas.

Mas até que ponto pode-se afirmar que esses projetos políticos são realmente distintos? Haveria elementos suficientes no projeto político participativo para a superação da formação social sustentada pela lógica da democracia liberal hegemônica, ou elementos suficientes para realmente diferenciar esses dois projetos políticos? Dagnino, como vimos, defende que sim. Contudo, o pensamento de Mouffe apresenta argumentos que possibilita o questionamento dessa colocação.

Mouffe (2005b) desenvolve um modelo agonístico de democracia que seria um modelo estruturado em fatores contrários ao modelo liberal e modelo deliberativo. Antes de prosseguirmos com seu pensamento, vale aqui fazer uma explicação importante. Mouffe (2005a; 2005b) irá contrapor a democracia agonística tanto à democracia liberal quanto à democracia deliberativa, uma vez que, para ela, estas duas últimas acabariam por chegar aos mesmos resultados. Já Dagnino (2004) trabalha com os projetos da democracia liberal e da democracia participativa, este último podendo recorrer a modelos deliberativos de participação. Vamos, então, diferenciar a democracia deliberativa da democracia participativa para facilitar a compreensão do ponto de partida dos pensamentos das teóricas aqui citadas.

Como explica Bresser-Pereira, no final do século passado, já havia elementos no âmbito da sociedade civil evidenciando que regimes democráticos em sociedades desenvolvidas (assim como em certos países em desenvolvimento, como o Brasil), “estavam alcançando um novo estágio de desenvolvimento político” (2005, p.78) através do aumento da profundidade do debate público (BRESSER-PEREIRA, 2005). Esse novo estágio de desenvolvimento democrático é o que se passou a chamar de “democracia participativa” e “democracia deliberativa”. Porém, para Bresser-Pereira, “o adjetivo ‘deliberativo’ ainda é ambicioso demais” (2005, p.78) para designar o estágio atual da participação e do debate público na esfera democrática dos países.

Pode-se dizer que, em muitos casos as palavras “deliberativa” e “participativa” acabam se tornando espécies de “*buzzwords*”. Isto é, não no sentido de uma palavra com vários significados e aplicações, como vimos anteriormente com a palavra “democracia” – mesmo que a vasta literatura e exemplos dados sobre a democracia deliberativa acabem dificultando a identificação de uma definição consensual do termo (PATEMAN, 2012). Seria no sentido da existência de duas palavras com significados diferentes, mas que muitas vezes são utilizadas como sinônimos e, logo, geram confusões conceituais.

Na verdade, as definições de cada uma apresentam várias semelhanças, até porque a democracia deliberativa é uma forma de participação com elementos específicos. Como afirma Carole Pateman (2012, p.07, *tradução nossa*) “a democracia deliberativa é uma forma de cidadania participativa e ao longo da última década o interesse na governança participativa (também chamada, por exemplo, de co-governança) tem crescido”.

Não obstante, muitos autores acabam tomando as duas formas de democracia como uma coisa só. Pateman (2012) explica que embora, de forma geral, os democratas deliberativos tem demonstrado pouco interesse na promoção de formas de participação, quando há o interesse eles tratam os exemplos da participação como exemplos da democracia deliberativa. Todavia, no argumento de Pateman (2012) a deliberação e o debate são centrais para a democracia participativa, assim como para qualquer forma de governo democrático; não obstante, mesmo a deliberação sendo necessária para a democracia, ela não é suficiente para sustentar um ambiente democrático.

Além disso, o estudo e a contraposição da democracia deliberativa com a democracia liberal têm-se centralizado no debate acadêmico anglo-saxão pautando-se, principalmente, em questionamentos e desenvolvimentos normativos e ideológicos (BRESSER-PEREIRA, 2005). Já a pesquisa voltada para modelos contra-hegemônicos de democracias participativas (SANTOS; AVRITZER, 2002), em um contexto de confluência perversa e convivência mútua com a democracia liberal (DAGNINO, 2004), é uma realidade latino-americana (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Nota-se que embora Pateman (2012) e Bresser-Pereira (2005) compartilham do argumento de que seja necessário enxergar a democracia participativa e a democracia deliberativa como duas coisas distintas, a partir desse argumento eles parecem seguir caminhos contrários sobre a relação entre ambas. Isto é, ao dizer que o adjetivo “deliberativo” seja ainda ambicioso demais para ser utilizado, Bresser-Pereira está posicionando a deliberação como estágio aprofundado da participação, com certo grau de superioridade. Já Pateman, ao dizer que a deliberação é apenas uma forma de participação e de que não seria suficiente para uma democracia, embora seja importante – inclusive para a democracia participativa – ela não lhe atribui um patamar de superioridade. Pelo contrário, ela afirma que a democracia participativa visa a outros espaços de participação além da deliberação.

Dessa forma, ao buscar a explicação dos contextos sociopolíticos latino-americanos e, no caso específico do Brasil, Dagnino (2004) utiliza a expressão “projeto político de democratização participativa”, incluindo, nesse processo, elementos deliberativos, mas não se refere pontualmente à existência de uma democracia deliberativa no Brasil. Logo, ela estaria inclinada ao raciocínio apresentado por Pateman de que a deliberação é apenas uma parte da participação.

Então, por meio de análises aprofundadas sobre os elementos sociais, políticos, culturais e econômicos do condicionamento histórico do Brasil e demais países latino-americanos, e através de estudos empíricos, autores como Dagnino, Santos e Avtizer e Bresser-Pereira falam de uma democracia participativa com espaços deliberativos e não de uma democracia deliberativa em si. A democracia participativa seria nesse sentido, a colocação de novos atores políticos na esfera pública, visando ao aumento do controle social; à ampliação dos direitos e da cidadania; à inserção de uma nova gramática política e social que busca políticas públicas efetivas; a ampliação do debate público, da partilha efetiva do poder e das tomadas de decisão.

Por outro lado Pateman (2012) destaca os seguintes elementos como fundamentais de uma teoria da democracia participativa: os indivíduos e a interação de suas capacidades e características dentro de estruturas democráticas que possuem autoridade e que possibilitam a participação; a visão de democratização da democracia, tanto na esfera social quanto no âmbito político, por meio da participação na tomada de decisão; reformas de estruturas autoritárias antidemocráticas e a criação de uma sociedade participativa.

Já na esfera da deliberação, a busca pelo consenso racional é um dos elementos centrais. Para Cohen (1997) a democracia deliberativa é caracterizada por uma justificação política ideal marcada por uma racionalidade livre e pública entre cidadãos iguais. Além disso, a democracia deliberativa ideal para Cohen apresenta os seguintes princípios:

1) ela é livre uma vez que satisfaz duas condições. Primeiramente, os participantes são restringidos apenas pelos resultados e pelas precondições da deliberação, já que as considerações das propostas não são constrangidas por normas ou requerimentos autoritários. Segundo, os participantes podem agir conforme os resultados alcançados pelo processo deliberativo; 2) a deliberação é racionalmente fundamentada [...]; 3) as partes envolvidas na deliberação são formalmente e substantivamente iguais. Todos podem propor temáticas, propostas, justificativas e críticas e todos têm igual poder de decisão. Além disso, os participantes são substantivamente iguais, pois a distribuição de recursos e poder existentes não influenciam na deliberação [...]; 4) Por fim, o processo deliberativo visa alcançar um consenso racionalmente motivado para que todos tenham razões para se comprometer a agir conforme os resultados da deliberação [...]. Caso isso não ocorra, a deliberação é concluída por um processo de votação sujeito a alguma norma de decisão da maioria [...] (COHEN, 2003a, p.347-348, *tradução nossa*).

Nota-se que a democracia deliberativa prioriza a racionalidade e a busca por um consenso entre os deliberantes. Já a democracia participativa busca a



democratização através da ampliação de processos participativos de uma sociedade civil ativa – não necessariamente o consenso seria resultado da participação. Inclusive, no projeto político participativo de Dagnino (2004), a autora considera a recorrência do conflito, uma vez que se reconhece a existência de interesses distintos entre sociedade civil e sociedade política, assim como entre os diversos atores que formam, por um lado, a sociedade civil e, por outro, a sociedade política.

Contudo, a análise do papel do conflito é mais trabalhada e reconhecida como indispensável em qualquer projeto político no pensamento de Mouffe (2005a; 2005b). É partindo-se da existência ontológica do conflito nas relações sociais humanas que Mouffe desenvolve sua crítica à democracia liberal e deliberativa. Aqui vale um esclarecimento importante, uma vez que nos deparamos novamente com uma situação de aplicação de *buzzwords* no sentido que consideramos como a existência de várias palavras para se referir a uma mesma coisa ou a elementos comuns.

Ao dizer que a “democracia liberal parece ser a reconhecida como a única forma legítima de governo” (2005b, p.11) e que desde a segunda metade do século XX o modelo agregativo é “a compreensão da democracia que se tornou dominante” (2005b, p.12), Mouffe utiliza a palavra “agregativo” para se referir àquilo que consideramos antes como democracia minimalista (no debate sobre democracia minimalista *versus* democracia substantiva) e democracia liberal (no debate entre a democracia liberal *versus* democracia participativa). A utilização do termo “agregativo” lhe permitiu demonstrar que há vários modelos democráticos decorrentes do paradigma liberal, incluindo aqui o modelo deliberativo.

Ou seja, o modelo agregativo e o modelo liberal para Mouffe (2005a) seriam dois paradigmas liberais. Já no pensamento de Dagnino (2004) vemos que ela separa a democracia liberal da democracia participativa (com processos deliberativos) como modelos concorrentes. Isto porque, como veremos, a democracia participativa de Dagnino é diferente da democracia deliberativa e liberal criticada por Mouffe (2005a; 2005b).

O modelo agregativo refere-se àquilo que dispomos anteriormente como democracia minimalista pautada no desenvolvimento teórico de Schumpeter (1984). Isto é, seria um modelo no qual haveria uma agregação das preferências do povo, através da atuação de partidos políticos representativos; a democracia seria um sistema marcado pela existência de eleições regulares e competitivas, por meio das quais o povo teria o poder de voto para rejeitar ou aceitar seus líderes políticos

(MOUFFE, 2005b). Além disso, a participação social é vista como nociva ao funcionamento democrático, uma vez que não se consegue alcançar um bem-comum ou vontade geral do povo, sendo, então, o consenso uma mera ilusão (SCHUMPETER, 1984). Inclusive, os defensores dessa corrente liberal argumentam que os indivíduos agem de acordo com seus interesses próprios e não pela defesa moral da coletividade.

Logo, o modelo agregativo reduziu a democracia a um sistema de procedimentos, a métodos instrumentalistas. Como reação a essa ocorrência, Mouffe (2005a; 2005b) argumenta que muitos teóricos passaram a desenvolver teorias sobre a democracia deliberativa (como Rawls e Habermas) para tentar resgatar a dimensão moral da democracia liberal ofuscada pelo modelo agregativo. Dessa forma, o objetivo da democracia deliberativa “não é abrir mão do liberalismo, mas recuperar sua dimensão moral e estabelecer uma conexão forte entre valores liberais e democracia” (MOUFFE, 2005b, p.12). O modelo deliberativo busca a inserção de uma racionalidade normativa no meio democrático, em contraposição à racionalidade individualizada do paradigma agregativo. Sendo assim, os democratas deliberativos acreditam que “é possível alcançar um consenso mais profundo que o ‘mero acordo sobre procedimentos’ – um consenso qualificado como ‘moral’” (MOUFFE, 2005b, p.12).

A crítica de Mouffe (2005a; 2005b), entretanto, é que a democracia deliberativa busca instaurar um consenso racional, sem exclusões, entre cidadãos iguais e livres – como vimos com Cohen (2003a), sem considerar as diferenças e os conflitos naturais às relações humanas. Além disso, tanto a democracia deliberativa quanto a agregativa enfatizam a racionalidade nos processos democráticos e separam a esfera procedimental da esfera substancial da democracia e isso tem nos levado a uma deficiência democrática. Afinal, como já expomos, é fundamental que enxergamos o procedimento e a substância da democracia como uma unidade de contrários. Por meio disso, será possível reinserir o lado político, ontológico, da democracia nos procedimentos da política democrática. De acordo com Mouffe (2005b) somente assim poderemos reconhecer o antagonismo inerente às relações humanas, marcadas por relações de poder, e inerente ao pluralismo existente em espaço de coletividade.

Esse reconhecimento é fundamental para o alcance da democracia agonística de Mouffe. Isto é, uma democracia que resgata o político, o antagonismo e o conflito natural nas relações sociais e que não busca o consenso racional sem

exclusão, uma vez que isso leva à ausência do político (MOUFFE, 2005b). O reconhecimento e o incentivo ao antagonismo e ao conflito possibilitam o ressurgimento do pluralismo em contexto de contestação e reconhecimento de reais alternativas ao projeto político hegemônico (MOUFFE, 2005a).

O que Mouffe procura demonstrar é que a democracia deliberativa não constitui real alternativa para a democracia agregativa, pois ambas são variações do liberalismo. Se a democracia agregativa acentua o cálculo racional de interesses e a democracia deliberativa a deliberação moral de um consenso “sem exclusões”, ambas estão desconsiderando importantes aspectos constitutivos do político e das relações sociais entre os indivíduos. Entre eles está o papel das forças afetivas e das paixões, que orientam formas coletivas de identificações (MOUFFE, 2005a). Logo, a racionalidade não é neutra como argumentada pela visão liberal e agregativa.

Essas diferentes formas de identificação colocada por Mouffe (2005a) cria a oposição política entre o “nós-eles”. O que o processo agonístico faz não é tentar eliminar essa oposição “nós-eles” para chegar a um consenso, uma vez que qualquer consenso alcançado será um consenso excludente. O reconhecimento desse agonismo de oposição “nós-eles”, pelo contrário, visa tornar essa oposição natural do político nas relações humanas compatível com valores democráticos. Nas palavras de Mouffe:

Enquanto o antagonismo é uma relação ‘nós-eles’ em que os dois lados são inimigos que não compartilham de nenhum elemento em comum, o agonismo é uma relação ‘nós-eles’ na qual as partes conflitantes, embora reconhecem que não há uma solução racional para seus conflitos, reconhecem a legitimidade de seus oponentes (2005a, p. 20, *tradução nossa*).

Portanto, o agonismo reconhece no político a existência de diferentes formas de identificação e oposição, porém transforma o outro, isto é, a relação de identificação entre “nós-eles,” em uma relação de adversários legítimos e democráticos e não inimigos que ameaçam a prática política. Dessa forma, o desafio da democracia é transformar o antagonismo em agonismo para impulsionar a contestação e a formação de uma esfera pública composta por diferentes alternativas de projetos políticos hegemônicos (MOUFFE, 2005a) – algo que não pode ser feito por meio dos modelos agregativo e deliberativo, que descartam o antagonismo e a dimensão do político da democracia na visão de Mouffe.

Temos aqui, então, algumas semelhanças e diferenças entre os modelos democráticos argumentados por Dagnino e Mouffe. Ambas criticam os princípios neoliberais hegemônicos na esfera pública, os quais acabam descartando alternativas políticas e sobrevalorizando a racionalidade individual dos atores. Todavia, seguindo diferentes linhas de raciocínio, a Dagnino (2004), assim como Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), identifica um modelo alternativo de projeto político se formando em algumas sociedades, como a brasileira – o projeto político democratizante participativo – e o contrapõe ao modelo neoliberal.

Por outro lado, Mouffe (2005a; 2005b) não identifica um projeto político alternativo já existente, mas faz uma proposta de um projeto político alternativo aos princípios liberais, que, para ela, só é possível por meio do resgate ontológico do conflito e do político na democracia: a democracia agonística. Dessa forma, seu pensamento é importante para o posicionamento do conflito como fenômeno saudável e inegável nas relações humanas; da necessidade de termos alternativas, oposição e a visão de pluralismo agonístico – quando o outro é visto como adversário legítimo. Além disso, pelo agonismo nos damos conta que o consenso é expressão da visão política hegemônica de determinado contexto. O consenso é temporário e, logo, haverá constantemente elementos desafiadores a esse consenso e à realidade social no qual ela se formou. É a dialética da realidade social.

Nesse sentido, nos aproximamos ao projeto participativo de Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Para eles, a sociedade civil e a sociedade política não podem ser vistas como internamente homogêneas devido aos interesses divergentes que os constituem. Além disso, os diversos interesses constitutivos do espaço público formam consensos provisórios que configuram o andamento da política. Sendo assim, a noção de diversidade interna ao Estado e interna à sociedade civil (e não apenas diversidade entre Estado-sociedade) nos possibilita formar uma “base para repensar as suas relações” (DAGNINO, 2004, p.98), o que é proposta, também, de Mouffe (2005a).

Não obstante, a proposta de Mouffe ainda é um ideal que não ilustra a esfera pública no Brasil. Afinal, se toda realidade social possui os elementos necessários para a sua superação, ainda estamos na formação desses elementos, em uma confluência perversa onde podemos encontrar elementos liberais e participativos estruturando a esfera pública do país. Os elementos agonísticos estão mais distantes. Contudo, podemos aproveitar parte da base do pensamento crítico de Mouffe (2005a; 2005b) e nos perguntar até que ponto o projeto neoliberal e o

projeto participativo, identificados por Dagnino (2004), são realmente distintos. Será que o projeto participativo apresenta elementos fortes o suficiente para a superação da formação social do modelo liberal-democrático?

Dagnino (2004) nos mostra que os projetos são realmente diferenciáveis, uma vez que apresentam diferentes significados para fenômenos essenciais da esfera pública democrática, como a sociedade civil, a cidadania e a participação. Temos, destarte, a formação de uma antítese buscando a superação da democracia liberal como formação social vigente. Contudo, essa antítese do projeto participativo é ainda uma antítese menos radical, já que não encontrou uma convivência de componentes conflituosas suficientes para a superação da tese (DEMO, 1985), isto é, a lógica do projeto político neoliberal predominante no Brasil. Afinal, os princípios neoliberais hegemônicos possuem forte correlação com o capitalismo, que vem sendo uma realidade social persistente ao longo dos anos e que, inclusive, serve como argumento para afirmar que os projetos políticos neoliberal e participativo não seriam antagônicos, já que funcionam dentro de um mesmo sistema estrutural hegemônico – mas esse é assunto para outro debate.

Não obstante, compartilhamos da visão de Dagnino (2004) sobre a diferenciação entre os dois projetos expostos, já que as significações dos elementos que constituem cada um apresentam antagonismos evidentes, como vimos na seção anterior. É um processo de antagonismo que ainda está em formação, no qual admitimos existir pontos entre ambos os modelos que continuam a se encontrar em uma confluência e convergência perversa – como a própria lógica econômica estrutural capitalista que interpenetra as relações sociopolíticas. Todavia, isso não desqualifica a construção do projeto participativo enquanto alternativo contra-hegemônico ao projeto neoliberal.

Para completar, alguns elementos do modelo de Mouffe (2005a; 2005b), podem ser incorporados ao pensamento de Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) para o fortalecimento do projeto participativo diante do projeto neoliberal – mesmo que o modelo agonístico de Mouffe seja uma realidade mais distante daquela que estamos analisando no Brasil. Alguns desses elementos seriam: maior destaque para as paixões e para as forças afetivas na participação social, indo além das considerações exclusivas de interesses racionais; e a identificação do “outro” como adversário legítimo para enriquecer o debate público, de forma condizente com os princípios democráticos.

A adição de tais elementos ao projeto participativo tornaria esse modelo mais antagônico ao modelo liberal e, possivelmente, uma alternativa mais consolidada ao modelo hegemônico. Por conseguinte, o aumento do antagonismo entre os dois projetos poderá promover a radicalidade da confluência perversa que resultaria na superioridade de uma das alternativas existentes, seja ela a neoliberal ou a participativa.

Esses dois projetos, então, o neoliberal e o participativo, serão base dos raciocínios de sustentação do ambiente de governança que vem se formando no país. Como veremos na próxima subseção, os dois projetos políticos influenciarão na participação social como parte da governança, na atuação dos atores que a constituem, na interatividade (ou falta de interatividade) dos atores sociais e políticos e na execução das políticas criadas.

## 2.2 A governança e o refúgio no Brasil.

A partir da segunda metade do século XX, surge, no meio acadêmico, o debate teórico sobre o fenômeno da “governança”. Desde então, a palavra “governança” tornou-se popular (HIRST, 2000; RHODES, 2000), evidenciando o crescimento teórico e prático dessa nova forma de governar em sociedades democráticas.

Em muito se avançou na compreensão sobre a governança. Entretanto, não se estabeleceu, ainda, consenso sobre um conceito definitivo do termo ou sobre o que ela representa na prática, apesar da produção acadêmica na área ter aumentado: será uma forma de aumentar a participação política da sociedade ou será ferramenta institucional para repassar a responsabilidade social do Estado para outros atores? Destarte, existem ainda várias lacunas a serem preenchidas por estudos acadêmicos que visam consolidar a compreensão teórica e prática sobre a governança.

Uma dessas lacunas seria o estudo da governança em áreas temáticas específicas, como é o caso da rede de promoção dos direitos e integração do refugiado no Brasil. Como vimos no capítulo 1, a governança nessa área se organiza em uma rede tripartite formado pelo governo, o ACNUR e a sociedade civil brasileira. Essa organização em rede é comum para a prática da governança, como explicam Matos e Dias:

[...] o conceito de governança associa-se ao de redes de políticas, podendo ser definidas como estruturas estáveis formadas por membros do governo, funcionários, grupos de interesse, meios de comunicação, especialistas, membros de organizações não governamentais e de setores empresariais com o objetivo de dar respostas a determinadas demandas sociais (2013, p.62).

Não obstante, como veremos, é a sociedade civil que vem assumindo papel central na proteção e integração do refugiado no país, mesmo apresentando limitações estruturais e financeiras (HAYDU, 2011). A rede é uma realidade relativamente nova, e a aplicação dessa rede para a criação de políticas públicas para a integração do refugiado no Brasil mais ainda. De acordo com Pacífico e Mendonça (2010) a preocupação com a integração do refugiado no Brasil começa efetivamente a partir de 2007, quando o governo brasileiro iniciou o estabelecimento de políticas públicas específicas a essa temática.

Portanto, as políticas públicas para esses migrantes forçados são recentes e se refletem nos espaços vazios presentes para a real integração deles na sociedade brasileira. Contudo, as lacunas não existem apenas pelo pouco tempo de aplicação e criação das políticas de integração. Resultam, também, da falta de estudos que analisam não apenas as dificuldades de integração do refugiado no nível de relacionamento face a face com a sociedade brasileira (e vice-versa), mas, inclusive, as limitações encontradas na estrutura sociopolítica que irá receber e produzir políticas integrativas para o refugiado na sociedade. Logo, estudos nessa área devem ser incentivados.

Dessa forma, propomos realizar na próxima subseção a análise da governança *per se*. Posteriormente, estabeleceremos uma ferramenta de análise que nos permitirá diagnosticar a governança que se formou em torno da questão do refúgio no Brasil, com especial destaque para o estado do Espírito Santo.

### 2.2.1 A governança como nova forma de governar.

A partir dos anos 1980, a governança se tornou um conceito recorrente nas Ciências Sociais (KJAER, 2004; KOOIMAN, 2003), de forma mais veemente nos estudos na área da Ciência Política, Política Comparada, Relações Internacionais, Administração Pública e Políticas Públicas. Pesquisando o tópico *governance* no banco de dados do *ScienceDirect*, desde 1996, a produção acadêmica sobre o

assunto vem aumentando – com apenas uma pequena queda no ano de 2002 com relação a 2001.

Apenas em 2013, a publicação de livros e artigos com o termo *governance* no título chegou a 8.458. Em agosto de 2014, a quantidade já alcançava 7.922. No total, foram mais de 69.000 resultados encontrados. Por outro lado, ao pesquisar o termo em português – *governança* – não se obteve o mesmo padrão de crescimento ao longo dos anos e o resultado total de pesquisa encontrada foi de apenas 359. No banco de dados da Scielo, foram 1.024 resultados encontrados para *governance* e 406 para *governança*. Todavia, não podemos nos esquecer de que situações de governança são comumente estudados no Brasil e outros países da América Latina por meio da utilização de outros termos – como vimos, “arranjos participativos”, “esquemas pluralistas” ou simplesmente por meio da análise interativa entre sociedade civil e sociedade política na execução de uma política pública em rede.

Além da utilização de diversos termos para designar uma situação de governança, a palavra governança ganhou uma popularização que resultou em sua diversificação e, logo, confusão conceitual (STOKER, 1998; PIERRE, 2000; KJAER, 2004). Pode-se dizer que o termo “governança” se tornou um *buzzword* acadêmico, popularmente recorrente em estudos científicos, principalmente ocidentais, apesar da falta de consenso conceitual do fenômeno. Se por um lado, essa ocorrência amplia o horizonte dos estudos nessa temática (passando pela governança corporativa, governança pública, administração pública, governança global, boa governança etc.) por outro, dificulta a elaboração de um modelo de análise comum entre os teóricos.

Apesar dos diferentes contextos de aplicação do termo, Rhodes (1996) afirma que há um elemento determinante que se mantém na maior parte dos cenários de sua utilização. Se na época do surgimento do termo governança, a palavra era sinônimo de governo (*government*) (RHODES, 1996; STOKER 1998; KJAER, 2004), ou melhor, o ato de governar via poder tradicional concentrado nas instituições governamentais, hoje a situação é diferente. O denominador comum da aplicação atual do termo é a referência a “uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governar; [...] ou um novo método por meio do qual a sociedade é governada” (RHODES, 1996, p. 652-653).

Stoker complementa ao argumentar que “governança se refere ao desenvolvimento de formas de governar nas quais as fronteiras entre a esfera



pública e privada se tornam nebulosas” (1998, p.01, *tradução nossa*). Já Kjaer (2004) explica que todas as utilizações do termo, de uma forma ou outra, destacam o papel das redes na busca pela realização de objetivos compartilhados pelos atores participantes – sejam essas redes intergovernamentais, interorganizacionais ou formados entre sociedade civil e sociedade política. Logo, seja aplicada no contexto de governança corporativa, boa governança, governança pública, governança global ou arranjos participativos, ao falar de governança, fala-se de alterações na tradicional forma de governar através da utilização de redes.

Sobre a formação de redes Matos e Dias (2013) explicam que elas se transformam em uma espécie de foro especializado para a ocorrência de trocas de recursos e informações, assim como para a elaboração e a discussão de propostas para encaminhar políticas públicas específicas. Claro que essa é uma concepção ideal da governança em rede, tendo em vista que a troca de informações e recursos entre os membros participantes da rede nem sempre se concretiza.

Ainda sobre a falta de consenso na definição de governança, Kooiman (et al., 2008) esclarece que as diferentes concepções surgem devido à existência de diferentes posicionamentos sobre qual seria o papel do Estado (tanto normativo quanto analítico) na execução das políticas públicas. Por exemplo, alguns teóricos seguem a linha de pensamento mais liberal, no qual argumentam que o ideal seria a existência de “*more governance, less government*” (mais governança, menos governo), como é o caso de Osborne e Gaebler (Kooiman et al., 2008). Por outro lado, outros teóricos se inclinam para o raciocínio inverso. Dessa forma, argumentam que a governança seria uma forma de desresponsabilizar o Estado de suas funções sociais e de que nenhum outro ator conseguiria responder às demandas sociais com a mesma eficiência que o Estado, como explica Pereira (2012).

Embora sejam raciocínios contrários, ambos possuem um aspecto em comum: a separação entre sociedade civil e sociedade política. Ou seja, ambos enxergam a governança como uma forma de relacionamento que exige o afastamento entre os atores governamentais e não governamentais. No primeiro caso, a justificativa seria a convicção de que a governança funciona melhor sem o governo. Já no segundo caso, argumenta-se que o governo não precisa e nem deveria se recorrer à sociedade civil para executar políticas públicas.

Além desses posicionamentos, outra corrente de pensamento se consolidou no estudo sobre a governança. Essa perspectiva se funda no argumento

de que o Estado moderno está em período de crise. Não que a crise seja referente ao fim próximo do Estado. Porém, refere-se a uma organização política que está apresentando limitações estruturais no cumprimento de suas funções (determinadas pela ideologia predominante do governo). Como expõe Pierre e Peters (1998, p.225, *tradução nossa*), “parece que qualquer coisa que o Estado faz é mal feito, enquanto o setor privado (seja com fins lucrativos ou sem fins lucrativos) é mais eficiente”.

Ainda de acordo com esses autores, a percepção do Estado mudou, uma vez que sua capacidade de guiar, regular e organizar a sociedade (*steering*) está enfraquecida. Segundo Pierre (2000), mudanças no cenário global e nacional que afetam o poder tradicional do Estado têm provocado uma alteração dramática na paisagem política. Uma dessas alterações seria a recorrência à governança, em países democráticos, como resposta à erosão na capacidade do Estado em cumprir com seu papel institucional e socioeconômico – seja esse papel pautado nos princípios liberais, seja nos princípios da socialdemocracia.

Afinal, nas últimas décadas do século XX e hodiernamente no século XXI, tanto o Estado Neoliberal, quanto o Estado de Bem-estar social mostraram-se ineficientes na promoção de satisfação e estabilidade socioeconômicas. O primeiro devido às crises econômicas que só se resolvem por meio da intervenção estatal e o segundo pela limitação de recursos de um Estado que possui cada vez mais pessoas inseridas na sua esfera de proteção social. Com relação a essa “crise” do Estado moderno, Kooiman (2003) argumenta que a diversificação, a dinamicidade e a complexidade crescente das questões sociopolíticas têm exigido um deslocamento nas funções do Estado para a esfera de atuação da governança, mas isso não representa uma diminuição no seu papel. Portanto, para ele, o Estado continua sendo, essencialmente, uma organização política da sociedade.

Continuando as diferentes concepções de governança, podemos dividi-las em dois grupos. Temos de um lado, a concepção velha ou tradicional da governança – *old governance*. Por outro, temos a concepção nova ou moderna – *new governance* (PETERS, 2000). A perspectiva de *old governance* baseia-se na ideia de *steering* (orientação, condução e organização de políticas) e *rowing* (execução e controle das políticas) concentrados no Estado. Além disso, ela analisa a “capacidade do governo central em exercer controle sobre o resto do governo, da economia e da sociedade” (PETERS, 2000, p.36, *tradução nossa*). Já a perspectiva de *new governance* determina como questão de análise:

[...] a forma como o governo central interage com a sociedade para alcançar decisões mutuamente aceitáveis, ou se a sociedade realmente realiza mais *self-steering* em vez de depender da orientação do governo, principalmente do governo central (PETERS, 2000, p.36, *tradução nossa*).

Além disso, Peters (2000) determina que podemos classificar a espécie de *new governance* em duas subespécies: a nova governança negativa e a nova governança positiva. A primeira enaltece a capacidade das forças sociais em resistirem às intervenções e às regulações do Estado, não sendo necessária, então, a cooperação dos dois para o *steering* ou *rowing* da sociedade. Por sua vez, a segunda exalta as virtudes da governança advinda da capacidade da sociedade para formular políticas e para auxiliar o governo na execução destas – logo, o papel do Estado não é minimizado como na visão negativa.

Temos, então, a formação de uma confluência perversa na utilização da governança. Essa confluência perversa seria no sentido apresentado pela Dagnino (2004) ao identificar dois projetos políticos antagônicos convivendo e estruturando uma mesma esfera social. No caso da aplicação da governança analisada, a confluência perversa se emerge entre 3 visões distintas: uma de Estado centralizador (*velha governança*), uma outra de Estado mínimo (*nova governança negativa*) e, por última, a visão interativa de sociedade e Estado (*nova governança positiva*). Essas duas últimas podem ser associadas aos dois projetos democráticos coexistentes no Brasil, argumentadas pela Dagnino (2004) – o projeto neoliberal e o projeto participativo.

Percebe-se que as diferentes concepções de governança possuem elementos de análise antagônicos. Logo, em aspectos metodológicos, um estudo de governança precisa delimitar de forma clara a concepção que se utilizará para analisar o ambiente de governança em questão. Nesse caso, é importante ter em mente, também, que as concepções expostas acima foram estruturadas com base na análise de democracias em sociedades industrialmente avançadas.

Sendo assim, como bem lembra Peters (2000), muitas dessas definições não se aplicam de forma satisfatória nas sociedades em desenvolvimento, nas quais as forças sociais e os aspectos políticos se diferenciam daquelas sociedades consideradas desenvolvidas, uma vez que se estruturam em contextos socioeconômicos e culturais distintos. Utilizando os termos de Santos e Avirtzer (2002), as gramáticas sociais e políticas e a forma como essas gramáticas se inter-relacionam nas sociedades em desenvolvimento e nas sociedades industrialmente avançadas são diferentes.

Não há aqui uma tentativa de elencar juízo de valor e hierarquização entre as diferentes gramáticas sociais e políticas entre as sociedades consideradas desenvolvidas e as em desenvolvimento. Apenas se considera a importância de reconhecer essas diferenças e respeitá-las. Essas diferenças podem resultar em experiências democráticas inovadoras, algumas delas consideradas por Santos e Avritzer (2002) como experiências democráticas contra-hegemônicas dos países do sul.

Muitas dessas experiências procuram na inovação e na criatividade a adaptação da democracia participativa nas sociedades em desenvolvimento. Porém, “apesar dos espaços teóricos inovadores das últimas décadas, a teoria sociológica continua a ser basicamente derivada das experiências sociais das sociedades centrais” (SANTOS, 2008, p.116), por isso existe a centralização de exemplos de governança nos países ocidentais desenvolvidos como modelos ideais para a criação teórica na área. Logo, como argumenta Santos (2008), é necessário desenvolver novos quadros conceituais com contribuições de sociedades periféricas e semiperiféricas em vez de manter a hegemonia das contribuições teóricas e empíricas dos países centrais.

O reconhecimento dessas diferenças contribui para a riqueza sociopolítica e cultural e mais ainda para a consolidação de um espaço público democrático, tendo em vista que as experiências democráticas adaptadas às particularidades de cada sociedade facilitam a efetividade da participação social. Tão importante quanto o reconhecimento dessas diferenças entre países centrais e países em desenvolvimento, é o reconhecimento da coexistência de diferentes projetos políticos em uma mesma sociedade (Dagnino, 2004), e, logo, de diferentes lógicas orientando a formação e a execução da governança. Essa consideração ajuda-nos a alcançar uma teoria da governança mais próxima à realidade específica de cada caso analisado.

Afinal, ao buscar a delimitação conceitual de um fenômeno, é comum surgir a impressão de uma realidade fixa e determinada. Como no caso das três percepções de governança expostas acima. Ao determinar o que é velha governança, nova governança negativa e nova governança positiva, a cautela é necessária para não analisar essas práticas políticas como categorias separadas e impermeáveis.

Isto é, se uma sociedade é marcada por práticas em redes que caracterizam a nova governança positiva isso não determina a ausência de práticas

participativas associadas à categorização da nova governança negativa ou da velha governança. Afinal, a tradicional forma de governar não se tornou obsoleta. Pelo contrário, ela se mantém no cenário político, embora existam mais consciência na esfera pública de que novas formas de abordar os problemas sociais são necessárias. Nesse contexto, inclusive, o governo tem se tornado facilitador para o estabelecimento de uma nova governança (KOOIMAN, 2003).

Por isso, a determinação conceitual é fundamental para a elaboração de análises de um objeto em específico. Por outro lado, é fundamental, também, considerar que um conceito não é intransigente na prática e a análise da realidade pode precisar esquivar de um conceito para outro ou complementar um conceito com outro. Por exemplo, ao utilizar a concepção de nova governança positiva como modelo de análise, deve-se perguntar: até que ponto a interação entre sociedade civil e sociedade política está possibilitando a existência de políticas públicas eficientes? Esta forma de governança é predominante na sociedade em questão? E a participação social liberal, como no modelo de nova governança negativa, estaria também presente na elaboração das políticas públicas? Qual tem sido mais eficiente e por quê? A execução das políticas públicas apenas pela sociedade política (velha governança) tem sido aplicada? Caso sim, em quais áreas de políticas públicas?

Sendo assim, iremos considerar a governança aqui analisada como uma nova forma de governar em rede que se organiza visando à resolução de um problema ou implementação de políticas públicas específicas. Logo, essa é uma visão de nova governança, porém que não se delimita entre negativa ou positiva. Argumenta-se que, tendo em vista nossa análise direcionada para um Estado em desenvolvimento, no caso específico do Brasil, onde há dois projetos políticos em disputa na esfera social – uma neoliberal e outra participativa – a exequibilidade da governança não escapa dessa realidade dual. Dessa forma, a atuação social na governança em rede irá se pendular ora para o projeto neoliberal, ora para o projeto participativo – ora para uma nova governança mais negativa, centralizada na atuação da sociedade civil, ora para uma nova governança positiva, que promove maior interatividade entre governo e sociedade.

Nossa visão, destarte, aproxima-se daquela de Kooiman et al (2008) e Kooiman (2003). Isto é, a visão de que a governança seria uma forma de interação sociopolítica entre atores governamentais e atores não governamentais que visa alcançar um fim social. Devido a isso, para falar de governança, eles recorrem ao termo *interactive governance*, ou seja, governança interativa.

Entretanto, nossa visão de interação em rede, não se resume à interatividade entre atores governamentais e não governamentais apenas. Ela nos permitirá expandir para a análise da interação que ocorre na esfera dos atores não governamentais na formação de uma rede específica para o direcionamento de um objetivo compartilhado. Essa flexibilidade é fundamental, caso seja percebido que o modelo de democracia liberal é predominante na formulação da governança, na área específica das políticas públicas para refúgio.

Após a definição da análise conceitual que será utilizada nesse trabalho ainda precisamos esclarecer outros critérios teóricos importantes para a nossa avaliação da governança de forma geral – e no caso específico do nosso estudo sobre a rede de promoção dos direitos dos refugiados no Espírito Santo. Aspectos sobre os relacionamentos que se estabelecem na interação entre os atores sociais e políticos envolvidos no processo são essenciais para a compreensão dessa governança.

Com relação a isso, Pierre e Peters (1998) argumentam que a governança seria uma forma de relacionamento entre iguais. Ou seja, com a governança, o Estado não se torna impotente, todavia, substitui sua capacidade de controle por capacidade de influência em novo ambiente de relacionamentos com atores não governamentais. Além disso, para os autores, o Estado está perdendo legitimidade por seu excesso de burocracia e dependência crescente com relação às informações e à capacidade de atuação da sociedade civil nas políticas públicas. Consequentemente, a predominância das políticas públicas estaria na esfera da sociedade civil.

Devido a essas circunstâncias, Pierre e Peters (1998) também afirmam que o Estado não teria mais o poder de decisão para criar, implementar e executar as políticas que desejar. No lugar desse poder, surge uma situação de barganha equalizada entre governo e sociedade civil, complementada por uma dependência mútua capaz de mesclar recursos do setor público e do setor privado. Essa junção promove a disponibilização de novos recursos, que não estariam disponíveis aos atores caso a interação não estivesse sendo priorizada.

Já para Adil Najam (2000) a interação entre Estado e sociedade apresenta quatro modalidades distintas – não se podendo afirmar que seria, logo, um ambiente de relacionamento entre iguais, como fizeram Pierre e Peters (1998). Essas modalidades se dividem em: a cooperação, a confrontação, a complementação e a cooptação. Embora sua análise de sociedade civil se restrinja

ao terceiro setor, seu raciocínio pode ser aplicado na nossa compreensão mais ampla de sociedade civil.

Najam (2000) argumenta que as quatro modalidades supracitadas ilustram a natureza dos relacionamentos que se firmam entre a sociedade civil e o governo. Sua visão vai de encontro com o que ele chama de análise simplista do Estado e da sociedade, na qual a natureza desse relacionamento se resume em ser confrontante ou não confrontante. Logo, para o autor, o relacionamento entre atores governamentais e não governamentais é mais complexo, pois é determinado pela combinação entre o compartilhamento ou não dos meios e fins de cada ator envolvido na interação.

Nesse sentido, a cooperação seria resultado da existência de meios e fins comuns entre governo e sociedade. A confrontação existe em situações onde os meios e os fins utilizados por ambos são diferentes. Por sua vez, a complementação ocorre quando os fins são iguais, porém os meios distintos. Por fim, a ocorrência de uma situação de cooptação acontece quando sociedade civil e governo compartilham de meios similares, mas fins dissimilares (NAJAM, 2000).

Além disso, Najam (2000) explica que essas modalidades naturais à interatividade surgem devido à existência de interesses institucionais estratégicos tanto do governo quanto da sociedade civil e não apenas por fatores isolados como, forma de governo, nível de desenvolvimento do país e política econômica. Essa visão de Najam que destaca os interesses institucionais estratégicos para o direcionamento da interação entre sociedade civil e sociedade política é importante. Porém, o contexto social, político e econômico de inserção dessa interatividade são elementos que não podem ser descartados para a explicação da natureza do relacionamento entre os atores analisados. Mesmo porque o contexto no qual eles se inserem influenciam na formação de seus interesses institucionais. Não podemos deixar de considerar aqui o papel das paixões e forças afetivas, como faz Mouffe (2005a; 2005b), nas decisões e no engajamento de um ator na interação com os demais, assim como na definição de seus interesses.

Além disso, os interesses formados não estão situados apenas na esfera institucional da sociedade civil e da sociedade política. Como expusemos anteriormente, os interesses e/ou as prioridades das lideranças do ator social ou político influenciam na atuação de cada. Como nem a sociedade civil, nem a sociedade política formam um bloco homogêneo, a natureza do relacionamento

entre elas será marcada por disputas de interesses e prioridades existentes entre os atores dentro da sociedade civil, assim como da sociedade política.

Dessa forma, em uma única entidade social ou política, a determinação de suas prioridades e de suas políticas de atuação, também, é caracterizada por meio da cooperação, confrontação, complementação ou cooptação dos seus membros constituintes. Logo, o conflito, as divergências, as preferências e as valorizações de meios e fins existem nos vários níveis da articulação política – entre sociedade civil e sociedade política; entre os atores que formam a esfera da sociedade civil por um lado, e os atores que formam a sociedade política por outro; e em uma mesma instituição seja, ela política ou social.

Portanto, embora seja necessário complementar o argumento de Najam, sua análise é fundamental para a compreensão de que a governança não estabelece um ambiente de atuação entre atores iguais. Ou seja, se existe a possibilidade de cooperação, confrontação, complementação e cooptação entre os atores participantes da governança é porque existem diferentes interesses, capacidades de influência e articulação política nos relacionamentos que são formados. Destarte, ao contrário do argumento de Pierre e Peters (1998), a governança não promove a igualação entre todos os atores de uma rede de política pública.

Seguindo essa corrente que expõe a desigualdade entre sociedade civil e sociedade política, Tatagiba (2006) em seu estudo de caso sobre o Projeto Rede Criança em Vitória/ES, também, identifica a assimetria entre governo e sociedade, mesmo que sejam parceiros importantes para o funcionamento do projeto. Para a autora, a assimetria e as dificuldades encontradas na interação são decorrentes de uma herança histórica de desconfiança entre os atores governamentais e não governamentais:

Acompanhando de perto [...], pude verificar as dificuldades encontradas pelos atores para superar um padrão de relação historicamente baseado na desconfiança recíproca. Os espaços públicos da Rede Criança, sob o marco da democracia gerencial, não foram capazes de neutralizar os efeitos de um contexto político baseado em interações profundamente assimétricas (TATAGIBA, 2006, p.154).

Essas são algumas das considerações principais que utilizaremos no nosso estudo sobre a governança na criação e prática de políticas públicas para os refugiados, incluindo o caso específico do Espírito Santo. Algumas outras serão feitas ao longo das próximas subseções quando abordaremos mais detalhadamente o nosso objeto de estudo. Afinal, se “cada política gera sua própria estrutura de



atores – que se formam através de canais institucionais próprios” (MATOS; DIAS, 2013, p.63), as especificidades da governança em rede para proteção e integração do refugiado no Brasil terão características peculiares que precisam ser analisados.

Para isso, algumas perguntas pautadas no nosso levantamento teórico direcionarão nossa análise, tais como: que tipo de governança vem sendo predominantemente estabelecida (nova governança positiva ou negativa)?; A governança proporciona um ambiente de atuação participativa ou neoliberal?; Essa governança promove um relacionamento entre iguais? Além disso, esses questionamentos serão utilizados para a criação da nossa ferramenta de análise. A ferramenta se estrutura com base no argumento de que mesmo trabalhando de forma conjunta, em uma governança que visa à implementação de uma política pública, os interesses, o conflito e a cooperação fundamentam dialeticamente a relação entre sociedade civil e sociedade política. Adicionalmente, esses fatores são importantíssimos no direcionamento da sua interatividade.

#### 2.2.2 Estruturando uma ferramenta de análise da governança.

A seção anterior serviu para definir algumas ferramentas de análise da governança que iremos utilizar para o estudo da governança na rede de proteção para a integração e promoção dos direitos dos refugiados. Visamos, por meio da estruturação dessa ferramenta, compreender como se relaciona a sociedade civil e a sociedade política na governança para o refúgio no Espírito Santo. Por conseguinte, nos aproximaremos da compreensão de nossa pergunta norteadora: em que ambiente sociopolítico a governança para o refugiado vem se estruturando no Brasil e como esse ambiente (dentro de sua lógica de organização e execução) vem influenciando a efetividade da governança?

Retomando, então, algumas conclusões, compreendemos que a perspectiva da nova governança é a mais adequada para o enquadramento do nosso estudo. Isso tendo em vista que a governança para o refúgio no Brasil organiza-se entre governo (por meio de comitês estaduais, um comitê municipal, o CONARE e a polícia federal) e a sociedade civil (ONGs, igrejas, empresas, academia), além da organização internacional ACNUR. Todavia, não se sabe ainda, em termos qualitativos, o nível de interatividade entre todos esses atores, tanto no que concerne à interatividade entre governo e sociedade, quanto à interatividade

entre os atores na esfera da sociedade civil de um lado e na esfera da sociedade política por outro.

Além disso, recorreremos à visão de Kooiman (et al. 2008) sobre o fato da governança implicar uma interação social formada por um ambiente constituído entre diferentes atores. Da mesma forma, buscamos aplicar a visão de interação por meio das redes de Kjaer (2004) e Matos e Dias (2013). Logo, coloca-se aqui a possibilidade de elaborar um instrumento de medida de governança para futura avaliação da eficiência e qualidade de sua interatividade.

Sendo assim, elaboramos um modelo inicial para medida de governança, considerando a quantidade de elementos interativos presentes no relacionamento entre os atores tanto da sociedade civil quanto da sociedade política. Logo, o nível de pré-nova governança pode ser determinado pela ausência de atuação da sociedade civil na implementação de uma política pública, ou seja, as políticas são hegemonizadas pelo governo. Logo, não existe interação ou ambiente de nova governança, pois seria uma situação de velha governança.

A governança surge, então, com a presença da sociedade civil, seja na elaboração, etapa deliberativa ou na etapa de execução de uma política pública. Como explicam Matos e Dias:

Alguns autores destacam que a principal motivação da governança é a presença da sociedade civil, [...] capaz de dividir atribuições com o Estado, mas também de pressioná-lo a adotar políticas públicas compatíveis com os seus interesses (2013, p.74).

Essa é uma visão que se encaixa na percepção de nova governança. Todavia, é necessário ressaltar que a forma de atuação da sociedade civil e a divisão de suas atribuições isoladas e/ou compartilhadas com o Estado serão esculpidas com base nos projetos políticos que sustentam a esfera pública e o contexto sociopolítico onde a governança se insere. Isso, tendo em vista, que “a governança pode ser vista como o padrão ou estrutura que emerge de um ‘sistema sociopolítico’” (MATOS; DIAS, 2013, p.73).

Logo, o grau do espaço de atuação dessa sociedade civil e de sua interatividade com os atores sociais e com a sociedade política irá influenciar na determinação da expressividade da governança estabelecida. No caso do Brasil, podemos identificar os dois projetos políticos desenvolvidos por Dagnino (2004) e reforçados por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) que sustentam e, destarte, caracterizam a estruturação da governança. Levando isso em consideração,

propomos a elaboração de uma ferramenta de análise da governança pautada nesses dois projetos políticos (o neoliberal e o participativo). Não obstante, complementaremos esses dois projetos com elementos do modelo agonístico de Mouffe (2005a; 2005b) que apresentamos anteriormente.

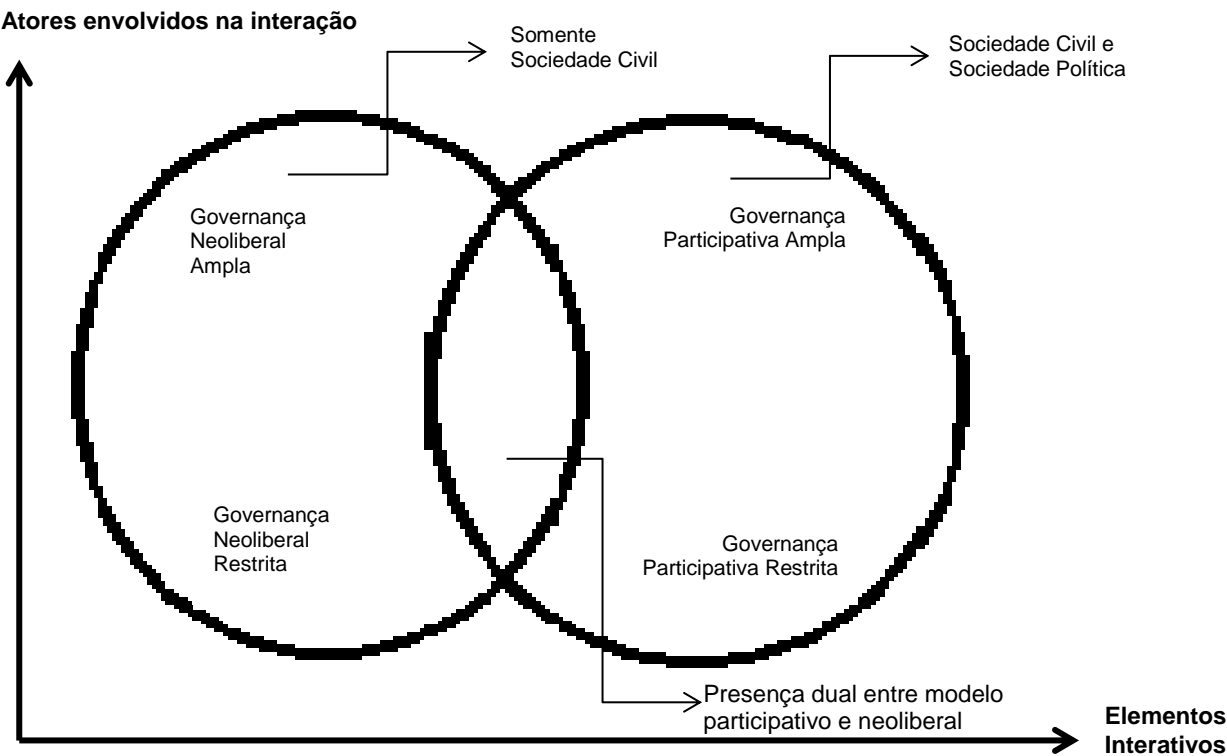
Dessa forma, podemos criar uma escala interativa entre os atores envolvidos na governança para identificar o nível da governança (de 1 a 3 por exemplo), sendo que quanto maior o número da escala, maior a expressividade da governança na política pública analisada. Tomemos, então, que o nível de governança 1 caracteriza-se apenas pela interação formal/jurídica entre os atores. Isto é, existe a institucionalização e abertura por parte do Estado, da atuação da sociedade civil em determinada área, porém não há interação prática entre os atores.

O nível de governança 2 passa a ser determinado pela existência de outro elemento interativo entre os atores governamentais e os atores não governamentais. Pode ser que esse elemento interativo seja marcado por um repasse financeiro entre o governo e a sociedade civil, para que esta sozinha possa executar a política pública sem maior responsabilidade funcional do governo. Já o nível 3 será determinado, novamente, pela ampliação dos elementos interativos (como repasse financeiro, compartilhamento de dados e complementariedade de funções) e assim seguiria o eixo de governança interativa entre os membros envolvidos.

Além da quantidade de elementos interativos existentes na governança analisada, argumenta-se que seja necessário avaliar quantos atores estão envolvidos nas formas interativas entre o total de atores presentes na governança em questão. Ou seja, pode ser que uma governança tenha a presença de 10 atores (entre eles governamentais e não governamentais; nacionais e internacionais) envolvidos em alguma de suas funções ou etapas de execução de políticas públicas, porém apenas metade desses efetivamente realizam ações interativas entre si.

Nesse sentido, quanto maior o número de atores sociais participando da interação (dentro do total de atores envolvidos na promoção da mesma política pública) e com atores governamentais, maior a concepção de nova governança como instrumento de direcionamento de questões sociais de forma ampla – com representação expressiva de atores da sociedade civil. Já no raciocínio contrário, quanto menor o número de atores envolvidos na rede, maior a colocação dessa nova governança na perspectiva restrita de constituição. Esses argumentos são ilustrados na Figura 1 abaixo.

Figura 1 – Relação de interação entre os atores na governança.



Fonte: elaborada pela autora desse trabalho.

Nota-se que a parte de interseção entre os dois círculos demonstra a presença dual tanto de uma governança participativa quanto de uma governança liberal na esfera pública. Nesse caso, a governança participativa passará a ser predominante quando houver a legitimação e o consenso de responsabilidade compartilhada entre sociedade civil e sociedade política no que diz respeito ao direcionamento de uma questão social por meio de políticas públicas efetivas. Não obstante, além da noção de responsabilidade compartilhada, é necessário outro elemento para que ocorra o deslocamento na Figura 1, do lado esquerdo (governança neoliberal) para o lado direito (governança participativa). Esse elemento é encontrado no pensamento de Mouffe (2005a; 2005b) e é justamente o seu conceito de adversário legítimo.

Afinal, para ter uma estrutura de governança pautada em uma ampliação de interação entre os atores, precisamos ter na relação que se estabelece na identificação “nós-eles” a concepção de que o outro é um adversário legítimo (seja entre a sociedade civil e a sociedade política ou entre os diversos atores da sociedade civil, por um lado, e os diversos atores da sociedade política, por outro, que podem apresentar identificações específicas dentro de cada esfera). Ou seja, todos os atores dentro de suas diferenças, interesses diversos e conflitantes, capacidades distintas e contribuições específicas, precisam ser vistos como importantes peças, ou ao menos peças legítimas, no funcionamento da governança e na elaboração de suas políticas.

Contudo, para o deslocamento de uma governança neoliberal para uma governança participativa é necessário acrescentar outra dimensão ao conceito de adversário legítimo de Mouffe. Essa outra dimensão é decorrente do fato de que a legitimação do outro e do pluralismo de interesses e ideias não é o suficiente para promover a interação entre os atores sociais e políticos. A interação ocorre quando a identificação e a legitimação do outro levam ao envolvimento. Portanto, é necessário distinguir dois tipos de adversários legítimos: o adversário neutro e o adversário positivo (que também podemos chamar de ator neutro ou ator positivo)

Quando falamos em um adversário neutro (ou ator neutro) nos referimos a uma situação em que o outro é respeitado legitimamente dentro de suas diferenças, mas não há nenhuma forma de cobrança de atuação maior; de reformulação de ideias; de criação de projetos ou promoção de interatividade entre o adversário que é reconhecido e aquele que o reconhece. Por outro lado, quando a identificação do outro supera o reconhecimento e leva ao estímulo do envolvimento,

temos uma relação de cobrança por ambos os lados que possibilita a interação produtiva, a inovação, a revisão de posicionamentos, a avaliação do outro, assim como a autoavaliação. Nessa situação, temos a existência do adversário/ator positivo, uma vez que a esfera pública é movimentada seja pelo conflito que cria, aprimora ou revisa, seja por um consenso temporário que leva à cooperação.

Levando esses pontos em consideração, temos, destarte, um modelo aqui proposto que permitirá que dados do eixo x (Elementos Interativos) sejam cruzados com dados do eixo y (Atores Envolvidos na Interação) na tentativa de analisar se a governança apresenta aspectos mais democráticos participativos ou neoliberais e, com isso, identificar como esses aspectos têm influenciado sua qualidade e eficiência. Reforçamos que nossa utilização da palavra “eficiência” não apresenta sentido normativo, mas de funcionalidade. Ou seja, considera-se eficiente uma governança capaz de atingir os objetivos que ela se propõe a realizar.

Dessa forma, o aspecto da eficiência é importante para considerar se a governança estabelecida tem alcançado os seus objetivos. Já a análise da qualidade da governança, ou melhor, da qualidade dos relacionamentos e das interações provenientes dessa governança influenciarão os caminhos traçados para realizar tais objetivos. Em outras palavras, tanto interações marcadas por qualidades mais neoliberais quanto aquelas mais participativas poderão produzir uma governança efetiva, caso essa governança estiver produzindo os resultados que ela busca alcançar.

Analisando as possibilidades de associação dos dados do eixo x e do eixo y, delimitamos a ocorrência de quatro situações de governança possíveis. Resumidamente, elas seriam caracterizadas da seguinte forma:

Governança Neoliberal Restrita: é uma governança mínima composta pela existência de poucos atores na nova estrutura de redes para governar uma questão social/política pública não contemplada pelo Estado. Há pouca interação entre os atores pertencentes à rede, predominando a ação isolada de cada um.

Governança Neoliberal Ampla: temos um ambiente formado por uma representatividade maior de atores envolvidos no direcionamento de uma questão social/política pública, porém continua a haver pouca interatividade e variedade entre eles. Nessa situação, o Estado está predominantemente ausente e a responsabilidade social recai sobre a sociedade civil. Se existe a ocorrência da

identificação do outro como adversário legítimo, a qualidade desse adversário é de adversário neutro, já que não estimula o envolvimento interativo entre os atores.

Governança Participativa Restrita: aqui temos poucos atores participando na governança (dentro do total de atores envolvidos na área temática analisada) e com apenas algumas formas de interação entre eles. Além da interatividade, agora com a presença de atores da sociedade política e não apenas da sociedade civil, a governança participativa é marcada pelo senso de responsabilidade compartilhado entre os atores e a presença da relação de adversário positivo.

Governança Participativa Ampla: temos um ambiente formado por uma representatividade maior de atores envolvidos no direcionamento de uma questão social/política pública e com considerável interatividade entre atores da sociedade civil e atores da sociedade política. Dessa forma, também, aumenta a variedade dos atores envolvidos em comparação com as outras formas de governança. Existe a responsabilidade compartilhada entre esses atores e a relação do adversário positivo impulsionando a interação, a busca por melhores resultados e eficiência da governança. Logo, a capacidade decisória tende a ser maior nesse ambiente de governança.

É importante destacar que as classificações de governança acima não são elencadas com sentido de ordem crescente ou direcionamento de uma evolução natural. Pelo contrário, as classificações representam estágios abertos a qualquer direcionamento posterior na Figura 1. Isso tendo em vista que a adversidade e o conflito estão presentes em todos os ambientes de governança. Os elementos de conflitos resultantes da estrutura dinâmica e plural da governança podem trabalhar como forças centrípetas, no sentido de aumentar e estimular os elementos interativos e o número de atores na rede da governança em determinada área/política pública. Ou, ainda, podem funcionar como forças centrífugas que diminuem, desestimulam (ou impedem) a interatividade e a quantidade dos atores envolvidos (assim como a qualidade desse envolvimento).

Nesse sentido, o próprio elemento do adversário político, que é essencial para diferenciar uma governança neoliberal de uma governança participativa pode existir como uma força dual. Por exemplo, o adversário político sendo ele positivo, pode estimular e o envolvimento entre os atores, a interatividade e a inovação. Por

consequente, ele pode servir enquanto força centrípeta que impulsiona a formação de uma governança participativa assim como pode direcionar uma governança participativa restrita para uma governança participativa ampla.

Por outro lado, todavia, como consequência desse envolvimento e do maior contato entre atores diferentes, os conflitos são prováveis de ocorrerem. Embora o conflito seja passível de legitimidade e seja capaz de levar ao reconhecimento da necessidade do diálogo e do aprimoramento de projetos e ações, nem sempre isso ocorre, podendo levar também ao desentendimento e ao afastamento da interação e da governança. Nessas circunstâncias uma governança participativa pode virar uma governança liberal.

Essa dinâmica é natural às realidades sociais onde os conflitos se posicionam como forças capazes de mudar uma formação social ou mantê-la. Logo, não seria diferente em um ambiente de governança onde existem forças centrípetas e centrífugas de interatividade, ora favoráveis a essa interatividade ora desfavoráveis. Afinal, os elementos de mudança, nem sempre são fortes o suficiente para transformar uma formação social existente. Eles podem servir, também, para fazer pequenas alterações para manter a lógica da governança vigente. Ora, na formação dialética da história, “as realidades não só mudam, persistem também” (DEMO, 1985, p.88).

Enfim, a ferramenta de análise desenvolvida poderá ser aplicada em casos específicos além daquele aqui proposto (como, por exemplo, na governança no âmbito da promoção de resiliência pós-catástrofes naturais). Essa aplicação específica não é necessariamente um elemento limitante, podendo se constituir, pelo contrário, em elemento enriquecedor de análises comparativas entre diferentes temáticas de governança. Inclusive, as comparações podem ocorrer em relação a um mesmo eixo temático, mas existentes em diferentes regiões do país ou, até mesmo, entre diferentes países e regiões do mundo.



### **Capítulo 3. A governança no Espírito Santo para a defesa dos direitos dos refugiados**

*“A lei de ouro do comportamento é a tolerância mútua,  
já que nunca pensaremos todos da mesma maneira,  
já que nunca veremos senão uma parte da verdade  
e sob ângulos diversos”.*

*(Mahatma Gandhi)*

A partir do desenvolvimento da ferramenta de análise da governança acima, podemos partir para os passos iniciais de avaliação da rede de defesa dos direitos dos refugiados no Espírito Santo. Para tanto, começamos com uma análise mais ampla e geral da situação do Brasil na governança para o refúgio. Já vimos que a rede de proteção ao refugiado no Brasil caracteriza-se como forma de nova governança, uma vez que a Lei 9.474/97 estabelece a estrutura tripartite do CONARE e ainda prioriza a atuação da sociedade civil como executor de políticas de assistência social para os refugiados que se encontram no país. Partindo-se

desse ponto, precisamos analisar a qualidade da interatividade entre os atores dessa governança.

Dentro da estrutura tripartite do CONARE, o ACNUR, além de outras funções, fica responsável por disponibilizar um auxílio financeiro (por tempo inicial determinado) aos refugiados no Brasil. Nesse caso, os recursos financeiros são primeiramente repassados a alguns órgãos da sociedade civil (como a Cáritas de São Paulo), que, por sua vez, os redistribui aos refugiados em questão. Sendo o ACNUR um órgão internacional, temos um elemento interessante com relação à governança no âmbito do refúgio no Brasil: um aspecto transnacional à questão nacional do refúgio.

Logo, podemos identificar aqui pelo menos dois elementos interativos entre atores governamentais e não governamentais na rede de promoção de direitos para os refugiados no país (um de interação institucional/jurídica e outro de repasse de recursos financeiros). Dessa forma, a rede seria no mínimo colocada como nível 2 no eixo x (elementos interativos) da Figura 1. Não obstante, não cabe desenvolver, nesse momento, o nível da interatividade de forma numérica. Deixamos isso como desafio para continuidade de pesquisa futura. Buscamos aqui inserir a natureza da governança interativa da rede para o refugiado de forma qualitativa, de forma a analisar se a existência das interações se encaixa dentro da lógica do modelo participativo ou neoliberal e quais têm sido seus resultados.

Para tanto, precisamos determinar se existem outras formas de interação entre os atores e como essas interações se constituem: qual a qualidade dessas interações, qual a capacidade de influenciar as políticas públicas e quais seriam seus objetivos?; Como será a natureza dessas interações?; Será marcada por funções complementares ou concorrentes – tomando como base a ideia de Najam (2000)?; Será influenciada pela noção de adversário político de Mouffe (2005a; 2005b)?; Caso sim, essa percepção se enquadra na noção de adversário neutro ou positivo? Além disso, para a colocação da rede de promoção dos direitos e integração do refugiado no Brasil no eixo y da Figura 1 (atores envolvidos), é necessário mapear os atores que constituem essa rede (quantos são, onde se localizam, quem são etc.). A partir desse mapeamento, os dados poderão ser relacionados com os elementos interativos do eixo x, na tentativa de complementar nossa análise para determinar a natureza da rede.

Para se chegar a uma análise tão rica é preciso caminhar por degraus. Primeiro, precisaríamos analisar a governança interativa de forma delimitada,

focando uma cidade, uma região metropolitana e/ou um estado. Depois, o interessante seria realizar comparações entre os estados analisados e, além dessas comparações, desenvolver estudos que identificam o grau e a qualidade da interatividade entre essas unidades federativas. Assim, chegaríamos a um quadro ilustrativo da situação da governança para o refúgio no país como um todo. Esse estudo propõe, então, começar pelo primeiro degrau. Portanto, escolhemos o caso do Espírito Santo como objeto da nossa pesquisa.

Esse caso se coloca diante de nós como um desafio, considerando a relativa novidade que a temática do refúgio apresenta na esfera pública da sociedade capixaba. Afinal, o Espírito Santo tem tradicionalmente se inserido na rota dos refugiados que chegam ao Brasil como estado esporádico de passagem e não estado de destino definitivo. Além disso, em termos relativos, o ES não apresenta uma quantidade considerável de refugiados como São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul. O Espírito Santo também não possui um comitê estadual para refugiados ou para migrantes, como ocorre em SP, RJ, PR e RS (já citados anteriormente no capítulo 1). Podemos afirmar que o estado está em fase embrionária na criação de políticas para os migrantes e os refugiados. Como consequência disso está a dificuldade de acesso a dados sobre quantos refugiados estão ou já passaram pelo Estado, quais as características desses refugiados, para quais estados eles se deslocam após sair do ES – apenas para citar algumas limitações. Então, por que analisar esse caso especificamente?

Embora o estado tradicionalmente não tenha práticas interativas entre sociedade civil e sociedade política formando uma governança para direcionar o fenômeno do refúgio, com o passar dos anos, a temática vem paulatinamente ganhando espaço e visibilidade no cenário sociopolítico. Além disso, a existência de atores da sociedade civil capixaba envolvidos diretamente com o estudo e a garantia dos direitos dos refugiados não é algo novo. O Núcleo de Apoio ao refugiado no Espírito Santo (NUARES), da Universidade Vila Velha, por exemplo, foi criado em 2004.

De acordo com a professora Rodrigues (2014), coordenadora do núcleo, o NUARES é um projeto de extensão vinculado ao programa de Mestrado em Sociologia Política da Universidade Vila Velha (UVV). O núcleo desenvolve atividades em torno de 3 eixos (ensino, pesquisa e extensão) e, por conseguinte, faz parte da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM). A CSVM é uma iniciativa do

ACNUR para homenagear o brasileiro Sérgio Vieira de Mello<sup>6</sup> e incentivar a pesquisa e a produção acadêmica na área do direito internacional do refugiado em toda América Latina.

Em seus 10 anos de atividade, o NUARES produziu 10 livros na área do refúgio, realizou eventos internacionais, seminários em âmbito local, implementou uma disciplina específica sobre o direito internacional para refugiados no curso de Relações Internacionais da UVV e, quando há demanda, faz atendimento aos refugiados que chegam ao estado (RODRIGUES, 2014). Com relação a esse último ponto, Rodrigues (2014) explica que antes do início das atividades de uma ONG local, chamada Missão em Apoio à Igreja Sofredora (MAIS), no recebimento de refugiados sírios no ES que começou em 2013, a chegada de refugiados no estado ocorria de forma espontânea.

Sendo assim, o núcleo recebia uma média de 6 a 8 casos de refúgio por ano (sendo que, antes de 2006, a média chegou a ser ainda menor) (RODRIGUES, 2014). Com a inserção da MAIS na intermediação direta na chegada de refugiados sírios no estado, a média aumentou de forma considerável. As atividades do NUARES contam com a participação de alunos de graduação e pós-graduação, por meio da qual se busca, também, realizar reuniões semanais, durante os semestres letivos, para a discussão da temática do refúgio e a realização de atividades paralelas.

Com esse novo ator local, a partir do último trimestre de 2013, o ES passou a ser uma constante rota na chegada de refugiados sírios no país. Por conseguinte, o estado vem se inserindo cada vez mais no acolhimento de refugiados – ainda que, até o momento, os refugiados sírios que chegam ao país por intermédio da ONG sejam direcionados para fixar residência em outro estado.

A MAIS surgiu em 2010, segundo a advogada dessa ONG, Laise Sindra Ribeiro, com o objetivo inicial de levar ajuda humanitária para o Haiti. Com um projeto e uma base estabelecidos naquele país, a MAIS trabalha com a ideia de movimento comunitário por meio do qual se busca capacitar indivíduos em seus países de origem para a promoção do desenvolvimento de suas comunidades. Entretanto, como no caso dos refugiados não existe a possibilidade de permanência em seus países de origem, a MAIS estendeu sua atuação para poder atender essas pessoas aqui no Brasil (RIBEIRO, 2014).

---

<sup>6</sup> Alto Comissário de Direitos Humanos da ONU e funcionário do ACNUR durante 30 anos.

O projeto de atendimento aos refugiados sírios no ES começou no meio do ano de 2013, quando a ONG começou a receber pedidos de ajuda para recepcionar famílias cristãs que estavam sendo perseguidas na Síria devido à guerra civil em curso (RIBEIRO, 2014). A MAIS, destarte, buscou auxílio junto ao NUARES e ao Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) em Brasília, para conseguir compreender a situação do refúgio e criar um projeto para acolher aos refugiados sírios no Brasil (RIBEIRO, 2014).

Esse projeto assistencial aos refugiados teve início em novembro de 2013 e até novembro de 2014 a ONG já havia recebido 99 pessoas em sua sede no município de Vila Velha (ES) (RIBEIRO, 2014). Além de promover a articulação da vinda desses refugiados diretamente da Síria, por meio do apoio de um parceiro local no país, e acolhê-los em sua sede no município de Vila Velha, a ONG, também, tem recebido, de forma menos constante, refugiados de outras nacionalidades, como paquistanesa e malagaxe. Ribeiro (2014) explica que a MAIS oferece toda a assistência jurídica necessária para realizar o pedido de refúgio e retirar toda a documentação que é por direito do solicitante de refúgio no Brasil (protocolo provisório, cadastro de pessoa física e carteira de trabalho e previdência social). Além disso, a ONG oferece local de moradia temporária, alimentação, assistência médica e psicológica quando necessitadas, além de aulas de português (RIBEIRO, 2014).

Por meio da articulação da MAIS e suas igrejas cristãs parceiras em outros estados do país, os refugiados são deslocados para estabelecerem residência fora do ES, após uma média de 30 a 40 dias de permanência na ONG. O trabalho da ONG tem sido essencial para o processo de acolhimento dos refugiados no estado. Entretanto, o cenário de saída dos refugiados que chegam ao ES para fixarem residência em outro estado demonstra o contínuo despreparo do ES em disponibilizar e oferecer serviços que facilitam o processo de integração dos refugiados na sociedade capixaba. Afinal, só se pode afirmar que a integração é uma realidade possível para o refugiado no ES, no mínimo, a partir do momento em que ele encontra a opção viável de poder reconstruir sua vida no estado e não precisar se deslocar para outro.

Por enquanto, os refugiados que têm sido assistidos pela MAIS são refugiados cristãos perseguidos. Contudo, Ribeiro (2014) esclarece que essa delimitação é devido a uma demanda inicial que surgiu e à atual limitação de recursos financeiros e estruturais da organização. Não obstante, a MAIS busca a

defesa da liberdade religiosa e, logo, realiza o trabalho de *advocacy* na sociedade a favor de todos os refugiados no país (RIBEIRO, 2014). Além disso, a MAIS possui perspectivas de que, com o tempo, o projeto voltado para refugiados cristãos possa crescer e abarcar demais refugiados que vierem para o ES.

A MAIS e o NUARES são as duas entidades da sociedade civil envolvidas, direta e ativamente, com a temática do refúgio no ES. Na esfera da sociedade política, não há nenhuma secretaria que apresente uma política pública específica aos refugiados (ou até mesmo aos migrantes de forma mais geral). Apesar disso, a Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos (SEMCID) do município de Vitória vem, ao longo dos anos, apresentando uma atuação indireta nessa temática, inclusive, formando algumas parcerias com o NUARES.

A socióloga e servidora pública da SEMCID, Durvalina Oliosia (2014) esclarece que essa secretaria trabalha com políticas afirmativas na questão racial, de gênero, da diversidade sexual e dos direitos humanos, com foco especial na educação dos direitos humanos, defesa do consumidor e mediação de conflitos. Na atuação para migrantes e refugiados não existe nenhuma política pública específica ou serviço específico. Foram poucas as vezes que surgiu uma demanda específica de um migrante ou refugiado/solicitante de refúgio na secretaria, mas quando isso ocorria a SEMCID atuava apenas no sentido de orientação desse indivíduo de forma articulada com o NUARES (OLIOSA, 2014). Além disso, Oliosia (2014) explica que a SEMCID chegou a realizar um seminário em parceria com o NUARES, mais no sentido de reflexão da temática do refúgio do que de implementação de um serviço ou de uma política pública na área, até porque essa demanda específica é algo muito recente no município de Vitória.

Afinal, o estado do ES só passou a se envolver de forma mais ativa na temática do refúgio a partir das etapas preparatórias para a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio do país (COMIGRAR), que ocorreu em São Paulo nos dias 30 e 31 de maio e 1º de junho de 2014. Foram várias conferências livres no estado e uma Conferência Regional (que ocorreu nos dias 28 e 29 de março de 2014 em Vitória) que reuniram representantes do governo, da sociedade civil e migrantes em um espaço democrático de discussão.

Por meio da Conferência Regional e a participação de todos em grupos de trabalho, foram identificadas as principais demandas e necessidades dos migrantes e refugiados no ES. Posteriormente, os grupos de trabalho elaboraram e votaram em mais de 20 propostas que seriam incorporadas ao Caderno de

Propostas da COMIGRAR, durante a etapa nacional. O objetivo do Caderno é produzir diretrizes e levantar políticas para guiar a criação do Plano Nacional para Migrações e Refúgio do Brasil.

A participação do ES na COMIGRAR foi viabilizada pela presença de delegados eleitos na Conferência Regional sobre Migrações e Refúgio do Espírito Santo, além dos delegados eleitos em conferências livres anteriores à conferência regional. Entre os delegados eleitos estavam representantes governamentais e representantes da sociedade civil, sendo este último composto por nacionais e estrangeiros residentes no ES.

A conferência regional e a COMIGRAR proporcionaram visibilidade à temática migratória e do refúgio no ES, destacando sua importância e a necessidade de melhorar as políticas públicas brasileiras para receber os crescentes fluxos migratórios ao país. O despreparo dos serviços públicos e de grande parte da sociedade para atender e assistir aos refugiados e migrantes não é algo desconhecido pela sociedade civil atuante na temática do refúgio no ES e nem dos atores governamentais locais. Contudo, foi somente a partir da realização da Conferência Regional e da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio que o estado e a sociedade civil passaram a buscar juntos o aprimoramento dos serviços públicos e a difusão do conhecimento para acolher os refugiados que chegarem ao estado.

Vale notar que a necessidade de qualificação e aprimoramento das políticas públicas para acolhimento dos refugiados (assim como dos migrantes) não é apenas uma realidade do ES, mas uma condição conjuntural do país. Várias dificuldades para o cumprimento dos direitos dos refugiados, como acesso aos serviços básicos de saúde, educação, habitação e emprego, além da falta de capacitação dos atores governamentais e não governamentais, foram destacadas no Caderno de Propostas da COMIGRAR<sup>7</sup>.

Além dessas dificuldades, de forma recorrente, discutiu-se sobre as propostas que identificaram a falta de articulação em nível nacional, estadual e local, dos atores envolvidos com o fenômeno do refúgio no Brasil. Os empecilhos dessa articulação vão desde os descompassos da legislação nacional sobre migração com os tratados ratificados pelo país que abordam essa matéria; a falta de conhecimento e sensibilização da sociedade para com a temática; e a falta de disponibilização e

---

<sup>7</sup> Veja os itens 1, 5, 8, 9, 10, 11, e 12 do Caderno de Propostas da COMIGRAR.

circulação de dados sobre migração e refúgio no Brasil<sup>8</sup>. Entre esses dados, incluem-se estatísticas sobre o perfil dos migrantes e dos refugiados e sobre informações relativas aos projetos, ações e atuação dos atores (governamentais e não governamentais) envolvidos com a integração dessas pessoas na sociedade.

Essas dificuldades e limitações, também, foram debatidas na Conferência Regional sobre Migrações e Refúgio do Espírito Santo. De forma especial, destacou-se nos 5 grupos de trabalho da Conferência Regional, formados por representantes da sociedade civil e do governo, três circunstâncias específicas, a saber: a necessidade de criar uma espécie de centro de referência e atendimento ou comitê estadual do Espírito Santo para migrantes e refugiados; a necessidade de sensibilizar a sociedade capixaba sobre a temática; e a necessidade de fornecer aulas de português gratuitas aos migrantes e refugiados.

Tendo em vista a produtividade dessas Conferências e a demanda por capacitar o estado para o acolhimento dos refugiados e dos migrantes, após a COMIGRAR, a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH) do ES convocou uma reunião que contaria com a presença dos delegados eleitos para a COMIGRAR e demais interessados na discussão da temática migratória. O objetivo foi de dar continuidade à articulação entre sociedade civil e sociedade política, impulsionada pela COMIGRAR, voltada para a criação de políticas públicas aos migrantes e refugiados. A tentativa de manter a aproximação entre sociedade e governo pela SEADH demonstra o que vimos em Kooiman (2003) de que, o governo vem se tornando cada vez mais consciente sobre a necessidade de novas formas de atuação para atender às demandas sociais. Logo, ele mesmo (o governo) se torna facilitador desse processo em busca de uma nova forma de governar, isto é, a nova governança interativa.

A primeira reunião ocorreu no dia 25 de junho de 2014 e até o início de dezembro do mesmo ano outras 8 reuniões foram realizadas. Como consequência, a questão migratória e do refúgio parece ter ganhado uma nova força entre os atores envolvidos na área, mesmo que o direcionamento mais direto da temática pela sociedade política e a nova perspectiva positiva de interatividade entre sociedade civil e sociedade política tenha sido decorrente de uma demanda do governo federal por meio da COMIGRAR. Afinal, a sensibilização para essa questão social foi incorporada na ação da maioria dos atores envolvidos apenas após essa

---

<sup>8</sup> Veja os itens 2, 3, 4, 6, 7, 13 e 14 do Caderno de Propostas da COMIGRAR.



conferência nacional convocada pelo governo federal e coordenada pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Estrangeiros.

Esse espaço interativo, no contexto pós-COMIGRAR que vem ocorrendo no ES, constitui os passos iniciais de uma governança (dentro da perspectiva de nova governança visto no capítulo 2) buscando criar, implementar e aprimorar políticas públicas para os refugiados e para os migrantes de forma geral. O ES está se inserindo na governança em rede para proteção ao refugiado no Brasil, o que abriu, então, uma oportunidade de acompanhar e analisar a composição e lógica dessa rede e o desenrolar da governança que se forma.

Na próxima subseção, através de uma observação participativa e de entrevistas aplicadas a alguns atores que formam a nova governança para o refúgio no estado, será possível compreender melhor essa dinâmica. Além disso, buscaremos aplicar a ferramenta de análise desenvolvida no capítulo 2 para notarmos se essa governança se insere mais no projeto político neoliberal ou participativo e quais são seus resultados até o momento.

### 3.1 Estudo etnográfico e análise das entrevistas com os atores da governança para o refúgio no Espírito Santo.

A seção anterior nos introduziu a realidade da governança na área do refúgio no ES. Vimos que existem dois atores da sociedade civil envolvidos diretamente com a temática do refúgio, seja por meio do ensino, da pesquisa ou do atendimento e acolhimento direto dos refugiados. A localização desses atores concentra-se no município de Vila Velha no ES. Já alguns atores da sociedade política mais envolvidos na área, como veremos adiante, estão no município de Vitória.

Na presente seção, vamos analisar o cenário pós-COMIGRAR, contexto no qual começa a surgir pilares concretos do ambiente da governança para a promoção dos direitos do refugiado no Espírito Santo. Para analisar essa nova governança em formação, vamos expor aqui, conjuntamente, duas ações que foram realizadas para o desenvolvimento do presente trabalho. A ação 1 foi a realização de um estudo etnográfico dos encontros que deram início e agora dão continuidade ao Fórum Capixaba pelos Direitos dos Migrantes (FOCADIM). Esse estudo ocorreu

por meio de uma observação participativa direta nas reuniões realizadas entre sociedade civil e sociedade política, as quais visavam discutir políticas e projetos para promover a integração dos refugiados e dos migrantes no estado. O principal objetivo dessa ação foi analisar o processo democrático de interação entre os participantes, no seio de sua ocorrência.

A ação 2 foi a realização de entrevistas, com base em perguntas semielaboradas, com alguns delegados que representaram o ES na COMIGRAR e/ou participantes das reuniões que acabaram por dar origem ao FOCADIM. Os objetivos seriam de aprofundar nossa compreensão sobre a perspectiva de cada um dos entrevistados com relação à situação do refúgio no Brasil, à importância da interatividade entre sociedade civil e sociedade política para garantir os direitos dos refugiados e sobre a formação do FOCADIM. Para a concretização da ação 2, tivemos que delimitar os entrevistados, uma vez que, considerando o tempo disponível para a realização do nosso trabalho, seria inviável entrevistar todos os participantes da COMIGRAR, dos encontros entre sociedade civil e sociedade política no ES e/ou membros fundadores do FOCADIM.

Portanto, para a realização das entrevistas, o primeiro critério estabelecido foi entrevistar tanto membros da sociedade civil quanto da sociedade política. A partir disso, o segundo critério foi de tentar buscar uma representatividade equilibrada entre a quantidade de membros da sociedade civil e da sociedade política que seriam entrevistados. O terceiro critério, por conseguinte, foi entrevistar os membros da sociedade civil que trabalham diretamente com o refúgio, nesse caso, a ONG MAIS e o NUARES. Por fim, o quarto critério definido foi de entrevistar os membros da sociedade política que se demonstravam mais participativos nos encontros que deram início ao FOCADIM e que seria possível de ser determinado por meio da observação participativa nesses encontros (ação 1).

Escolhemos 4 pessoas representantes da sociedade política para serem entrevistadas, porém apenas 2 se dispuseram a fazer a entrevista. Logo, entrevistamos 2 pessoas da sociedade civil e 2 pessoas da sociedade política que são membros individuais do FOCADIM (ou seja, pessoas físicas e não representantes de pessoas jurídicas) e/ou membros que participaram da COMIGRAR em sua fase nacional e regional. Isso nos possibilitou igual representatividade de pessoas que trabalham na esfera governamental e não governamental. Vale esclarecer que os indivíduos entrevistados da sociedade política são servidores públicos, mas cujas respostas não representam a opinião

oficial dos órgãos públicos nos quais trabalham. Já os entrevistados da sociedade civil representam oficialmente as instituições respectivas de cada um.

Os entrevistados foram: a socióloga e servidora pública da SEMCID, Durvalina Maria Sesari Oliosia (Nina), e o especialista em desenvolvimento humano e social e servidor público da Subsecretaria de Direitos Humanos da SEADH, Ralf Rickli; a coordenadora do NUARES e professora da Universidade Vila Velha, Viviane Mozine Rodrigues e a advogada da ONG MAIS, Laise Sindra Ribeiro.

Os contextos analisados para a fundamentação das entrevistas foram os cenários pré e pós-COMIGRAR no ES. Nesse último, houve o início de uma governança capixaba para a área da migração e do refúgio, formados por atores que antes compunham uma estrutura desarticulada. Já no contexto pré-COMIGRAR cada ator realizava seus objetivos sem compartilhar informações, tarefas ou responsabilidades com os demais. A atuação ocorria em esferas isoladas, na qual predominava a presença da sociedade civil. Afinal, como vimos anteriormente na explicação de Haydu (2011), é a sociedade civil que vem assumindo a frente da proteção e integração do refugiado no país, apesar de suas limitações financeiras e de recursos humanos. Nota-se aqui a prevalência do projeto político neoliberal de atuação da sociedade civil e da estrutura de atuação da nova governança negativa.

Esse cenário, aos poucos, mostra indícios de alteração do projeto político neoliberal e da nova governança negativa para o projeto político participativo e uma nova governança positiva. A continuidade à COMIGRAR e à Conferência Regional vem ocorrendo por meio de reuniões entre sociedade civil e política, começando pela convocação feita pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Espírito Santo (SEADH) para a realização de encontros entre esses atores. A SEADH começou como uma secretaria de assistência social e somente a partir de 2011 incorporou a área de direitos humanos a sua estrutura por meio de uma subsecretaria. De acordo com Ralf Rickli (2014), antes de 2011 a área dos direitos humanos na estrutura do estado estava associada à Secretaria de Justiça.

A Subsecretaria de Direitos Humanos possui uma estrutura que foi criada incorporando dois conjuntos de ação: a proteção e defesa dos direitos humanos e a promoção dos direitos humanos. Como explica Rickli (2014) a proteção e defesa dos direitos humanos é formada por programas voltados para crianças e adolescentes ameaçados de morte, vítimas e testemunhas ameaçadas e outros. Já a gerência da vertente de promoção de direitos humanos seria, teoricamente, dividida em coordenações (todavia essa divisão nunca chegou a ser oficializada). Na área de

promoção de direitos, a subsecretaria possui projetos especificamente direcionados para comunidades tradicionais e para a diversidade religiosa, pessoas com deficiências, pessoas idosas e na área da defesa dos direitos de LGBT (RICKLI, 2014).

Além disso, Rickli (2014) argumenta que como a área de direitos humanos é muito vasta, a subsecretaria, também, realiza ações para proteção dos direitos que não necessariamente estejam vinculados às temáticas citadas acima, como a defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Nas palavras de Rickli (2014) *“a área dos direitos humanos é uma área imensa e ela pode abordar todos os assuntos da vida, pode-se falar de saúde, de educação, tudo por um viés de direitos humanos. A subsecretaria é pequena, talvez pouco compreendida pela própria máquina do estado e acaba respondendo demandas quando elas aparecem”*.

Foi através de uma dessas demandas que surgiu o trabalho incipiente voltado para as migrações e o refúgio. Nesse caso, houve um convite feito pelo MJ para que a SEADH realizasse uma das fases estaduais preparatórias para a COMIGRAR. A secretaria participou da organização da conferência regional no ES e da fase nacional da COMIGRAR e vem, desde então, participando do ambiente de interlocução entre sociedade civil e sociedade político no estado, para continuação do trabalho nessa área temática. Contudo, a estrutura da secretaria e da subsecretaria não foi modificada para estabelecer uma nova coordenação para migrações e refúgio (Rickli, 2014). Sendo assim, até que essa modificação ocorra, muito provavelmente a atuação da secretaria na área das migrações e do refúgio continuará sendo limitada e apenas recorrente quando surgir uma demanda pontual direcionada à SEADH.

Não obstante, o cenário pós-COMIGRAR estimulou a formação de um novo ambiente de articulação e direcionamento da questão migratória e do refúgio mesmo que não exista uma secretaria ou subsecretaria (estadual ou municipal) específica nessa área no estado. A articulação entre atores da sociedade política e da sociedade civil concretizou a criação do Fórum Capixaba pelos Direitos dos Migrantes (FOCADIM), que é um órgão consultivo e interinstitucional. O FOCADIM visa contribuir para a promoção dos direitos dos migrantes no ES (incluindo aqui os migrantes forçados, como refugiados, e os migrantes voluntários), assim como para o exercício da cidadania dessas pessoas e para a elaboração de diretrizes para uma política estadual voltada para as migrações e o refúgio.

O FOCADIM tornou-se a base para a continuação do ambiente de debate e interação entre sociedade civil e sociedade política. Embora o cenário pós-COMIGRAR e a criação do fórum possibilitou a visibilidade e divulgação maior dos atores já atuantes na área do refúgio e da migração, possibilitou, também, o envolvimento de novos atores da sociedade política nessa esfera<sup>9</sup>.

Uma das primeiras coisas que se notou sobre esse ambiente foi que a interatividade entre os atores está ocorrendo de forma a juntar em um mesmo espaço o debate para a promoção de políticas públicas tanto para o refugiado quanto para o migrante, que são categorias jurídicas distintas. O mesmo ocorreu nos estados do Rio Grande do Sul e do Paraná. Como já vimos no capítulo 1, no primeiro foi criado o Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de pessoas (COMIRAT/RS). Já, no segundo, foi estabelecido o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná (CERM).

Por outro lado, nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, a criação de comitês limitou-se à área do refúgio. Destarte, deparamo-nos novamente com o debate levantado no capítulo 1 sobre a separação dos estudos e da assistência fornecida para os migrantes e para os refugiados. Vimos que o status de refugiado possui particularidades importantes, mas é preciso levantar questionamentos sobre a promoção de políticas públicas específicas a esse grupo especial de migrantes.

O tratamento jurídico diferenciado é fundamentado nas causas específicas ao refúgio, incluindo-se a circunstância de falta de proteção garantida pelo país de origem deste. Não obstante, estudos precisam ser feitos sobre possíveis consequências na criação de projetos e políticas específicas ou para os refugiados ou para os migrantes. Assim como sobre os projetos que incluem todos os tipos de migrantes (voluntários e forçados) como únicos. Afinal temos as duas

---

<sup>9</sup> De acordo com as atas fornecidas pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Espírito Santo, referentes aos primeiros encontros entre sociedade civil e sociedade política visando ao debate sobre os desdobramentos da COMIGRAR e a formação de um grupo para reflexão sobre migrações e refúgio (que desencadeou na criação do FOCADIM), tivemos representação de instituições como: Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Espírito Santo (SEADH); Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos do Município de Vitória (SEMCID); Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES); Comissão de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos da ALES (CDCDH/ALES); Associação dos Promotores de Cidadania de Vitória (APROCIV); Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (SESP); Patronato INAS – Istituto Nazionale Assistenza Sociale (INAS); Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Espírito Santo (PROEX/UFES); Política Municipal de Habitação de Vitória (PMH/Arq. Vitória); Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo (CEDH); Casa América Latina Liberdade e Solidariedade - Espírito Santo (CALLES); Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura Municipal da Serra (SEDIR/PMS); Núcleo de Apoio aos Refugiados do Espírito Santo (NUARES/Universidade Vila Velha); Missão em Apoio à Igreja Sofredora (ONG MAIS). Também houve a participação de estudantes estrangeiros da UFES nesses encontros. Após a criação do FOCADIM, outras instituições têm marcado presença e contribuído para esse espaço de articulação (mesmo que, ainda, não sejam membros institucionais do fórum).

situações sendo desenvolvidas no Brasil. Sobre isso, todos os nossos entrevistados para a realização da ação 2 de alguma forma se posicionaram a favor dessa abordagem única para a questão migratória, tratando os migrantes e os refugiados de forma conjunta para a elaboração das políticas públicas. Veja o Quadro 8.

**Quadro 8 – Considerando as características peculiares do refúgio, você acha que se deve criar políticas e um ambiente de debate específicos para os refugiados e outros para os migrantes? Por quê?**

*“Eu acho que seria interessante um ambiente de debate ‘pros’ dois juntos e no caso do refugiado se adequando algumas coisas específicas ‘pra’ eles, mas eu creio que um ambiente em que os dois sejam tratados de uma forma conjunta você tem maior força política, você tem maior força de articulação. Como é algo muito novo a gente precisa se unir. Não é tempo de dividir, pelo menos para dar voz às necessidades. E com o tempo a gente vai criando coisas específicas para os refugiados ‘né’ que merecem uma proteção maior, mas no momento em razão do desconhecimento eu creio que a união é melhor”.*

Relato de entrevista feita com advogada da ONG MAIS, Laise Sindra Ribeiro

*“De jeito nenhum. Não. De jeito nenhum. Acho que criar políticas específicas só aumenta a sensação de exclusão”.*

Relato de entrevista feita com a coordenadora do Núcleo de Apoio ao Refugiado no Espírito Santo, professora Viviane Mazine Rodrigues.

*“A junção ou a separação é resultado do contexto e eu acho que no ES cabe juntar. Porque penso que no Rio e em SP a demanda de refugiados deve ser imensamente maior. Penso que hoje cabe a gente estar fazendo a discussão conjunta, mas que a demanda ‘pra’ um e ‘pra’ outro é o que poderia dizer se caberia separar em algum momento ou não. Então olhando ‘pro’ contexto do ES é isso mesmo”.*

Relato de entrevista feita com a socióloga e servidora pública da Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos de Vitória, Durvalina Maria Sesari Oliosa

*“Teria que tratar de forma integrada, não vejo nenhuma razão para tratar de forma separada a não ser talvez o interesse das pessoas criarem feudos. Não vejo lógica nenhuma em separar os dois temas, são objetivamente, factualmente situações idênticas. Elas só são diferentes de júri. Os status jurídicos são diferentes, mas a situação concreta não é. Tem que ser pensado em conjunto. Separar sempre nos afasta de soluções. Temos que pensar articuladamente”.*

Relato de entrevista feita com o especialista em desenvolvimento humano e social e servidor público da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Espírito Santo, Ralf Rickli

Fonte: elaborada pela autora desse trabalho com base nas entrevistas realizadas.

Através dos relatos no Quadro 8 podemos retrazer o debate colocado no capítulo 1 sobre a realidade da categorização dos migrantes. Nas falas de cada um

dos entrevistados, percebe-se que todos são favoráveis à governança e à elaboração de políticas públicas de forma conjunta para os migrantes e para os refugiados. Contudo, a justificativa se difere. Vemos pelas falas de Olios (2014) e Ribeiro (2014) que a governança e a elaboração de políticas para refugiados e migrantes juntos são vistas como fundamentais dentro de um contexto específico, seja pela necessidade de aumentar a pressão política para a causa migratória, seja devido a um contexto de baixa demanda em termos quantitativos de refugiados no ES, atualmente. Contudo, abre-se a possibilidade, aqui, de futuramente separar as governanças para cada tipo de migração, assim como ocorre nos comitês estaduais de SP e do RJ e, também, como ocorre na governança global para essa temática.

Por outro lado, as falas de Rodrigues (2014) e Rickli (2014) refletem o debate presente na área migratória sobre a efetividade dessa categorização para o cumprimento dos direitos de todos os migrantes e refugiados, para o direcionamento de suas necessidades e para a garantia dos direitos humanos abrangentes. Afinal, a categorização estaria possibilitando (ou fortalecendo) a arbitrariedade do estado na definição de quem permanece entre suas fronteiras. Ela cria espaço para um tratamento diferenciado aos migrantes de acordo com as necessidades específicas de cada, porém, por outro lado, acaba permitindo uma situação de exclusão.

Por enquanto, a necessidade de aumentar a capacidade de articulação política do fórum e o contexto marcado por uma quantidade baixa de refugiados no estado ensejam esse espaço conjunto, como foi bem colocado por Olios (2014) e Ribeiro (2014). Além disso, o ambiente formado por especialistas, militantes e interessados na garantia de direitos, tanto dos migrantes quanto dos refugiados, nos encontros dos membros do fórum, fornece os contornos da aplicação dessa abordagem inclusiva.

Não obstante, com o aumento da chegada dos refugiados no ES essa abordagem poderá sofrer alterações. Portanto, é importante acompanhar esse processo para analisar se essa experiência irá seguir o caminho de criação de um único comitê estadual para migrantes e refugiados, como no RG e no PR, ou se mudará para o caminho traçado em SP e no RJ de estabelecer um comitê estadual específico para refugiados.

Afinal, o ambiente interativo nasceu em um contexto específico e qualquer alteração nesse contexto irá influenciar seu andamento. Sobre seu surgimento, veja pelas falas dos entrevistados no Quadro 9 as diferentes percepções de como e por

que o ambiente interativo de discussão de políticas para migrantes e refugiados teve início apenas em 2014 no ES.

**Quadro 9 – A sua instituição vem participando das reuniões entre sociedade civil e sociedade política no ES, com intuito de debater e criar políticas para promover a integração e defesa dos direitos dos refugiados e migrantes. Por que você acha que esse espaço de interatividade não existiu antes?**

*“Eu acho que a questão vem crescendo, as demandas vêm aumentando, acho que isso contribuiu para a formação desse espaço. Acho que porque não tinha uma demanda muito elevada e, sobretudo, porque esses atores não conversavam entre si, não sabiam, não conheciam essas pessoas que trabalhavam com a causa. A COMIGRAR foi um momento de conseguir saber quem é que são essas pessoas [...] o aumento da importância desse processo foi trazendo essa possibilidade de mais participação”.*

Relato de entrevista feita com a coordenadora do Núcleo de Apoio ao Refugiado no Espírito Santo, professora  
Viviane Mozine Rodrigues.

*“Surgiu agora por causa da iniciativa do governo brasileiro em puxar esse assunto e incentivar que no âmbito dos direitos humanos realmente se implemente [essa discussão sobre a migração] e por causa da COMIGRAR que foi a primeira conferência sobre migrações e refúgio nacional. Isso despertou o assunto no Brasil inteiro”.*

Relato de entrevista feita com advogada da ONG MAIS, Laise Sindra Ribeiro

*“Eu não consigo olhar ‘pra’ trás e perceber algo deliberado que vem acontecendo que dificultava não. Penso que a baixa demanda mesmo desse tipo de política influenciou na falta dessa discussão. Eu acho que foi o contexto mesmo que propiciou que a partir da COMIGRAR essas entidades se juntassem. Surge na COMIGRAR essa ideia de continuidade do grupo, de discutir em grupo e, também, porque a COMIGRAR dispara uma coisa super importante que é a formulação da política pública nacional de uma forma articulada. Então o fato da secretaria [SEMCID] manter um representante nesse grupo de discussão, também, aponta um interesse dela em formulação de uma política em migração e refúgio. Então eu penso que esse era o momento mesmo. Eu gosto de analisar a realidade de uma forma dialética ‘ne’, ou seja, se não aconteceu antes é porque de fato não houve mesmo essa demanda para que houvesse essa discussão, isso não só no município de Vitória ou no estado do ES, no Brasil como um todo”.*

Relato de entrevista feita com a socióloga e servidora pública da Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos de  
Vitória, Durvalina Maria Sesari Oliosia.

*“É eu acho que foi parte de um adormecimento geral para a sociedade brasileira. De repente o assunto começou a crescer e a gente não viu, simplesmente. Existe uma certa inércia no poder público ‘né’, a demanda precisa realmente estourar para ele perceber que ela existe. Eu acho que de modo geral, só na medida que começou a sair na imprensa, na televisão, com as multidões de haitianos que vieram do exterior, as pessoas se deram conta de que havia algo acontecendo. [...] Talvez se o próprio MJ não tivesse nos chamado para participar da COMIGRAR, o estado continuasse sem perceber que tem um assunto aí, que tem um problema aí. É uma questão complexa, uma questão cultural. O Brasil em sua práxis diária é um país relativamente isolado se comparado aos países europeus, por exemplo, onde você pega um trem e em duas horas você já está em outro*



*país. [...] A sensação que eu tenho, e eu não me aprofundei academicamente nisso, mas a sensação que eu tenho é que a cultura brasileira é indiferente ao estrangeiro, ela não está no sentido de ter pavor ao estrangeiro ou aversão ao estrangeiro, mas, na prática, o estrangeiro fica aqui e nós não temos ideia o que fazer com ele.*

Relato de entrevista feita com o especialista em desenvolvimento humano e social e servidor público da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Espírito Santo, Ralf Rickli

Fonte: elaborada pela autora do trabalho com base nas entrevistas realizadas.

Sendo assim, o início dessa nova governança na área da migração e do refúgio no ES surge após uma iniciativa do governo federal em realizar a COMIGRAR devido à ocorrência de um aumento de migrações, incluindo refugiados, para o Brasil nos últimos anos. Foi uma conferência imposta de cima para baixo, mas cuja continuidade ocorre por meio da participação horizontalizada entre os atores pertencentes à rede que se formou nessa ocasião. Essa horizontalidade, todavia, não tem produzido uma governança pautada em um relacionamento entre iguais como vimos na percepção de Pierre e Peters (1998) anteriormente. Apesar da influência da sociedade civil ter aumentado em termos de prestação de consultoria na área específica de migrações e refúgio para o setor público e de haver certo reconhecimento maior da necessidade da atuação da sociedade civil no atendimento aos refugiados, isso não levou a um relacionamento entre iguais.

O relacionamento entre iguais sugeriria a mesma capacidade de criação de uma política, de definição de agenda política e de captação e direcionamento de recursos financeiros e humanos. O fato é que a tentativa de inserção da temática migratória e do refúgio na agenda política do governo do ES (ou em nível municipal) é sim influenciada por uma sociedade civil que sabe se organizar e demandar uma ação do Estado – e o ambiente de governança favorece esse cenário. Contudo, a governança que vem se formando ainda não diminuiu a concentração do poder do setor público que apresenta resistências para estabelecer um orçamento para tratar da questão migratória e, com isso, direcionar recursos humanos e financeiros na área.

Para haver esse orçamento é necessário planejamento e o planejamento só ocorre quando existe interesse político. Portanto, a governança é marcada pela horizontalidade entre sociedade civil e sociedade política no aspecto de que há diálogo e necessidade de participação por ambos. Entretanto, o poder de decisão referente à agenda política e ao orçamento público continua concentrado na esfera da sociedade política, mesmo que exista pressão, influência e demandas por parte da sociedade civil.

Além da COMIGRAR, como visto nas falas do Quadro 9, o aumento na demanda foi fator influente para o início desse espaço de interatividade entre sociedade civil e sociedade política e pode influenciar em seu andamento. Nesse aspecto, incluímos não só a demanda quantitativa relativa ao aumento na chegada de migrantes e solicitantes de refúgio no Brasil. Referimo-nos, também, ao aumento na demanda de um posicionamento mais ativo do país para garantir os direitos dos migrantes, forçados e voluntários, na sociedade brasileira (seja no âmbito internacional, seja no âmbito interno por parte da sociedade civil).

Com relação a essa pressão exigindo um posicionamento mais ativo para a garantia dos direitos dos migrantes e refugiados pelo governo, o espaço de interação entre atores da sociedade civil e da sociedade política envolvidos no processo é fundamental. As reuniões, buscando o fortalecimento de uma governança na área, são exemplos de um processo democrático em andamento. Nessa caminhada, é possível identificar a tentativa de transformar as gramáticas sociais e políticas marcadas por uma atuação de forma isolada para uma atuação que reúne sociedade e governo num mesmo espaço. Alguns atritos na execução dessa interatividade são visíveis até mesmo nos discursos dos participantes, como nos exemplos expostos a seguir.

Tivemos durante a discussão e elaboração do regimento interno do FOCADIM dois exemplos claros da existência de cenários distintos e atuações isoladas das esferas da sociedade civil e da sociedade política. Durante a discussão, duas palavras clássicas de cada esfera surgiram, a saber: “solidariedade”, por um representante da sociedade civil e “política” por um representante da sociedade política. Essas palavras seriam sugestões para compor o nome do futuro FOCADIM. Contudo, a palavra “solidariedade” apresentou resistência por parte de membros da esfera política, sob a justificativa de que ela é comumente associada à atuação da sociedade civil e, logo, não representaria a natureza do fórum, que é formado por membros da sociedade política também.

Por outro lado, a palavra “política” no contexto do nome e criação do fórum teve forte oposição de membros da sociedade civil – alguns até mesmo chegando a afirmar que teriam receio ou aversão a qualquer coisa associada à “política”. Percebe-se que existe aqui o aspecto da despolitização da sociedade civil dentro da concepção liberal de projeto político, como vimos com Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), no capítulo 2. Além disso, esses discursos marcam a tradicional percepção dicotômica entre Estado e sociedade que

historicamente vem marcando a atuação dessas duas esferas, vistas como separadas e independentes. Isso nos relembra o estudo de Tatagiba (2006) sobre a Rede Criança, no qual a autora identificou uma relação entre sociedade civil e política marcada por uma histórica desconfiança recíproca que impossibilitou a superação da existência de interações assimétricas.

O fato é que as interações entre sociedade civil e sociedade política visando a uma governança efetiva não são suficientes para superar as assimetrias entre essas duas esferas. As assimetrias são constructos históricos que acompanham o contexto sociopolítico e econômico nas quais se inserem. Afinal, se estamos lidando com duas esferas diferentes, mesmo que interdependentes, cada uma terá suas características, qualificações e limitações. Inclusive, são essas diferenças que possibilitam a ocorrência da interação, das contribuições e dos ganhos absolutos decorrentes das redes de elaboração e execução das políticas públicas.

Mesmo que a assimetria e as diferenças promovam a probabilidade e a inevitabilidade do conflito, o conflito per se não é um problema. O problema consiste na forma como se abordará o conflito – seja por meio da cooperação, cooptação, complementação ou concorrência. Esse é um dos cenários que precisamos acompanhar no FOCADIM em longo prazo. Nos primeiros meses da formação do fórum, não houve o surgimento de um conflito capaz de direcionar os membros para uma relação que não fosse de cooperação ou complementação.

Contudo, os cenários futuros visando a um maior envolvimento dos membros para o fortalecimento do FOCADIM poderá alterar esse quadro, já que existe uma tendência de dispersão dos atores que se dividem entre muitas demandas não só na área do fórum e da governança, mas, principalmente, no ambiente de trabalho individual de cada um. Essa dificuldade de dedicação, no caso específico da sociedade civil, que apresenta limitações de tempo e energia para se envolver tanto na área técnica quanto na arena política de sua área de atuação, tem atrapalhado a aproximação entre atores governamentais e não governamentais no Brasil. Tais circunstâncias já haviam sido identificadas por Dagnino (2002). Não obstante, essa é uma realidade que se mostra presente, também, para os atores governamentais que estão buscando um maior envolvimento na questão da migração e do refúgio no ES, mas não apresentam recursos humanos e financeiros direcionados especificamente para essa atuação.

A tentativa de se manter distante da política, pelo que se deduz do discurso de alguns membros da sociedade civil explicado acima, se coloca como bastante contraditório. Afinal, os encontros realizados e a associação ao FOCADIM são ações políticas, mesmo que o fórum não seja atrelado a nenhum partido político. Por outro lado, a tentativa de isolar gramáticas costumeiramente associadas à sociedade civil, pela sociedade política com o intuito de reforçar que o espaço de debate existente é um ambiente de interação entre as duas esferas poderá impedir o aprofundamento das interações. Isso porque são essas gramáticas sociais que facilitarão a construção de elementos de identificação entre a sociedade civil e a sociedade política, possibilitando a continuidade e o aprofundamento do processo.

É necessário compreender que a esfera social está imbuída de política, assim como a esfera econômica e cultural. Elas não são independentes, mas interdependentes na formação da sociedade e do Estado que se relacionam dialeticamente. A desconsideração dos aspectos políticos na natureza de uma esfera social é o que Mouffe (2005a) descreve como um dos perigos para a democracia atual: esquece-se da natureza do político e, por conseguinte, a democracia é restringida, assim como a esfera social, aos instrumentos institucionais da política apenas.

Continuando essa restrição, a sociedade civil afirmou que a colocação da palavra “política” no nome do fórum poderia afastar os migrantes e os refugiados da iniciativa do fórum de tentar ouvir suas demandas e auxiliá-los. Além disso, ela provocaria uma perda de legitimidade diante do restante da população que desconfia do setor público. Essa preocupação declarada com relação à legitimidade do FOCADIM manifestou-se durante várias reuniões visando a sua criação.

Alguns representantes da sociedade política chegaram até mesmo a sugerir que a coordenação das reuniões e do fórum fosse liderada por um representante da sociedade civil. O objetivo seria de assegurar não só a legitimidade, mas a percepção de representatividade diante da população local e de migrantes. Esses episódios, embora não tenham provocado nenhum conflito maior entre os participantes, demonstraram uma relação histórica de afastamento ou atuação isolada entre governo e sociedade. Como consequência, a aproximação passa a ser tomada de forma cautelosa e com certo receio de “intervenção” de ambas as partes na esfera do outro. Isto é, de certa perda de identificação com as características tradicionais (mesmo que não exclusivas) pertencentes a cada ator:

seja na solidariedade mais tradicional à sociedade civil ou na esfera da política vista como restrita à sociedade política.

Com o decorrer das reuniões, notou-se que essa cautela exposta acima e a noção de esferas independentes foram cedendo lugar para a cooperação entre os atores. Talvez por perceber que cada participante apresentaria contribuições específicas para o andamento do fórum. A sociedade civil claramente expunha o domínio sobre noções jurídicas sobre refúgio e migração, assim como sobre dados e informações práticas com relação às dificuldades enfrentadas por eles no país como um todo. Já os atores representantes do governo tinham conhecimento técnico e político sobre como articular a estrutura do fórum, a adesão dos membros e, acima de tudo, sobre as implicações da articulação política inserida no processo.

Vimos a existência de conhecimentos específicos na atuação de cada ator, sendo ele sociedade civil ou governo, expostas por Dagnino (2004) anteriormente e, agora, reafirmadas na criação do FOCADIM e em suas atividades. O que esse espaço de interação entre sociedade civil e sociedade política proporcionou foi a possibilidade de combinar esses conhecimentos específicos e transformá-los em uma concreta articulação em rede visando ao atendimento das necessidades dos refugiados e migrantes no ES. Notou-se que existe sim um elemento humanitário na ação dos membros participando desse processo que se mobilizam a fim de melhorar a integração dos migrantes e refugiados na sociedade.

Todavia, a opção por criar e tentar implementar projetos de forma conjunta entre atores governamentais e não governamentais se dá, principalmente, devido à percepção da necessidade de haver essa articulação interativa para conseguir produzir resultados. O estado sem a sociedade civil não consegue se aproximar dos migrantes e refugiados, a ponto de conhecer suas dificuldades e introduzi-los na lógica de funcionamento da nova sociedade no qual se encontram. Por outro lado, a sociedade civil sem o estado, não possui os recursos políticos e financeiros necessários para executar um projeto de inclusão baseado na conscientização social e capacitação de serviços públicos para atender essa nova demanda social.

Outra característica analisada sobre essa rede é que mesmo sendo descentralizada, ela tem demonstrado um processo de centralização no sentido de formação de um pequeno grupo que passou a coordenar esse processo de governança. O grupo não foi imposto, nem votado. Parece ter sido um processo decorrente da necessidade de ter alguém responsável por marcar as reuniões,

desenvolver as pautas de discussão e as atas e circular as informações a todos os membros e interessados no FOCADIM – ficou estabelecido que a coordenação do fórum fosse votada, porém, como isso ainda não ocorreu, algumas pessoas mostraram-se dispostas a assumir certa liderança informal para manter a organização do fórum, das reuniões e, até mesmo, para garantir sua continuidade.

Uma característica importante a ressaltar sobre esse grupo responsável pela coordenação é que ela se organizou por membros tanto da esfera da sociedade civil quanto da sociedade política. Até o momento, tem predominado a cooperação entre os indivíduos – na concepção de Najam (2000) – onde tantos os objetivos quanto os meios de atuação da rede são congruentes entre os atores. Isso só tem sido possível por meio do diálogo, presente no relacionamento entre os membros, devido à existência do reconhecimento de todos como adversários legítimos, como vimos na concepção de Mouffe (2005a; 2005b).

Em outras palavras, reconhece-se no “outro” o conhecimento necessário para a efetividade do fórum, a vontade necessária para o seu funcionamento visando aos direitos e migrantes dos refugiados e o recurso humano necessário para sua existência. O “outro”, apesar de suas divergências, é visto como legítimo e essencial. A ação isolada da ideologia liberal cede lugar para a governança em ambiente de interação participativa. Isto, pelo menos, entre os membros do fórum.

É claro que cada ator continua a exercer e dedicar maior parte do seu tempo para seu trabalho e projeto individual de cada uma de suas instituições. Entretanto, o objetivo maior agora tem sido de como fazer os atores não pertencentes ao fórum enxergar o FOCADIM como um ator legítimo; como conscientizá-los sobre a questão migratória no Brasil e como inserir essa demanda na agenda política. Logo, o FOCADIM precisa se transformar em adversário positivo, que saiba pressionar os atores certos a inserir os migrantes e refugiados nas políticas já existentes; que saiba estimular esses atores políticos para o envolvimento com a causa; e que saiba envolver o setor privado no compromisso de inserir essas pessoas no mercado, sem ferir sua dignidade por meio da exploração.

Portanto, a noção de adversário legítimo está presente nessa governança, mas ela se diverge em duas situações opostas. Na primeira situação, no ambiente interno da governança entre os membros que formam o FOCADIM, o adversário legítimo assume as características de adversário positivo, que estimula o envolvimento dos membros desse processo. Há uma constante cobrança entre os membros para produzir resultados, para incentivar a troca de informações e manter

todos atualizados sobre as demandas de cada membro em suas atividades isoladas. Existe a troca de conhecimento de cada participante e a interação não é apenas necessária, mas exigida. Nesse sentido, criou-se a percepção de que a manutenção do fórum é responsabilidade de todos (veja o Quadro 10) e de que a experiência de cada um é essencial para o aprimoramento do processo em construção.

**Quadro 10 – A busca pela promoção da integração do refugiado (e do migrante) e pela garantia de seus direitos é uma responsabilidade principalmente do governo, da sociedade civil ou de ambos igualmente?**

*“Penso que de ambos. Se eu pensar que o Estado é essa soma ‘ne’ da sociedade civil e de sociedade política não tem como pensar somente de um lado, então o Estado promove a política, mas ele também se beneficia da ação dessas pessoas [migrantes e refugiados] em seu país, pensando na temática de uma forma mais macro. O país que os migrantes escolheram ‘pra’ morar eles vão contribuir para o desenvolvimento. Não existe uma relação de favor, existe uma relação de responsabilidade, de reciprocidade, nesse sentido de que a sociedade demanda, mas ela também tem responsabilidades e o Estado promove a política de sua responsabilidade, mas também tem um retorno dessa riqueza socialmente produzida. Eu penso que ambos são super importantes e que de fato uma coisa não existe sem a outra. Não existe sociedade civil sem Estado, não existe Estado sem sociedade civil, enfim, não existe democracia sem povo”.*

Relato de entrevista feita com a socióloga e servidora pública da Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos de Vitória, Durvalina Maria Sesari Oliosá.

*“De todos. Eu creio que todos somos chamados ‘pra’ amar e ‘pra’ cuidar e o refugiado é alguém que precisa de um cuidado especial, é alguém que já passou por muitas dificuldades, guerra, muito sofrimento e está num país diferente, com cultura diferente, comida diferente, e ele precisa de muita ajuda e eu creio que quanto mais ajuda melhor. É desafiador, mas é o caminho e juntos a gente pode conseguir”.*

Relato de entrevista feita com advogada da ONG MAIS, Laise Sindra Ribeiro

*“É uma questão dialética. Não dá ‘pra’ deixar que seja só o Estado, mas o Estado tem sim que assumir sua responsabilidade, e, também, não dá ‘pra’ deixar que seja só a sociedade civil. Ela [sociedade civil] não está sujeita a certos engessamentos que o Estado está sujeito, como a corrupção. Acho que tem que realmente existir essa colaboração, essa participação. O Estado concentra recursos, ele distribui recursos de uma forma teoricamente mais equitativa. A sociedade civil tem um calor humano que nem sempre a estrutura estatal permite. O governo sozinho seria frio ‘pra’ lidar com isso. [...] Eu acho que nós precisamos dessa interação, dessa cooperação com a sociedade civil. Cada um tem uma forma de atuar. É uma responsabilidade tanto do governo quanto da sociedade civil atuarem no sentido da conscientização da população em geral – o governo conscientizar a si mesmo e a sociedade, e a sociedade conscientizar a si mesmo e o governo”.*

Relato de entrevista feita com o especialista em desenvolvimento humano e social e servidor público da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Espírito Santo, Ralf Rickli

*“Hoje a responsabilidade da integração ‘tá’ delegada completamente à sociedade civil, muito embora, para que o processo de integração fosse melhor, digamos assim, ocorra da melhor forma possível, ele teria que ser*

*integrado, teria que ser uma espécie multidimensional, ele teria que ser, por exemplo, o CONARE com 5, 6 ministérios que o formam, 'ok?', mas, também, a sociedade civil, o ACNUR e, também, o ministério público, os conselhos, todo mundo. Tem que ser uma força conjunta nessa integração. Porque não adianta, por exemplo, o ministério da educação reconhecer o diploma e o sindicato dos contadores não autorizar perante o conselho que ele exerça a profissão, 'entendeu'? Então, o que é isso? A sociedade civil, o agente público regularizou, mas a sociedade civil não regularizou não reconheceu esse processo, [o refugiado] não pode ter o número de registro da entidade porque ele é um estrangeiro. Então, é uma força, uma tarefa múltipla, várias dimensões. Não é uma responsabilidade única. O que acontece hoje no Brasil é que virou uma responsabilidade única, a sociedade civil é que tem que fazer o negócio. Esse é o problema”.*

Relato de entrevista feita com a coordenadora do Núcleo de Apoio ao Refugiado no Espírito Santo, professora Viviane Mazine Rodrigues.

Fonte: elaborada pela autora do trabalho com base nas entrevistas realizadas,

Na segunda situação, referente à relação entre o FOCADIM e o seu ambiente externo, temos a predominância do adversário neutro. Existe o reconhecimento do fórum como ator legítimo. Contudo, seu envolvimento com outros atores não membros e outras instituições, no ES ou fora do estado, se limita ao mero reconhecimento. Sabe-se que o fórum é algo recente e isso acaba influenciando negativamente em sua capacidade de articulação e envolvimento com outros atores. Não obstante, a parceria com demais atores políticos e sociais já se mostrou necessário e fundamental para conseguir cumprir os objetivos do fórum como: inserir a temática sobre migrações e refúgio na agenda política e incentivar serviços públicos a incluir os migrantes e refugiados em suas ações.

Para isso, é necessário ter a capacidade de envolver demais atores no processo e de estabelecer parcerias com outras instituições já atuantes na área, como o ACNUR, o CONARE e entidades da sociedade civil mais tradicionais, a saber: Cáritas do RJ, Cáritas de SP e o IMDH. O fato é que a interatividade nessa esfera de articulação externa continua mínima e limitada ao modelo liberal de atuação independente e despolitizada. Logo, a interação no modelo participativo de projeto político ainda é restringida ao âmbito interno do FOCADIM, entre os seus membros.

Já é um grande avanço considerando que os próprios atores da sociedade civil e da sociedade política que trabalhavam, direta ou indiretamente, com a temática do refúgio e/ou da migração no ES, em poucas ocasiões se comunicavam, compartilhavam dados e produziam projetos em conjunto para aprimorar a estrutura para o acolhimento do migrante e refugiado na sociedade. A atuação desses atores era vista como independentes. Agora, com o ambiente



democrático de debate e deliberação proporcionado pelo fórum, que visa o aprofundamento de um ambiente de governança para implementação de políticas específicas na área, a atuação de seus membros parece caminhar para uma relação de complementação.

Não obstante, a falta da ocorrência desse mesmo envolvimento com atores externos (políticos, privados e da sociedade civil) restringe o escopo de sua atuação e sua capacidade para direcionar e apoiar soluções que visam a facilitar a integração dos migrantes e refugiados na sociedade capixaba. Além disso, o FOCADIM precisa transformar a visão do migrante e do refugiado no ES, vistos como “outros”, para uma visão que os integra na sociedade como adversários legítimos. Isto não no sentido de oposição ou pressão política, mas como os “diferentes” que fazem parte da sociedade como um todo, que contribuem para a riqueza cultural e econômica da sociedade e que possuem direitos que devem ser garantidos.

Além dessas dificuldades, outras foram identificadas durante a realização das entrevistas com alguns membros do FOCADIM e participantes da COMGIRAR. Ao serem questionados sobre as limitações encontradas para que a instituição no qual trabalham consiga executar projetos e ações na área do refúgio e migração, as percepções dos entrevistados convergiram em alguns pontos. Para responder a essa questão, nove alternativas foram listadas, a saber: a) limitação de recursos humanos; b) limitação de recursos financeiros; c) falta de conhecimento na área; d) dificuldade de acessar informações e dados sobre o refúgio no Brasil; e) falta de articulação política; f) desconhecimento do assunto pela sociedade; g) ausência ou dificuldade de cooperação com a sociedade civil; h) ausência ou dificuldade de cooperação com atores governamentais; i) outro. Veja o Quadro 11 que resume as opções escolhidas pelos entrevistados.

**Quadro 11 – Limitações encontradas pela instituição para execução de seus projetos e ações.**

ALTERNATIVAS	ENTREVISTADOS			
	Entrevistada 1 (RODRIGUES, 2014)	Entrevistada 2 (OLIOSA, 2014)	Entrevistada 3 (RIBEIRO, 2014)	Entrevistado 4 (RICKLI, 2014)

a) Limitação de recursos humanos	XX	XX	X	XX
b) Limitação de recursos financeiros	XX	XX	XX	X
c) Falta de conhecimento na área		XX	X	XX
d) Dificuldade de acessar informações e dados sobre o refúgio no Brasil				(X)
e) Falta de articulação política	X	X	X	X
f) Desconhecimento do assunto pela sociedade	X	X	XX	X
g) Ausência ou dificuldade de cooperação com a sociedade civil		X		
h) Ausência ou dificuldade de cooperação com a sociedade política	(X)	XX	XX	(X)
i) Outro		Falta de conhecimento de línguas estrangeiras pelo servidor público	Falta de acesso aos serviços públicos pelos refugiados	Ano eleitoral

Fonte: Elaborada pela autora desse trabalho.

Legenda: X – alternativa escolhida como uma das limitações das atividades da instituição do(a) entrevistado(a).

XX – alternativa escolhida como uma das principais limitações das atividades da instituição do(a) entrevistado(a).

(X) – alternativa escolhida como sendo relativa.

Entre as alternativas, aquelas que apareceram nas respostas de todos os entrevistados foram: a) limitação de recursos humanos; b) limitação de recursos financeiros; e) falta de articulação política; e a alternativa f) desconhecimento do assunto pela sociedade. Já falamos acima sobre a importância da articulação política. Com relação ao desconhecimento sobre o refúgio pela sociedade, especificamente, vimos no capítulo 1 que essa é, também, uma dificuldade sentida pelos refugiados no Brasil que provoca uma limitação nas possibilidades de sua integração. Portanto, a conscientização da população de que um refugiado não é um criminoso é essencial para inseri-lo como membro legítimo da sociedade e não como um “outsider” ou “estranho”. Até porque, a criação de uma política pública voltada para facilitar a integração do refugiado na sociedade tem pouca efetividade se a população na qual ele se insere não o considera como cidadão, sujeito de direitos.

Já a afirmação pelos entrevistados (tanto da sociedade civil quanto da sociedade política) de que suas entidades apresentam limitações de recursos humanos e financeiros para a realização de suas ações se coloca como um dos fatores que justificam a interação e a busca por uma governança em rede. Como

afirmam Pierre e Peters (1998), numa situação onde o Estado perde sua capacidade de responder às demandas sociais, surge uma dependência mútua, ou melhor, um cenário de interdependência entre governo e sociedade civil. Quando existe a possibilidade de articulação entre essas duas esferas, surge a disponibilização de novos recursos que não estaria disponível aos atores caso a interação não ocorresse.

Continuando as limitações apontadas pelos entrevistados, a alternativa “c” (falta de conhecimento na área) aparece nas escolhas de 3 dos 4 entrevistados. Essa alternativa não foi apontada na esfera de atuação de Rodrigues (2014), apenas, que é coordenadora de um núcleo de pesquisa sobre o refúgio. Para os outros entrevistados que trabalham na área prática dos direitos humanos e/ou do refúgio, e não necessariamente com a parte teórica, a falta de conhecimento na área tem sido identificada como um dos fatores que limitam suas atuações. Inclusive, os dois entrevistados da esfera da sociedade política escolheram esse fator como uma das principais dificuldades encontradas para executar ações na área. Essa é uma realidade que evidencia a novidade do tema na política e na sociedade brasileira e, logo, o despreparo dos atores para realizarem ações nessa esfera. Por outro lado, ela, também, evidencia os possíveis ganhos que uma governança em rede para a promoção de políticas públicas proporciona. Afinal, a governança cria um ambiente de aproximação entre atores com diferentes especializações e possibilita a troca de experiências e conhecimento de cada um – nesse caso, o conhecimento prático de certos atores com o conhecimento teórico de outros.

Já a alternativa “h” (ausência ou dificuldade de cooperação com atores governamentais) foi apontada por dois dos entrevistados como uma das principais dificuldades encontradas por suas entidades. Com relação aos outros dois entrevistados, a alternativa “h” foi mencionada como uma dificuldade relativa. No caso de Rodrigues (2014), a explicação foi de que a cooperação com atores da sociedade política possui uma característica heterogênea, uma vez que ela dependerá do ator governamental em questão. Alguns atores governamentais facilitam e buscam a cooperação. Já outros não apresentam interesse em firmar uma relação de aproximação nem de cooperação na área temática da migração e do refúgio, uma vez que não enxergam nenhum retorno ou ganho político nessa cooperação. Por outro lado, Rickli (2014) afirma que o processo de firmar relações de cooperação com outros atores governamentais na área da migração e do refúgio

é algo novo. Portanto, qualquer avaliação ou identificação de dificuldades nessa área seria limitada e relativa.

A alternativa “g” (ausência ou dificuldade de cooperação com a sociedade civil) foi apontada apenas por um dos entrevistados. Nesse caso, a explicação foi de que haveria poucas instituições da sociedade civil no ES voltadas para a causa do refúgio e isso dificulta o auxílio no processo de integração do refugiado na sociedade. Inclusive, alguns atores tradicionais que trabalham com o refúgio em outros estados, como a Cáritas, não atuam nessa área no ES. Os outros entrevistados, por outro lado, argumentaram que a cooperação com atores da sociedade civil é a esfera onde eles encontram menos dificuldade e mais abertura para cooperarem. Talvez esse fato ocorra por uma consciência por parte da sociedade civil de que a cooperação com outros atores contribui para compensar as limitações de recursos humanos e financeiros que ela possui.

Ao serem pedidos para escolherem as alternativas que melhor explicam as principais dificuldades encontradas pelas instituições nas quais trabalham, Rodrigues (2014) escolheu as alternativas “a” e “b”; Oliosia (2014) escolheu “a”, “b”, “c” e “h”; Ribeiro (2014) escolheu as alternativas “b”, “f” e “h” e, por fim, o Rickli (2014) escolheu “a” e “c” e explicou que é difícil avaliar as outras alternativas de forma mais aprofundada tendo em vista o ano eleitoral de 2014, que impediu qualquer tipo de ação ou planejamento em longo prazo. Portanto, as alternativas que mais aparecerem como as principais limitações encontradas foram as opções “a” e “b”, limitações de recursos humanos e financeiros.

Um fator interessante que surgiu foi que, embora a falta de articulação política tenha sido escolhida por todos os entrevistados como uma dificuldade existente, ela não foi apontada como uma das principais dificuldades dentre as demais. Isso pode ser indicativo de que a articulação política na área da migração ainda não se tornou prioridade dentro da política de ação de cada instituição analisada.

As diferentes combinações demonstram que as escolhas são decorrentes das experiências particulares de cada um dentro de suas instituições. Essa ocorrência nos faz manter em atenção o fato de que nem a sociedade civil nem a sociedade política são blocos homogêneos e de que a atuação de cada instituição sofre influência de suas equipes, de seus interesses e objetivos, (DAGNINO, 2004) e da leitura contextual feita por seus membros. Isso, também, está visível na análise do item “i”.

Esta alternativa permitiu que os entrevistados relatassem outras limitações que surgem e que dificultem o trabalho na área das migrações e do refúgio, caso não estivessem já listadas nas demais alternativas. Cada um dos entrevistados que expôs uma limitação identificou algo diferente dos demais: seja a ocorrência de um ano eleitoral que dificulta a elaboração de novos projetos e o planejamento em longo prazo; a falta de conhecimento de línguas estrangeiras por servidores públicos que precisam assistir a um estrangeiro que não domina a língua portuguesa; ou a falta de acesso aos serviços públicos pelos refugiados.

Nota-se que a alternativa “d” (dificuldade de acessar informações e dados sobre o refúgio no Brasil) foi escolhida apenas por Rickli (2014) na condição de dificuldade ou limitação relativa. Isso porque embora a tentativa de obtenção de informações na área, por meio de solicitações via e-mail a algumas entidades, como a PF do ES, não tenham sido respondidas, o Rickli (2014) ressaltou que foram poucas as buscas feitas para obtenção de informação e dados. Dessa forma, não é possível afirmar de forma definitiva que ele tem tido dificuldades para obter informações na área e que isso tem limitado a atuação de sua secretaria.

Ainda com relação à alternativa “d” Ribeiro (2014) explicou que ela não teve nenhuma limitação para conseguir informações sobre o refúgio de forma geral ou sobre o refúgio no Brasil (matéria da pergunta feita durante a entrevista). Porém, ela percebe que existe várias dificuldades para obter informações sobre como se proceder no acolhimento do refugiado. Isto é, quais serviços públicos se deve procurar e qual o procedimento que se deve tomar quando houver algum problema no processo de retirada de documentação dessas pessoas.

A pouca referência a dificuldades de acessar informações e dados sobre o refúgio no Brasil pelos entrevistados de certa forma nos surpreendeu, tendo em vista que essa dificuldade foi sentida no decorrer do desenvolvimento desse trabalho. Informações menos detalhadas, como a quantidade de refugiados, migrantes e solicitações de refúgio no Brasil, são disponíveis em sites de órgãos confiáveis na internet como o ACNUR, o CONARE e a OIM (mesmo que nesse último os dados sejam estimados). Entretanto, dados mais detalhados sobre a quantidade de refugiados e migrantes residindo em cada estado da federação, informações sobre os motivos que provocaram o refúgio ou as migrações, nível de escolaridade, quantos tem conseguido emprego, quantos se deslocam para outro estado após a chegada ao Brasil, quantos são atendidos por cada ator da sociedade civil que desenvolve serviços de assistência na área, etc. são de mais difícil acesso.

Essas informações, quando disponíveis, são mais dispersas e menos divulgadas, sendo necessário entrar em contato direto com alguns órgãos trabalhando na área. Às vezes os dados são incompletos, contraditórios, ou não podem ser divulgados por uma questão de sigilo e garantia de segurança dessas pessoas no Brasil.

Há alguns exemplos que ilustram essa situação e que surgiram no decorrer da produção dessa pesquisa. Um deles ocorreu através de uma solicitação de informações feita diretamente pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). O e-SIC é um instrumento de informação que permite a qualquer pessoa solicitar dados aos órgãos executivos do governo federal, decorrente da Lei de Acesso a Informações (Lei nº 12.527 de 2011). Buscando obter informações mais detalhadas sobre os refugiados que se encontram no Brasil, fizemos a seguinte solicitação ao e-SIC, que foi direcionada para a PF e que pode ser encontrada no Anexo 1 Mensagem eletrônica nº 168/2014:

*“Gostaria de solicitar dados estatísticos sobre os refugiados que estão no Brasil: quantos são no total no território nacional e quantos se encontram em cada estado do país. Se houver, dados sobre quantos homens, mulheres e crianças e escolaridade dessas pessoas. Solicito também dados sobre a nacionalidade dos refugiados....”*

A resposta obtida está no Anexo 2, exatamente como foi recebida, sem alterações na formatação. Como se vê no Anexo 2, os dados repassados não apresentam nenhuma informação explicativa. Há apenas as informações: “país de nacionalidade” e “quantidade de registros”. De imediato, achamos que fossem dados referentes à quantidade de refugiados no Brasil, já que o pedido de informação foi sobre essa temática. Todavia, os números apresentados na resposta enviada pelo sistema de informação ao cidadão (24.802 registros, veja anexo 2) não correspondem com os dados disponibilizados pelo ACNUR ou pelo CONARE (como vimos no capítulo 1) sobre a quantidade de refugiados registrados no Brasil: 7.289 refugiados reconhecidos pelo CONARE no Brasil até outubro de 2014 (ACNUR, 2014b).

Pensamos, também, que as informações pudessem ser sobre solicitantes de refúgio, uma vez que os haitianos aparecem como uma das nacionalidades presentes nas tabelas a partir de 2010 no anexo 2, mas eles se encontram no Brasil

na condição de migrantes humanitários e não como refugiados<sup>10</sup>. Não obstante, os números presentes, mais uma vez, não correspondem com dados disponibilizados pelo ACNUR e pelo CONARE sobre solicitações de refúgio no país: 566 solicitações de refúgio registradas no Brasil em 2010, de acordo com ACNUR (2014b), e 5.882 solicitações de refúgio registradas em 2013 (ACNUR, 2014b).

Por último, chegamos a considerar que os dados do Anexo 2 pudessem ser sobre a quantidade de imigrantes no Brasil e não de refugiados. Entretanto, os números novamente não correspondem com as informações sobre a quantidade de imigrantes no país fornecida pela Organização Internacional para Migrações, que chega a aproximadamente 1,5 milhões, (IOM, 2013). Ou seja, a resposta obtida não apresentou nenhuma informação detalhada sobre os refugiados no Brasil e sua distribuição espacial dentro das unidades federativas do país e, também, não correspondem com nenhum outro disponibilizado, oficialmente, pelo ACNUR ou pelo CONARE.

Portanto, a dificuldade de acessar informações e dados mais detalhados sobre os refugiados no Brasil foi uma condição presente no decorrer desse trabalho. Inclusive, notamos que a dificuldade existe, entre outras coisas, por falta de pesquisas mais aprofundadas sobre o assunto no Brasil, que traçam as principais características dos migrantes e dos refugiados, a relação deles com o mercado e o ensino superior, por exemplo, e sobre as instituições que os acolhem em cada estado. Afinal, os principais trabalhos encontrados na área foram desenvolvidos por um viés jurídico e/ou buscaram analisar as dificuldades encontradas pelos próprios refugiados sem fornecer demais informações que pudessem expor a identidade ou outros dados sobre o refugiado entrevistado. Além disso, algumas outras situações influenciaram no processo de obtenção de informações para o desenvolvimento do nosso trabalho, como explicaremos a seguir.

Nesta pesquisa, não foi nosso objetivo entrevistar refugiados diretamente, uma vez que buscamos compreender a rede de governança para os refugiados no ES, assim como alguns dos atores que formam essa rede, e não apenas as condições desses migrantes forçados no estado. Logo, embora esses dois focos sejam diretamente influenciados um pelo outro, há alguns motivos que justificam a separação de ambos nesse momento.

---

<sup>10</sup> Embora a maioria dos haitianos solicite o refúgio, eles recebem o visto humanitário e não o status de refugiado no Brasil.

Em primeiro lugar, nosso objeto central de pesquisa é a formação de uma governança na área do refúgio e o ambiente de interação entre sociedade civil e sociedade política que a sustenta. Nesse sentido, apesar dos refugiados serem a razão que une os atores dessa rede (e no caso do ES, os migrantes também) eles não são os atores que atualmente formam essa rede. Logo, as informações que buscamos sobre a situação e sobre as dificuldades de integração do refugiado (que expomos no capítulo 1) foram desenvolvidas por meio de dados secundários. Isto é, não buscamos diretamente aos refugiados, mas aos atores que trabalham com a pesquisa e/ou a assistência direta aos refugiados.

Compreendemos que isso pode ser visto como uma limitação do trabalho, uma vez que o levantamento de informações com base em uma fonte que fale “em nome do outro” não é ideal. Porém é a situação real de uma governança formada por atores que buscam a promoção dos direitos de um grupo vulnerável de pessoas, no qual o contato direto com esse último é restrito. Destarte, queríamos nos ater a essa realidade.

O trabalho dos atores da governança é realizado com base na percepção de cada ator em cima das dificuldades que eles recebem sobre as condições dos refugiados no estado e/ou em cima das informações que eles recolhem através do contato direto que eles possuem com os refugiados (como no caso da ONG MAIS). A ONG MAIS tem sido uma espécie de porta-voz dos refugiados no FOCADIM, nas reuniões que antecederam o fórum, nos encontros que deram origem à COMIGRAR e na própria COMIGRAR. Assim como o NUARES é porta voz das dificuldades dos refugiados que foram ou são esporadicamente atendidos pelo núcleo.

Sendo assim, pelo menos até o momento, a governança tem se pautado na interlocução e representação que a MAIS, principalmente, e o NUARES estabelecem com relação aos refugiados no estado. Não avaliamos isso como algo negativo ou positivo, é apenas como se tem estabelecido a funcionalidade do processo, já que a relação direta com os refugiados é difícil e delicada. Afinal, precisamos considerar a situação de vulnerabilidade na qual os refugiados se encontram ao virem para o Brasil, tendo em vista o fato de eles deixarem condições de violência, perseguição e/ou guerra para recomeçarem suas vidas em terras estranhas. Isso tudo pode gerar desequilíbrios emocionais e psicológicos, além de receios e restrições nos contatos imediatos que essas pessoas estabelecem ao chegarem a um país estrangeiro. No caso atual do ES, há ainda outros fatores



limitadores para realizar esse contato direto visando ao desenvolvimento de uma pesquisa acadêmica ou social.

Tais fatores estão relacionados ao fato de que, com relação aos refugiados sírios dos quais temos registros no ES, eles chegam ao estado e ficam por uma média de 30 a 40 dias. Após esse tempo inicial, no qual se desenvolve todo o processo jurídico relacionado ao refúgio, essas pessoas são deslocadas para outros estados onde recomeçarão suas vidas de forma independente. O tempo de permanência no ES é muito curto e é a fase inicial de adaptação durante a qual a maioria dos sírios não domina a língua portuguesa ou inglesa, as quais poderiam facilitar a comunicação.

Essas condições exigem uma sensibilização por parte do entrevistador que deveria estabelecer uma relação – mesmo mínima – de aproximação e confiança com o refugiado antes de realizar uma entrevista, que é de certa forma invasiva, nessa fase de vulnerabilidade e estranheza cultural. Além disso, são essas mesmas condições que tornam os refugiados dependentes do auxílio prestado pela instituição que lhes fornece habitação, alimentação e assistência jurídica (entre outras coisas) que justificam o estudo das dificuldades e da forma de atuação dos próprios atores que trabalham para garantir os direitos dos refugiados. Afinal, são esses atores que se colocam como os canais de intermediação entre o refugiado e os serviços públicos que eles necessitam.

Essas circunstâncias específicas ao ES nos atentam para a importância de analisar o contexto do fenômeno que pretendemos estudar. Com o tempo, esse contexto poderá sofrer alterações e os refugiados possivelmente permanecerão no estado para recomeçarem suas vidas na sociedade capixaba. Caso isso ocorra, seria interessante, e ideal, uma representação direta de um refugiado residente no ES no ambiente de governança em formação no estado, que poderá ocorrer através de participação no FOCADIM. Não obstante, considerando as condições atuais, tal situação não é uma possibilidade tangível no momento.

Por enquanto, isso tem se demonstrado como uma das grandes contribuições do FOCADIM: servir como canal de intermediação do refugiado com a nova comunidade onde eles se encontram. O FOCADIM é resultado de um processo de governança articulada entre governo e sociedade. Está ainda em processo embrionário, mas já demonstrou ser um instrumento eficiente de debate, troca de informações e conhecimento e aproximação dos os atores envolvidos com o refúgio e a migração no ES. Esses elementos estavam ausentes no contexto de pré-

COMIGRAR quando as entidades da sociedade civil mantiveram o isolamento de seus projetos e as entidades da sociedade política não sentiram a pressão de uma demanda suficiente para o envolvimento no processo de acolhimento do refugiado que fosse além de uma mera reflexão sobre uma possível situação futura.

Evidentemente, essa prática de governança precisa ir além da esfera do FOCADIM para se tornar mais eficiente no sentido de promoção dos direitos dos migrantes e refugiados. Os atores envolvidos na rede de governança para garantia dos direitos dos refugiados e migrantes no ES ainda precisam se organizar para inserir essa temática na agenda política do estado e dos municípios, o que lhe permitirá ter um orçamento voltado para práticas inclusivas na área. É necessário envolver outros órgãos públicos do estado e construir uma identidade de confiabilidade e legitimidade perante outros atores envolvidos na governança em demais estados, assim como diante dos migrantes e dos refugiados.

A existência de relações interativas e a importância dessas relações entre sociedade civil e sociedade política formando um processo democrático em construção estão evidentes no caso analisado. O encaminhamento dessa governança dentro da confluência perversa na qual se encontra – ora sendo determinado por uma lógica liberal de atuação independente e despolitizada da sociedade e ausência da sociedade política, ora pela necessidade e vontade de promover intermediações e ações conjuntas na formulação de políticas em benefício dos refugiados e migrantes – dependerá da qualidade da percepção de adversário legítimo entre os atores participando desse ambiente.

Portanto, se o relacionamento entre os atores da governança se desgastar com o tempo, com processos burocráticos e com divergências que irão surgir, permanecerá a lógica de relacionamento baseado no adversário neutro. Logo, essa governança irá continuar na área de interseção da nossa Figura 1, do capítulo 2, ou encaminhará para o lado esquerdo. Caso os atores consigam exercer pressão sobre seus parceiros e sobre demais órgãos que ainda não se voltaram para essa questão social a ponto de ganhar seu reconhecimento e seu envolvimento em ações e projetos na área; se conseguirem manter a cooperação apesar dos conflitos e não se desgastar com a falta de homogeneidade entre os participantes, a lógica do relacionamento entre os atores se desenvolverá em direção ao adversário positivo. Dessa forma, o ambiente de governança terá mais condições para seguir para o lado direito da Figura 1. Por ora, a ação pendular entre os dois projetos

políticos existentes, ilustrados na área de interseção da Figura 1, se mantêm predominante.

## **Considerações finais**

*“A ciência nunca resolve um problema  
sem criar pelo menos outros dez”.  
(George Bernard Shaw)*

Os capítulos que compuseram este trabalho buscaram iluminar os estudos sobre as migrações, com foco especial ao refúgio, e sobre a governança. A junção desses dois fenômenos como objeto específico de estudo – a governança para o refúgio no Brasil – apresentou análises menos convencionais com o intuito de abrir novos caminhos de investigação que buscam compreender e contribuir para a realidade da garantia dos direitos dos refugiados e migrantes na sociedade brasileira.

Afinal, delimitamos nossa análise para a governança doméstica, em vez da governança global (o que costuma ser o foco mais tradicional no estudo da governança para as migrações). Além disso, escolhemos analisar as dificuldades de integração do refugiado no Brasil pelo viés da interatividade entre os atores que formam a governança para a promoção dos direitos desses refugiados, em vez de destacar as dificuldades de sociabilização face a face entre migrante-sociedade.

O estudo foi norteado por uma questão central visando apreender o ambiente sociopolítico no qual a governança na área do refúgio vem se estruturando no Brasil e como esse ambiente está influenciando a efetividade da governança. Lembramos que nossa compreensão de governança efetiva na área do refúgio perpassa o alcance da promoção dos direitos dos refugiados, a criação de políticas públicas e a facilitação da integração do refugiado na sociedade. Para a composição da nossa análise foi necessário, primeiramente, conhecer o refúgio enquanto instituição jurídica e condição social garantido pelo direito internacional, além do posicionamento do Brasil na garantia desse direito.

Viu-se no capítulo 1, que o status de refúgio e o direito internacional para o refugiado são construções históricas criadas em um contexto específico da política internacional. Embora a prática de conceder refúgio esteja presente na história da humanidade desde a antiguidade, é apenas a partir de 1921 que o refúgio adquiriu sentido jurídico no direito internacional e após a Segunda Guerra Mundial que a

comunidade internacional estabeleceu juridicamente o status de refúgio por meio da criação da Convenção de Genebra de 1951. Vimos, também, que na composição da agenda política dos Estados, o refúgio não se resume a uma dimensão humanitária, sendo composta por dimensões políticas, geoeconômicas e ideológicas. A presença dessas dimensões aumenta a arbitrariedade dos Estados na garantia dos direitos dos refugiados e migrantes, o que está cada vez mais evidente com a existência de diferentes categorias de migrante. Ao analisar essas diferentes categorias, percebe-se que existe, historicamente, certo compromisso maior dos Estados com tratados e declarações relacionados ao refúgio.

Não obstante, assumir um compromisso internacional não se traduz automaticamente em condições domésticas capazes de colocar esse compromisso em prática. Vemos isso no caso do Brasil, uma vez que o discurso do ACNUR afirma que o país se posiciona de forma engajada com a garantia dos direitos dos refugiados e possui uma das leis mais avançadas e humanitárias na área, entretanto, as dificuldades de integração do refugiado no país são evidentes. A falta de acesso aos serviços públicos pelos refugiados e a visão negativa que ainda se mantém na sociedade sobre o que o refugiado representa evidenciam a existência de falhas na rede de atores que visam garantir os direitos e promover a integração do refugiado na sociedade brasileira.

Essa rede no Brasil apresenta uma organização tripartite que se divide entre governo, sociedade civil e o ACNUR, embora a prática do acolhimento e da prestação de serviços de assistência social tem tradicionalmente se concentrado na esfera dos atores não governamentais. Por meio do capítulo 2, compreendemos que o protagonismo da sociedade civil nos serviços de acolhimento e auxílio ao refugiado no país não é decorrente apenas da natureza social da sociedade civil, mas, principalmente, das características do ambiente sociopolítico no qual a governança na área está se desenvolvendo.

Viu-se, também, que a esfera pública do Brasil é marcada pela confluência perversa de dois projetos políticos distintos. Apesar de ambos destacarem a participação da sociedade civil na esfera social, a forma e a qualidade dessa participação se diferem. No projeto político neoliberal, há a predominância da participação da sociedade civil (no sentido de atuação na esfera pública) que ocorre de forma mais isolada, com interatividade mínima entre os atores, e marcada pela lógica da despolitização. Não há envolvimento com a sociedade política, nem cobrança de maior envolvimento dessa sociedade política no direcionamento das

questões sociais. Além disso, a sociedade política se mantém afastada dessas questões. Por outro lado, no projeto político participativo, busca-se maior interatividade entre sociedade civil e sociedade política e uma participação mais ativa de ambas nas questões sociais. A interdependência entre os atores e a necessidade de atuação em conjunto para a resolução de uma questão social ou execução de uma política pública é reconhecida e praticada tanto pela sociedade civil quanto pela sociedade política.

Em meio a esses dois projetos políticos distintos, temos a recorrência, na esfera pública, de uma nova governança visando à criação de estruturas e ações coordenadas, executadas por uma rede descentralizada de atores para tratar de questões que superam a capacidade de resolução do Estado. Sendo assim, a forma de interação entre os atores da governança será influenciada pelas características do ambiente no qual ela se desenvolve, podendo assumir aspectos que a defina mais como uma governança neoliberal ou uma governança participativa – como ilustramos na Figura 1. O que irá definir o tipo de governança existente será não apenas a quantidade e as formas de interação entre os atores, mas, também, a qualidade dessas interações, através da qual a presença do elemento de adversário político seja essencial.

O adversário político é importante, pois nos possibilita resgatar as dimensões do político e da política da democracia. Isto é, tanto seus elementos normativos quanto instrumentais; tanto a parte institucional, minimalista, quanto os elementos substantivos e a noção da importância do conflito, das diferenças, dos interesses diversos e das capacidades distintas de cada ator para a democracia e sua construção contínua estão presentes na esfera pública. Sendo assim, a concepção de adversário político torna-se importante para a governança, não em uma versão estritamente restringido ao de reconhecimento legítimo de uma oposição política, mas no que se refere aos significados que essa concepção carrega com relação ao reconhecimento do outro e da necessidade do outro.

Para além dessa concepção, adicionamos duas dimensões ao adversário político: o adversário neutro e o adversário positivo (os quais podemos chamar, também, de ator neutro e ator positivo para esclarecer que o termo “adversário” não se limita à ideia de oposição política). O adversário/ator neutro, embora seja reconhecido como ator legítimo, não promove o envolvimento de demais atores em suas atividades ou no direcionamento de uma questão social. Portanto, o adversário neutro não busca nem estimula a interação na governança. Já o adversário positivo

estimula ao mesmo tempo em que cobra um maior envolvimento de atores – políticos ou sociais – para o desenvolvimento de uma governança interativa. Logo, a delimitação de dois tipos de adversários/atores políticos ilustra que, embora a legitimação do outro e do pluralismo de interesses e ideias seja importante para o espaço democrático inerente à governança, ela não é o suficiente para promover a interação entre os atores sociais e políticos. A interação ocorre quando a identificação e a legitimação do outro levam ao envolvimento. Logo, a falta de envolvimento pode prejudicar o andamento de uma relação de governança.

Essa tem sido uma das limitações que se destacam no caso específico estudado sobre a governança para a promoção dos direitos dos refugiados no Espírito Santo. Lembramos que a governança nesse caso tem se direcionado para o migrante e o refugiado de forma conjunta. Consideramos esse último fato como algo positivo não apenas para a obtenção de maior expressividade política da temática migratória no ES, mas para a manutenção de coerência na luta pela defesa dos direitos a todos os migrantes de forma abrangente que vem sendo traçada pelos atores envolvidos nessa governança.

A governança no Espírito Santo para a defesa dos direitos dos refugiados e dos migrantes é relativamente embrionária quando comparada a de outros estados como São Paulo e Rio de Janeiro. Porém ela já concretizou seus primeiros passos, permitindo-nos fazer uma análise crítica da realidade em construção. Até o momento, a sua principal realização foi a criação do Fórum Capixaba pelos Direitos dos Migrantes por meio de um ambiente de debate e troca de experiências entre os atores da sociedade civil e da sociedade política envolvidos com a temática migratória no estado. As limitações encontradas para o aprofundamento das ações visando à facilitação da integração dos migrantes e refugiados na sociedade são recorrentes no ambiente de trabalho de todos os atores – sendo a limitação de recursos humanos e a limitação de recursos financeiros as mais recorrentes e as mais destacadas entre os entrevistados dessa produção.

A presença da lógica neoliberal de atuação isolada entre os atores está inserida no ambiente dessa governança, já que o tempo e a energia disponibilizados para a realização dos encontros interativos entre os membros ainda estão subordinados às necessidades de outros projetos e trabalhos individuais de cada ator/instituição. Contudo, a percepção da necessidade de interação e da existência de projetos executados de forma conjunta entre sociedade civil e sociedade política está aumentando e, por isso, os atores envolvidos no fórum buscam por maior

expressividade na esfera pública. Afinal, embora o aumento da interação tenha sido fundamental para a aproximação entre sociedade civil e sociedade política, que apresentavam uma tradição de atuação individual na área das migrações, e para a troca de experiências e informações, ela ainda não tem sido capaz de inserir a temática na agenda política do governo do estado ou dos municípios. Ou seja, não se criou uma política pública, ou diretrizes para uma política pública, e nem mesmo um projeto em conjunto entre os atores do fórum para auxiliar os migrantes e refugiados no direcionamento de suas necessidades.

Para isso, os atores da governança precisam se posicionar enquanto atores positivos, que buscam não apenas o reconhecimento, mas o envolvimento de demais atores com a causa em questão. Por meio do envolvimento de outros atores que possam efetivamente implementar políticas, será possível implementar ações que buscam facilitar a integração e garantir os direitos dos migrantes e refugiados na sociedade capixaba. Logo, a interatividade e a articulação política fora do ambiente interno do fórum são tão importantes quanto essa interatividade na sua esfera interior.

Além disso, a falta de acesso às políticas públicas e aos serviços públicos por parte dos refugiados (especificamente) que chegam ao Espírito Santo e são acolhidos pela ONG MAIS tem impulsionado a saída destes para outros estados. Isso ilustra que a ausência de articulação política mencionada acima tem afetado a capacidade dos atores da governança de criar meios para facilitar o processo de integração do refugiado na sociedade. Em outras palavras, as limitações da governança se traduzem em limitações de integração.

Não obstante, a existência dessas limitações não desvaloriza a importância que a governança vem apresentando para o atendimento das questões sociais na área do refúgio. Afinal, em um ambiente no qual tanto o Estado quanto a sociedade civil se demonstram incapazes de direcionar sozinhos um problema social, a governança surge como uma forma de governar alternativa, que gera novos meios de interações e capacidades para esse direcionamento. Por conseguinte, estudos e ações que visam aprimorar esse ambiente de governança e impulsionar a interação entre sociedade civil e sociedade política, na formação social e no ambiente sociopolítico no qual se desenvolvem as relações entre esses atores, devem ser incentivados.

Chegamos ao final dessa produção com a impressão de que deixamos mais perguntas abertas do que concluídas. Por exemplo, há ainda a necessidade de

analisar como inserir a questão do refúgio e das migrações na agenda política do Brasil; como promover o envolvimento de demais atores políticos e sociais na governança pelos direitos dos migrantes e refugiados no ES; quais outras consequências decorrem da categorização dos migrantes; e analisar as características das governanças na área da migração e do refúgio em outros estados do país para realizar uma comparação.

Esperamos, todavia, que essas perguntas, assim como o desenvolvimento do trabalho como um todo, possam indicar novos caminhos de investigação que precisam ser trilhados, com o intuito de compreender a realidade da migração, do refúgio e da governança nessa área no Brasil e em demais países. Afinal, a pesquisa que visa compreender a realidade do processo de integração (em suas diversas dimensões) dos refugiados e de todos os migrantes, de forma geral, é indispensável para realizar a práxis da transformação social em busca de uma maior promoção e garantia de seus direitos.



## Referências

ACNUR. **Coletânea de instrumentos de proteção nacional e internacional de refugiados e apátridas**. Brasília: ACNUR Brasil, 2013.

\_\_\_\_\_. **Refúgio no Brasil**: uma análise estatística (2010-2013). Brasília: ACNUR Brasil, 2014a. Disponível em: <  
[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_2010\\_2013.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2013.pdf?view=1)>. Acesso em: 24 novembro, 2014.

\_\_\_\_\_. **Refúgio no Brasil**: uma análise estatística (janeiro de 2010 a outubro de 2014). Brasília: ACNUR Brasil, 2014b. Disponível em: <  
[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_2010\\_2014](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014)>. Acesso em: 24 novembro, 2014.

ACNUR; IMDH. **Lei 9474/97 e coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados**. Brasília: Servidéias Comunicação Ltda, 2010.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p.09-37.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (orgs.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p.405-420.

BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana Arantas; AYDOS, Mariana. **Condições de Vida da População Refugiada**: divulgação da pesquisa de campo e resultados preliminares. In: V Encontro do GT Migrações-ABEP, Campinas. Campinas: NEPO/UNICAMP, outubro 2007.

BARRETO, Luiz Paulo. Breves comentários à lei brasileira de refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo (org). **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p.152-206.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BETTS, Alexander. Introduction: Global Migration Governance. In: BETTS, Alexander (Ed.). **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p.01-33.

BOBBIO, Norberto. A democracia dos antigos comparada à dos modernos (e à dos pósteros). In: BOBBIO, Norberto. **Três ensaios sobre a democracia**. São Paulo: Cardim & Alario, 1991. p.39-57.

BORÓN, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Assistência aos refugiados**. Brasília, 2014. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B7605B707-F8BE-4027-A288-6CCA2D6CC1EC%7D&Team=&params=itemID=%7BA66D7718-0A98-4C7F-A53A-1C1E3857E6B1%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D> >. Acesso em: 23 jul 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia republican e participativa. **Novos Estudos Cebrap**, n.71, março 2005, p.77-91.

CASTLES, Stephen. The international politics of forced migration. **Socialist Register 2003**, v.39, 2003, p. 172-192.

COHEN, Joshua. Procedure and substance in deliberative democracy. In: BOHMAN, James; REHG, William (Eds.). **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. London: MIT Press, 1997. p.407-437.

COHEN, Joshua. Deliberation and democractic legitimacy. In: MATRAVERS, Derek; PIKE, Jon (Eds.). **Debates in contemporary political philosophy**: an anthology. New York: Routledge, 2003a. p.342-360.

COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, V. 46, n. 3, 2003b, p.419 a 459.  
COMIGRAR. **Caderno de propostas**. Brasília: Comitê organizador da COMIGRAR, 2014.

CORNWALL, Andrea. Introductory overview - buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse. In: CORNWALL, Andrea; EADE, Deborah (Ed.). **Deconstructing development discourse**: buzzwords and fuzzwords. Oxford, UK: Practical action publishing; Oxfam GB, 2010. p.1-18.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p.95-110.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.103-115

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Campinas: UNICAMP; São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.279-301.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção**

**democrática na américa latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: UNICAMP, 2006. p. 13-91.

DAHL, Robert. **La poliarquía: participación y oposición.** Colección de Ciencias Sociales, Serie Ciencia Política, Madrid: Tecnos, 1997.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência.** São Paulo: Atlas, 1985.

EADE, Deborah. Preface. In: CORNWALL, Andrea; EADE, Deborah (Ed.). **Deconstructing development discourse: buzzwords and fuzzwords.** Oxford, UK: Practical action publishing; Oxfam GB, 2010. p.vii-x.

ESCOBAR, Arturo. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?. In: LANDER, Edgardo (org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** Colección Sur Sur, CLACSO: Cidade Autónoma de Buenos Aires, 2005. p.133-168.

FLORES, Joaquín Herrera. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade.** São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

GLICK-SCHILLER, Nina; BASCH, Linda; SZANTON-BLANCK, Cristina. From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration. **Anthropological Quarterly.** v. 68, n. 1, p.48-63, jan. 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAYDU, Marcelo. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas do futuro.** São Paulo: CL-A Cultural, 2011, p.131-145.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HIRST, Paulo. Democracy and governance. In: PIERRE, Jon (ed.). **Debating governance: authority, steering, and democracy.** Oxford University Press, 2000, p.13-35.

HUNTINGTON, Samuel. **The third wave: democratization in the late twentieth century.** Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993.

IMDH. **Rede solidária para migrantes e refugiados.** (cartilha). Brasília: IMDH, 2014.

IOM. **Brazil.** Facts and Figures. Migration Issues. International Organization for Migration. 2013. Disponível em: < <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/americas/south-america/brazil.html> >. Acesso em: 22 jul 2014.

\_\_\_\_\_. **Glossary on Migration**. International Organization for Migration. 2004. Disponível em: < [http://publications.iom.int/bookstore/free/IML\\_1\\_EN.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_1_EN.pdf) > . Acesso em: 18 jul 2014.

JUBILUT, L.L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KJAER, Anne Mette. **Governance** – Key Concepts. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2004.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: SAGE, 2003.

KOOIMAN, Jan et al. Interactive governance and governability: an introduction. **The journal of transdisciplinary environmental studies**, v. 7, n.1, 2008, p.01-11.

KOOIMAN, Jan. Societal governance: levels, models, and orders of social-political interaction. In: PIERRE, Jon (ed.). **Debating governance**: authority, steering, and democracy. Oxford University Press, 2000, p.138-164.

KOSER, Khalid. **International migration**: a very short introduction. Nova Iorque, NY: Oxford University Press, 2007.

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty**: organized hypocrisy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999.

KROHLING, Aloísio. **Dialética e Direitos Humanos** - múltiplo dialético da Grécia à Contemporaneidade. Curitiba: Juruá, 2014.

KROHLING, Aloísio; FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade. **História da Filosofia do Direito** - O Paradigma do Uno e do Múltiplo Dialético, Retórico e Erístico. Curitiba: Juruá, 2014.

LACERDA, Moara F. Diálogo Teórico das migrações internacionais: Desafios eminentes a uma Compreensão holística. **Áskesis** - Revista dos Discentes do Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFSCar, v. 3, p.159-169, 2014.

LACERDA, Moara F.; KROHLING, Aloísio. **Fluxos migratórios haitianos após o sismo de 2010 do Haiti para o Brasil**. In: XXIX Congreso ALAS Crisis y Emergencias sociales en América Latina, 2013, Santiago, Chile. p.1-13.

LOESCHER, Gil; MILNER, James. UNHCR and the global governance of refugees. In: BETTS, Alexander (ed.). **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p.189-209.

MARTIN, Susan F. **International Migration**: evolving trends from the early twentieth century to the present. Nova Iorque, NY: Cambridge University Press, 2014.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Governança Pública**: novo arranjo de governo. Campinas: Alínea, 2013.

MIGUEL, Luiz Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002, p.483 a 511.

MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração**: a perspectiva dos Direitos Humanos. IMDH, 2007. Disponível em: <  
[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/41/docs/por\\_uma\\_nova\\_lei\\_migracao.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/41/docs/por_uma_nova_lei_migracao.pdf) >.  
Acesso em: 21 jul 2014.

MOREIRA, Júlia. **A questão dos refugiados nos contextos latino-americano e brasileiro**. In: V Simpósio dos pós-graduandos em ciência política da Universidade de São Paulo, São Paulo. São Paulo: USP, 2008.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade**, n.3, p.11-26, 2003.

MOUFFE, Chantal. **On the political**: thinking in action. New York: Routledge, 2005a.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Rev. Sociol.Polít.**, Curitiba, n.25, p.11-23, 2005b.

NAJAM, Adil. The Four Cs of Government-Third Sector Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, Co-optation. **SDPI Research Report Series**, n.25, p.1-16, 2000.

PACÍFICO, Andrea. **O capital social dos refugiados**: bagagem cultural e políticas públicas. Maceió: EDUFAL, 2010.

PACÍFICO, Andrea; MENDONÇA, Renata. A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil. **Textos e Contextos (Porto Alegre)**, v.9, n.1, p.170-181, jan./jun. 2010.

PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. **Perspectives on politics**. v.10, n.01, 2012, p.07-19.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura Sousa (Org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.373-418.

PEREIRA, P. A.P. Estado, regulação social e controle democrático. In: PEREIRA, P. A.P; BRAVO, M. I. **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2012. p.27-45.

PETERS, B. Guy. Governance and comparative politics. In: PIERRE, Jon (ed.). **Debating governance**: authority, steering, and democracy. Oxford University Press, 2000, p.36-53.

PIERRE, Jon. Introduction: understanding governance. In: PIERRE, Jon (ed.). **Debating governance**: authority, steering, and democracy. Oxford University Press, 2000, p.1-10.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. Governance without government: rethinking public administration. **Journal of public administration, research and theory**, v.8, n.2, p.223-243, 1998.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas do futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011, p.15-44.

RHODES, R.A.W. Governance and public administration. In: Pierre, Jon (org). **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford University Press, 2000, p.54-90.

\_\_\_\_\_. The new governance: governing without government. **Political Studies**, XLIV, p.652-667, 1996.

RICHMOND, Anthony. Globalization: implications for immigrants and refugees. **Ethnic and Racial Studies**, v.25, n.5 2002, p.707-727.

ROSENAU, James. Change, complexity, and governance in a globalizing space. In: Pierre, Jon (org). **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford University Press, 2000. p.167-2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Boaventura Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Sousa (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.39-78.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

STOKER, Gerry. **Governance as theory: five propositions**. Unesco; Blackwell Publishers, p.17-28, 1998.

\_\_\_\_\_. Urban political science and the challenge of urban governance. In: Pierre, Jon (org). **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford University Press, 2000. p.91-109.

TATAGIBA, Luciana. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade e política sob o marco da democracia gerencial. O caso do projeto rede criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: UNICAMP, 2006. p.137-178.

UNHCR. **2014 UNHCR regional operations profile - Latin America**. 2014d. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/pages/49e4929a6.html> > . Acesso em: 20 jul 2014.

\_\_\_\_\_. **History of UNHCR**. 2014a. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html> >. Acesso em: 17 de abril 2014.

\_\_\_\_\_. **Refugees**. 2014b. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c125.html> >. Acesso em 17 abril 2014.

\_\_\_\_\_. **UNHCR Global Trends 2013**. Geneva: UNHCR, 2014c.

\_\_\_\_\_. UNHCR Historical refugee data. 2014e. Disponível em: < [http://data.unhcr.org/dataviz/#\\_ga=1.42692453.1783958674.1404664334](http://data.unhcr.org/dataviz/#_ga=1.42692453.1783958674.1404664334) >. Acesso em: 20 jul 2014.

UNTC. **Convention relating to the status of refugees**. 2014a. Disponível em: < <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20V/V-2.en.pdf> >. Acesso em: 24 jul 2014.

\_\_\_\_\_. **International convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families**. 2014b. Disponível em: < <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2007/11/29/IV-13.en.pdf> >. Acesso em: 24 jul 2014.

\_\_\_\_\_. **Protocol relating to the status of refugees**. 2014c. Disponível em: < <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20V/V-5.en.pdf> >. Acesso em: 24 jul 2014.

## Entrevistas

OLIOSA, Durvalina Maria Sesari. A interação entre sociedade civil e sociedade política no contexto pós-COMIGRAR no ES: entrevista n° 2. [14 out. 2014]. Vitória / ES: Entrevista concedida a Moara Ferreira Lacerda, 2014.

RIBEIRO, Laise Sindra. A interação entre sociedade civil e sociedade política no contexto pós-COMIGRAR no ES: entrevista n° 3. [17 out. 2014]. Vila Velha / ES: Entrevista concedida a Moara Ferreira Lacerda, 2014.

RICKLI, Ralf. A interação entre sociedade civil e sociedade política no contexto pós-COMIGRAR no ES: entrevista n° 4. [06 nov. 2014]. Vitória / ES: Entrevista concedida a Moara Ferreira Lacerda, 2014.

RODRIGUES, Viviane Mazine. A interação entre sociedade civil e sociedade política no contexto pós-COMIGRAR no ES: entrevista n° 1. [02 out. 2014]. Vila velha / ES: Entrevista concedida a Moara Ferreira Lacerda, 2014.



## **Anexos**

Anexo 1 – Mensagem eletrônica do Serviço de Informação ao Cidadão.



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MJ - DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL  
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO – Brasília**

Mensagem eletrônica nº 168/2014 - SIC/DIREX/DPF

**Prezada Senhora,**

1. Trata-se de pedido de informações ao cidadão formulado nos seguintes termos:

*“Gostaria de solicitar dados estatísticos sobre os refugiados que estão no Brasil: quantos são no total no território nacional e quantos se encontram em cada estado do país. Se houver, dados sobre quantos homens, mulheres e crianças e escolaridade dessas pessoas. Solicito também dados sobre a nacionalidade dos refugiados...”*

2. Com relação ao seu requerimento nos termos da Lei 12.527/2011, informo que segue em anexo (Anexo e-mail 168 CGPI 08850003518201418) dados estatísticos disponíveis sobre os refugiados que estão no Brasil.

3. Por fim, comunica-se que, em caso de indeferimento, cabe recurso ao Sr. Diretor-Geral de Polícia Federal no prazo de 10 (dez) dias contados da ciência desta resposta, o qual pode ser apresentado, via internet, pelo e-SIC ([www.acessoainformacao.gov.br/sistema](http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema)).



Atenciosamente,

Brasília, 18 de novembro de 2014.

## SIC-DIREX

### Anexo 2 – Resposta do Serviço de Informação ao Cidadão

2009		2010	
País de Nacionalidade	# Registros	País de Nacionalidade	# Registros
<b>BOLIVIA</b>	<b>218</b>	<b>HAITI</b>	<b>453</b>
<b>COLOMBIA</b>	<b>86</b>	<b>COLOMBIA</b>	<b>101</b>
<b>CONGO</b>	<b>66</b>	<b>CONGO</b>	<b>63</b>
<b>OUTROS PAISES</b>	<b>60</b>	<b>PAQUISTAO</b>	<b>38</b>
<b>CUBA</b>	<b>36</b>	<b>CUBA</b>	<b>35</b>
IRAQUE	13	BANGLADESH	32
GUINE	12	BOLIVIA	30
NIGERIA	11	OUTROS PAISES	25
SUDAO	6	SOMALIA, REPUBLICA	23
ANGOLA	6	NIGERIA	19
PALESTINA	6	SENEGAL	17
LIBANO	4	ANGOLA	16
LIBERIA	4	GUINE BISSAU	14
BANGLADESH	4	AFEGANISTAO	13
GUINE BISSAU	4	CHINA	12
SOMALIA, REPUBLICA	4	GUINE	10
AFRICA DO SUL, REPUBLICA	3	IRAQUE	7
UGANDA	2	PERU	7
ETIOPIA	2	GANÁ	6
SRILANKA	2	AFRICA DO SUL, REPUBLICA	5
ARGENTINA	2	PALESTINA	5
GANÁ	1	ISRAEL	5
TOGO	1	SUDAO	5
GUAN	1	ESTADOS UNIDOS DA AMERICA	4
BENIN	1	SERRA LEOA	4
CHINA	1	VENEZUELA	4
QUENIA	1	ETIOPIA	4
BHUTAN	1	BURUNDI	4
JAMAICA	1	EQUADOR	4
ESPANHA	1	BHUTAN	3
HUNGRIA	1	COSTA DO MARFIM	2
BURUNDI	1	ARGENTINA	2
TUNISIA	1	GAMBIA	2
TURQUIA	1	INDIA	2
PORTUGAL	1	SIRIA	2
CAMARÕES	1	SRILANKA	2
VENEZUELA	1	TURQUIA	2

FILIPINAS	1
PORTO RICO	1
USBEQUISTAO	1
SERRA LEOA	1
BURKINA FASO	1
UNIAO SOVIETICA	1
COSTA DO MARFIM	1
<u>REPUBLICACENTROAFRICANA</u>	<u>1</u>
TOTAL	575

PARAGUAI	2
CAMAROES	2
MARROCOS	2
UNIAO SOVIETICA	1
DOMINICANA, REPUBLICA	1
EGITO, REPUBLICA ARABE UNIDA	1
REPUBLICA DEM. DO CONGO	1
ALBANIA	1
ESPANHA	1

ITALIA	1
MAURITANIA	1
RUANDA	1
CHILE	1
MOCAMBIQUE	1
ZIMBABWE	1
NEPAL	1
BENIN	1
IRAN	1
<hr/>	
TOTAL	1.003

2011	
País de Nacionalidade	# Registros
HAITI	2.471
COLOMBIA	227
CONGO	86
GUINE BISSAU	85
ANGOLA	43
OUTROS PAISES	37
CUBA	31
GUINE	22
EQUADOR	13
BOLIVIA	11
PARAGUAI	8
COSTA DO MARFIM	8
GANÁ	7
ARGENTINA	6
PERU	6
FRANCA	6
ESTADOS UNIDOS DA AMERICA	4
VENEZUELA	4
ESPAÑA	4
CAMARQUES	4
DOMINICANA, REPUBLICA	3
CABO VERDE,IS	3
EGITO, REPUBLICA ARABE UNIDA	3
GUATEMALA	2
BRASIL	2
GUIANA,REPUBLICA	2
ALEMANHA	2
EL SALVADOR	1
JAMAICA	1
INGLATERRA	1
ITALIA	1
UNIAO SOVIETICA	1
ETIOPIA	1
GAMBIA	1
LIBERIA	1
TOTAL	3.108

2012	
País de Nacionalidade	
HAITI	
COLOMBIA	
SENEGAL	
BANGLADESH	
GUINE BISSAU	
CONGO	
PAQUISTAO	
SIRIA	
NIGERIA	
ANGOLA	
CUBA	
OUTROS PAISES	
GUINE	
GANÁ	
SUDAO	
BOLIVIA	
CAMARQUES	
EQUADOR	
NEPAL	
COSTA DO MARFIM	
INDIA	
LIBANO	
BHUTAN	
MALI	
DOMINICANA, REPUBLICA	
SOMALIA, REPUBLICA	
IRAN	
IRAQUE	
MEXICO	
SERRA LEOA	
AFEGANISTAO	
CABO VERDE,IS	
MARROCOS	
TOGO	
BURKINA FASO	
GAMBIA	
TURQUIA	
AFRICA DO SUL, REPUBLICA	
EGITO, REPUBLICA ARABE UNIDA	
ESPAÑA	
GUIANA FRANCESA	
HONDURAS	
ISRAEL	
JORDANIA	
LIBERIA	
LIBIA	

MOCAMBIQUE

NORUEGA

PERU

POLONIA

TRINIDAD E TOBAGO

UNIAO SOVIETICA

URUGUAI

VENEZUELA

---

---

TOTAL

	2013	
# Registros	País de Nacionalidade	# Registros
<b>3.274</b>	<b>HAITI</b>	<b>11.755</b>
<b>173</b>	<b>BANGLADESH</b>	<b>1.843</b>
<b>114</b>	<b>SENEGAL</b>	<b>1.222</b>
<b>106</b>	<b>LIBANO</b>	<b>344</b>
<b>86</b>	<b>COLOMBIA</b>	<b>293</b>
84	SIRIA	282
53	GANA	238
49	CONGO	211
43	GUINE BISSAU	202
30	NIGERIA	185
26	SOMALIA, REPUBLICA	172
26	PAQUISTAO	122
25	DOMINICANA, REPUBLICA	113
18	GUINE	84
13	MALI	84
10	CUBA	81
10	ANGOLA	65
10	OUTROS PAISES	64
10	VENEZUELA	55
8	INDIA	37
8	BURKINA FASO	32
8	CAMARQUES	30
7	REPUBLICA DEM. DO CONGO	30
7	NEPAL	30
6	SERRA LEOA	29
6	IRAN	26
4	COSTA DO MARFIM	21
4	SUDAO	21
4	IRAQUE	21
4	GAMBIA	17
3	AFEGANISTAO	17
3	EGITO, REPUBLICA ARABE UNIDA	16
3	BHUTAN	16
3	BENIN	14
2	TOGO	14
2	BOLIVIA	12
2	QUENIA	10
1	CHINA	10
1	EQUADOR	9
1	PALESTINA	9
1	PERU	8
1	ESPANHA	6
1	TUNISIA	6
1	SRI-LANKA	6
1	ETIOPIA	5
1	FRANCA	4

1	EL SALVADOR	3
1	ROMENIA	3
1	LIBERIA	3
1	MARROCOS	3
1	SAO TOME E PRINCIPE	3
1	GUATEMALA	2
1	PANAMA	2
<u>1</u>	ARGENTINA	2
4.261	GUIANA FRANCESA	2
	PARAGUAI	2
	PORTUGAL	2
	ARGELIA	2
	CABO VERDE,IS	2
	LIBIA	2
	TANZANIA	2
	ZAMBIA	2
	FILIPINAS	2
	ISRAEL	2
	TURQUIA	2
	HONDURAS	1
	CHILE	1
	GUIANA,REPUBLICA	1
	SURINAME	1
	TRINIDAD E TOBAGO	1
	SUECIA	1
	SERVIA	1
	UNIAO SOVIETICA	1
	AFRICA DO SUL, REPUBLICA	1
	MOCAMBIQUE	1
	ARABIA SAUDITA	1
	LAOS	1
	<u>MALASIA</u>	<u>1</u>
	TOTAL	17.927

**2014 \*\*\***

**País de Nacionalidade # Registros**

**\*\*\*Dados atualizados até 30.10.2014**

<b>HAITI</b>	<b>14.583</b>
<b>SENEGAL</b>	<b>2.539</b>
<b>GANÁ</b>	<b>1.261</b>
<b>SIRIA</b>	<b>1.233</b>
<b>NIGERIA</b>	<b>1.056</b>
LIBANO	541
CONGO	458
BANGLADESH	359
DOMINICANA, REPUBLICA	354
GUINE BISSAU	311
PAQUISTÃO 275	
ANGOLA	175
VENEZUELA	154
CUBA	106
MALI	96
GUINE	92
CAMARÕES	83
SOMÁLIA, REPUBLICA	80
BURKINA FASO	80
COLOMBIA	80
SERRA LEÃO	64
EGITO, REPUBLICA ARÁBICA UNIDA	60
PALESTINA	60
CHINA	54
BENIN	52
TOGO	50
IRAQUE	49
ÍNDIA	43
ÁFRICA DO SUL, REPUBLICA	37
COSTA DO MARFIM	36
CABO VERDE, IS	31
GÂMBIA	28
AFEGANISTÃO	28
IRAN	16
REPÚBLICA DEM. DO CONGO	14
TURQUIA	13
UNIÃO SOVIÉTICA	12
SUDÃO	12
UCRÂNIA	11
JORDÂNIA	9
TANZÂNIA	9
MARROCOS	8
MOCAMBIQUE	8
LIBIA	8
BHUTAN	7
NEPAL	6



QUENIA	6
BOLIVIA	6
TUNISIA	6
EQUADOR	6
ESPAÑA	5
EL SALVADOR	5
LIBERIA	5
PERU	5
ARABIA SAUDITA	4
ETIOPIA	4
UGANDA	4
SAO TOME E PRINCIPE	4
ESTADOS UNIDOS DA AMERICA	4
CANADA	4
PORTUGAL	3
MAURITANIA	3
URUGUAI	3
GUIANA, REPUBLICA	3
ITALIA	2
SUECIA	2
GUINE EQUATORIAL	2
NAMIBIA	2
PARAGUAI	2
JAMAICA	2
EMIRADOS DA ARABIA	2
ISRAEL	2
LITUANIA	2
SURINAME	1
MIANMAR	1
REPUBLICA TCHECA	1
MEXICO	1
FRANCA	1
GAZA	1
SRI-LANKA	1
GRECIA	1
ALEMANHA	1
RUANDA	1
DAOME	1
REPUBLICA CENTRO AFRICANA	1
BAHRAIN	1
MADAGASCAR	1
ROMENIA	1
COREIA DO SUL	1
CHILE	1
NICARAGUA	1
ARGELIA	1
GEORGIA	1

-

43

TOTAL

24.802