



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT**

**DISSERTAÇÃO**

**EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE IMIGRANTES E  
REFUGIADOS EM NOVA IGUAÇU – RJ: UMA ANÁLISE SOBRE AS  
POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO MUNICIPAL.**

**Seropédica, RJ  
Agosto, 2024**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT**

**EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE IMIGRANTES E  
REFUGIADOS EM NOVA IGUAÇU – RJ: UMA ANÁLISE SOBRE AS  
POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO MUNICIPAL**

**KALINE DE OLIVEIRA LYRIO**

*Sob a orientação do Professor Dr.  
Marcio Silva Borges*

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção de grau de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, na Área de Concentração Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas sob a linha de pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Seropédica, RJ  
Agosto, 2024

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L992e      Lyrio, Kaline de Oliveira, 1985-  
                  Efetivação dos direitos fundamentais de imigrantes  
                  e refugiados em Nova Iguaçu - RJ: uma análise sobre as  
                  políticas públicas no âmbito municipal. / Kaline de  
                  Oliveira Lyrio. - Nova Iguaçu, 2024.  
                  232 f.: il.

Orientador: Marcio Silva Borges.  
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, Programa de pós-graduação em  
desenvolvimento territorial e políticas públicas -  
PPGDT, 2024.

1. Imigrantes e refugiados. 2. Políticas públicas.  
3. Integração no âmbito municipal. I. Borges, Marcio  
Silva , 1972-, orient. II Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro. Programa de pós-graduação em  
desenvolvimento territorial e políticas públicas -  
PPGDT III. Título.



**TERMO N° 711 / 2024 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)**

**Nº do Protocolo: 23083.046824/2024-34**

**Seropédica-RJ, 02 de setembro de 2024.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**KALINE DE OLIVEIRA LYRIO**

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

**DISSERTAÇÃO APROVADA EM 30/08/2024**

**MARCIO SILVA BORGES. Dr. UFRRJ  
(Orientador, Presidente da Banca)**

**HÉLION PÓVOA NETO. Dr. UFRJ**

**ALDENILSON DOS SANTOS VITORINO COSTA. Dr. UFRRJ**

**(Assinado digitalmente em 02/09/2024 14:53 )**  
ALDENILSON DOS SANTOS VITORINO COSTA  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptºAdP (12.28.01.00.00.00.06)  
Matrícula: 1967065

**(Assinado digitalmente em 02/09/2024 18:57 )**  
MARCIO SILVA BORGES  
COORDENADOR CURS/POS-GRADUACAO  
PPGDT (12.28.01.00.00.00.00.11)  
Matrícula: 2692836

**(Assinado digitalmente em 27/10/2024 18:18 )**  
HELION PÓVOA NETO  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: 713.687.017-87

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: **711**, ano: **2024**, tipo: **TERMO**, data de emissão: **02/09/2024** e o código de verificação: **fa99ce6a78**

*Dedico este trabalho aos meus pais, Walmir e Calede, que representam para mim o verdadeiro significado de refúgio, acolhimento, abrigo e amor ao longo de toda a minha vida.*

“A solidariedade é o sentimento que melhor expressa o respeito pela dignidade humana”.

(Franz Kafka)

## AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho não teria sido possível sem a colaboração, estímulo e empenho de diversas pessoas. Gostaria de expressar toda a minha gratidão e apreço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que esta tarefa se tornasse uma realidade.

Agradeço primeiramente a Deus, por me acompanhar, fortalecer e capacitar a alcançar os meus objetivos. A Ele, que renova suas misericórdias a cada manhã e demonstra sua fidelidade em cada detalhe da minha vida, dedico minha eterna gratidão, honra e glória. Sem a minha fé e a proteção divina, nada disso seria possível.

Aos meus pais, meus parceiros de vida, agradeço por estarem sempre presentes em todos os momentos, oferecendo apoio e suporte incondicionais. Gratidão por não medirem esforços para facilitarem todos os meus caminhos, por serem meus exemplos de caráter e honradez. O amor genuíno e a dedicação de vocês me deram a força necessária para concluir esta trajetória acadêmica.

“Quem estará nas trincheiras ao teu lado? – E isso importa? – Mais do que a própria guerra.” (Ernest Hemingway) Não caminho só, e nos encontros que a vida proporciona, as amizades que conquistamos, as pessoas que admiramos e o aprendizado constante contribuem de forma significativa para quem somos e para quem aspiramos ser.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Márcio Borges, por toda atenção, paciência e incentivo que foram essenciais para a conclusão desta dissertação.

Aos meus amigos presentes na minha vida por mais de duas décadas, agradeço por me acompanharem em todas as etapas e principalmente por tornarem minha vida mais leve: Diego, Paula, Daiana, Kelly, Gabriel, Carina e Vivian. Agradeço ao meu amigo, Anderson Oriente, por ser uma pessoa que incentiva pessoas, que sopra coragem, otimismo, luz, por ser professor na mais pura essência dessa profissão, por ser admirável em sua paixão em colocar em prática ideias e projetos que transformam vidas. O seu apoio e incentivo foram fundamentais ao longo de todas as etapas do mestrado. À amiga, Ediléia de Carvalho, querida Dila, minha gratidão por sua cumplicidade e parceria, por suas leituras atentas e por todas as contribuições no acompanhamento da minha pesquisa. Registro minha grande admiração pela mulher forte e admirável que impulsiona e inspira outras mulheres.

Ao meu amado namorado, Leonardo Darbilly, que esteve ao meu lado na conclusão desta caminhada, me apoiando, incentivando e inspirando. Com você ao meu lado tornando meus dias mais felizes pude concluir este mestrado.

Agradeço aos meus colegas de trabalho, principalmente à Dayane Aragoso, por compreender a minha ausência, pelo apoio e incentivo diário que foram fundamentais para essa conquista.

Aos servidores do município de Nova Iguaçu, em especial à Secretaria Municipal de Assistência Social, Elaine Medeiros, por abrir meus caminhos diante da imensa ajuda durante a coleta dos dados que foram essenciais para que eu pudesse alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) pela oportunidade de crescimento acadêmico e pessoal. Sou profundamente grata a todos os docentes do programa, cujas orientações e conhecimentos foram essenciais para a construção desta dissertação.

À turma do PPGDT 2022-1, gratidão por cada momento compartilhado. Um agradecimento especial à Ana Claudia, cuja amizade foi um presente ao longo do mestrado. Obrigada por estar ao meu lado, compartilhando as dificuldades e as alegrias dessa trajetória, que se tornou mais leve com sua amizade e apoio.

Manifesto também minha gratidão à banca examinadora pelas valiosas contribuições e sugestões, que enriqueceram significativamente este trabalho, permitindo o aprimoramento

desta dissertação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

## RESUMO

Lyrio, Kaline de O. **Efetivação dos direitos fundamentais de imigrantes e refugiados em Nova Iguaçu – RJ: uma análise sobre as políticas públicas no âmbito municipal.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, UFRRJ, Seropédica, RJ, 2020.

O presente estudo surge no contexto global do crescente número de pessoas em situação de deslocamento forçado, concentrando-se na análise da implementação de políticas públicas que visam auxiliar a integração de imigrantes, refugiados e apátridas no âmbito de competência municipal. A efetiva implementação dessas políticas requer um processo de descentralização das competências do Estado, abrangendo as esferas federal, estadual e municipal. Contudo, é no âmbito municipal que a interação direta com as dificuldades enfrentadas por essa população se torna mais evidente, especialmente no que diz respeito ao acesso a direitos fundamentais e a serviços públicos essenciais, que muitas vezes permanecem invisibilizados perante a sociedade. Sendo assim, objetivo da pesquisa é analisar em que medida políticas públicas para integração de imigrantes e refugiados tem sido implementada por parte da Administração Pública no Município de Nova Iguaçu. A justificativa para a pesquisa reside na necessidade de aprofundar o debate sobre a efetivação dos direitos dos refugiados e imigrantes em nível municipal, onde ocorre a recepção e o acolhimento desses grupos. O estudo contextualiza os principais marcos históricos do processo migratório e a constituição dos atos normativos relevantes para a proteção de imigrantes e refugiados. Além disso, analisa o conceito, o ciclo de políticas públicas, com o objetivo de compreender os mecanismos de implementação e a efetivação das políticas públicas migratórias no âmbito municipal. Como percurso metodológico, este estudo adotou uma abordagem qualitativa, com base em uma pesquisa bibliográfica e na análise de um estudo de caso específico do município em questão. A pesquisa de campo foi conduzida com o objetivo de obter dados primários sobre a área investigada, por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com imigrantes, refugiados, apátridas, e representantes de órgãos federativos e organizações institucionais envolvidas na implementação de políticas migratórias. A finalidade principal foi examinar a proteção legal conferida pelo Estado brasileiro a esses indivíduos, bem como as ações realizadas pela gestão local para implementar políticas públicas municipais que garantam a efetivação de seus direitos. Os resultados dos dados analisados nesta investigação revelaram os fluxos migratórios recebidos pelo município, as práticas de governança migratória adotadas, as principais demandas dos migrantes e as limitações enfrentadas pela municipalidade que necessita de medidas mais concretas para a formalização e implementação de políticas públicas direcionadas exclusivamente a imigrantes e refugiados com base na elaboração de leis e a finalização do Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados de Nova Iguaçu.

**Palavras-chave:** Imigrantes e refugiados; Políticas públicas; Integração no âmbito municipal.

## ABSTRACT

### **ENFORCEMENT OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF REFUGEES IN NOVA IGUAÇU - RJ: AN ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES AT THE MUNICIPAL LEVEL**

The present study arises in the global context of the growing number of people in situations of forced displacement, focusing on the analysis of the implementation of public policies that aim to assist the integration of immigrants, refugees and stateless people within the scope of municipal competence. The effective implementation of these policies requires a process of decentralization of State competences, covering the federal, state and municipal spheres. However, it is at the municipal level that direct interaction with the difficulties faced by this population becomes more evident, especially with regard to access to fundamental rights and essential public services, which often remain invisible to society. Therefore, the objective of the research is to analyze the extent to which public policies for the integration of immigrants and refugees have been implemented by the Public Administration in the Municipality of Nova Iguaçu. The justification for the research lies in the need to deepen the debate on the implementation of the rights of refugees and immigrants at the municipal level, where these groups are received. The study contextualizes the main historical milestones of the migration process and the constitution of relevant normative acts for the protection of immigrants and refugees. Furthermore, it analyzes the concept and the public policy cycle, with the aim of understanding the implementation mechanisms and enforcement of public migration policies at the municipal level. As a methodological approach, this study adopted a qualitative approach, based on bibliographical research and the analysis of a specific case study of the municipality in question. The field research was conducted with the objective of obtaining primary data on the area investigated, through semi-structured interviews carried out with immigrants, refugees, stateless people, and representatives of federative bodies and institutional organizations involved in the implementation of migration policies. The main purpose was to examine the legal protection granted by the Brazilian State to these individuals, as well as the actions taken by local management to implement municipal public policies that guarantee the realization of their rights. The results of the data analyzed in this investigation revealed the migratory flows received by the municipality, the migratory governance practices adopted, the main demands of migrants and the limitations faced by the municipality that needs more concrete measures for the formalization and implementation of public policies aimed exclusively at immigrants and refugees based on the drafting of laws and the finalization of the Municipal Policy Plan for Immigrants and Refugees of Nova Iguaçu

**Keywords:** Immigrants and refugees; Public policy; Integration at the municipal level.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1- Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 2023 .....	63
Tabela 2- Representantes de órgão público.....	1177
Tabela 3- Refugiados residentes do município de Nova Iguaçu .....	1177
Tabela 4- Perfil dos refugiados Waraos .....	1322
Tabela 5- Caracterização das pessoas refugiadas entrevistadas .....	1455
Tabela 6- Respostas das pessoas refugiadas sobre a causa do deslocamento .....	1477
Tabela 7- Respostas das pessoas refugiadas sobre os principais desafios encontrados no processo de acolhimento e proteção no Brasil .....	1488
Tabela 8- Respostas sobre suporte do município e qual foi o tipo de suporte recebido.....	1499
Tabela 9- Perfil dos refugiados afegãos.....	151
Tabela 10- Perfil dos refugiados palestinos.....	1599
Tabela 11- Atendimentos entre 2021 e 2022 do Estado do Rio de Janeiro.....	1666
Tabela 12- Situação Migratória do Estado do Rio de Janeiro .....	1677
Tabela 13- Nacionalidades de imigrantes e refugiados do Estado do Rio de Janeiro .....	1677
Tabela 14- Raça/etnia de imigrantes e refugiados do Estado do Rio de Janeiro .....	1677
Tabela 15- Gênero de imigrantes e refugiados do Estado do Rio de Janeiro .....	1688
Tabela 16- Faixa etária de imigrantes e refugiados do Estado do Rio de Janeiro .....	1698
Tabela 17 - Quantitativos de atendimentos de municípios da Região Metropolitana.....	169

## **LISTA DE QUADRO**

Quadro 1- Respostas da entrevista com o refugiado afgão ..... 153

## **LISTA DE GRÁFICO**

Gráfico 1- Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo ano de solicitação - 2011 - 2023.....	62
Gráfico 2- Distribuição relativa dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual – 2023. ....	633
Gráfico 3- Total de inscritos no Cadastro Único de 2023.1 provenientes do continente da América .....	12020
Gráfico 4- Total de inscritos no Cadastro Único de 2023.1 provenientes do continente da Ásia .....	1211
Gráfico 5- Total de inscritos no Cadastro Único de 2023.1 provenientes do continente Europeu .....	1211
Gráfico 6- Total de inscritos no Cadastro Único de 2023.1 provenientes do continente da África .....	1222
Gráfico 7- Total dos inscritos no Cadastro Único do período de 2023.1 provenientes dos continentes da América, Ásia, Europa e África.....	1233

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Modesto Brocos. A redenção de Cam (1895).....	355
Figura 2- Objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) .....	106
Figura 3- Mapa da Cidade de Nova Iguaçu.....	110
Figura 4- Refugiados indígenas Waraos.....	1355
Figura 5- Crianças indígenas Waraos refugiadas .....	1355
Figura 6- Expressão Cultural de dança dos indígenas Waraos.....	1366
Figura 7 - Fotografia afixada na Secretaria Municipal de Assistência Social contendo a imagem da bebê filha de refugiados Waraos nascida no município de Nova Iguaçu.....	139
Figura 8 - Casa Acolhida de Imigrantes, fachada e sala de TV .....	1422
Figura 9- Casa Acolhida, dormitorio 1 e 2 .....	1422
Figura 10 - Casa Acolhida, dispensa e cozinha .....	1433
Figura 11- Casa Acolhida, area externa 1 e 2.....	1433
Figura 12- Casa Acolhida, atividade cultural .....	1444
Figura 13- Casa Acolhida, atividade cultural .....	1444
Figura 14- Representação dos refugiados na COMIGRAR-RJ .....	1445
Figura 15- Acolhimento dos Palestino .....	16060
Figura 16- Ida ao Estado de São Paulo.....	1611

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES**

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AIB	Associação Brasileira de Imprensa
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEIPARM	Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados
CMI	Conselho Municipal de Imigrantes
COMIGRAR	Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia
COMIRAT/RS	Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CORE	Community Organized Relief Effort
CRAI	Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes
CRAI-Rio	Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CREAS	Referência Especializado de Assistência Social
DPE-MT	Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso
DPU	Defensoria Pública da União
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNLA	Frente Nacional de Libertação de Angola
FONACCERAM	Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados, Apátridas e Migrantes
GT	Grupo de Trabalho
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social

MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MGÍ	Indicadores de Governança Migratória Local
MPI	Ministério dos Povos Indígenas
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MPMT	Ministério Público do Estado do Mato Grosso
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MPT/MT	Ministério Público do Trabalho do Mato Grosso
NIS	Número de Identificação Social
NUDEDH	Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
NUEP	Núcleo de Educação Permanente
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos
PDMIG	organização Pacto pelo Direito de Migrar
RNM	Registro Nacional Migratório
SCFV	Serviço Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SUAS	Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1.O encontro com o tema.....	15
1.2. Questões norteadoras e objetivos da pesquisa.....	17
1.2.1 Objetivo geral.....	255
1.2.2 Objetivos específicos.....	25
1.3 Hipóteses.....	26
1.4 Justificativa.....	26
1.5 Metodologia.....	27
1.5.1 Levantamento Bibliográfico e documental.....	28
1.5.2 Aplicação de questionários .....	29
1.5.3 Entrevistas semestruturadas.....	30
<b>2. CAPÍTULO I - PRECEDENTES HISTÓRICOS E PANORAMA NORMATIVO ....</b>	<b>32</b>
2.1. Processo Migratório (1890 - 1941).....	32
2.2 Pós Segunda Guerra Mundial (1945 – 1981) .....	399
2.3. Constituição Federal e Direitos Fundamentais .....	51
2.4 Da Lei 9.474 de 22 de julho de 1997.....	56
2.4.1. Do Conceito de Refugiado.....	57
2.4.2. Da Reunião Familiar .....	588
2.4.3 Do Conare .....	61
2.4.4 Do Processo de Refúgio.....	65
2.4.5 Das soluções duráveis .....	67
2.5 Lei de Migração nº 13.445, de 24 de maio de 2017.....	70
<b>3. CAPÍTULO II –ASPECTOS BASILARES PARA A COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS .....</b>	<b>76</b>
3.1 Análise de contexto: Estado neoliberal brasileiro e políticas públicas migratórias .....	76
3.2 Problema social e conceito de políticas pública .....	82
3.3 Ciclo de políticas públicas .....	86
<b>4. DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU E A RELAÇÃO COM IMIGRANTES E REFUGIADOS .....</b>	<b>109</b>
4.1. Apresentação do território de Nova Iguaçu .....	109
4.2 Dos dados do fluxo migratório do município de Nova Iguaçu .....	114

4.3 A caracterização dos grupos formados por indivíduos em situação de imigração e refúgio no âmbito do município de Nova Iguaçu.....	1199
4.3.1 Grupo Migratório – Refugiados Venezuelanos Indígenas Waraos.....	15025
4.3.2 Grupo Migratório – Refugiados Venezuelanos Idosos (não indígenas).....	140
4.3.3 Grupo Migratório – Refugiados Afegãos.....	150
4.3.4 Grupo Migratório – Repatriados de Gaza (Palestinos).....	158
4.4 Condições de integração dos indivíduos em situação de imigração e refúgio a efetivação dos seus direitos fundamentais.....	162
4.4.1 Principais desafios para a integração de imigrantes, refugiados e apátridas.....	162
4.4.2 Construção de planos municipais e implementação de comitês estaduais e municipais.....	172
4.4.3 Infraestrutura necessária para o atendimento de imigrantes, refugiados e apátridas.....	175
4.4.4 Capacitação e sensibilização dos agentes públicos para o atendimento e efetivação dos direitos da população migrante, refugiada e apátrida.....	177
4.5. Investigaçāo da participação do poder público municipal na implementação de políticas públicas para a integração de imigrantes e refugiados.....	179
<b>6. CONSIDERAÇĀES FINAIS.....</b>	<b>1855</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>190</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>208</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>229</b>

## 1 INTRODUÇÃO

É inegável o caráter emergente da problemática do crescimento das situações de migração e refúgio mundialmente. As questões que têm mobilizado este debate chamam atenção para as relações desiguais de poder, bem como para a existência das crises humanitárias que corroboram para a intensificação dos deslocamentos forçados de pessoas que deixam seus países de origem em busca de proteção em outras nações, seja em decorrência de conflitos internacionais, regionais ou de violações dos seus direitos humanos.

As reflexões e pesquisas sobre essa temática têm sido cada vez mais recorrentes, sobretudo, os desafios que emergem deste/neste campo de investigação. A construção de agendas públicas e políticas que buscam discutir tais desafios, avançando também na garantia dos direitos que incidem sobre a população em situação de migração e refúgio, intensificam-se e diferentes atores sociais e políticos assumem este debate. É nesse contexto de discussão que a presente dissertação de mestrado se encontra.

### 1.1. O encontro com o tema

O interesse por esta temática surge primeiramente de questionamentos e interlocuções construídas no âmbito da experiência profissional como servidora do município de Nova Iguaçu, alocada na superintendência jurídica da Secretaria Municipal de Educação-SEMED no ano de 2019. Na ocasião, foi surpreendida com a existência de refugiados no município. Conhecimento que se deu por intermédio de um ofício do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) que determinava a matrícula de crianças refugiadas no sistema escolar municipal. Desde então, foi possível constatar o quanto a informação sobre a existência desses grupos nessa localidade era e é pouco difundida na esfera do Poder Executivo.

Diante da necessidade de aglutinar as principais secretarias de atendimento à esta demanda, a pesquisadora passou a integrar, posteriormente, um Grupo de Trabalho (GT) composto por representantes de diversas competências tais como: Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Educação, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Organização Internacional para as Migrações (OIM), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), dentre

outros. A partir desta imersão, foi possível ampliar a visão acerca da realidade da integração de refugiados no âmbito municipal, tendo como recorte de limitação temporal, o ano de 2019 a 2024.

Deste modo, ao experientiar um contato mais próximo com núcleos de familiares de refugiados foi possível acompanhar os principais desafios enfrentados para a integração desta categoria, assim como as dificuldades de alinhamento de informações perante os entes federativos.

Com efeito, os diálogos e imersões construídos até aqui, não apenas despertaram uma aspiração e inspiração de estudar o tema, bem como propiciaram interlocuções teóricas e empíricas que levaram ao ingresso no curso de mestrado oferecido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Política Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), onde foi possível prosseguir com os mesmos interesses de pesquisa e um maior aprofundamento acerca destes.

Além disso, merece destaque a experiência de cursar a disciplina *Políticas de Imigração no Brasil*, ministrada pelo professor Helion Póvoa Neto e oferecida pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ), que consolidou ainda mais essa trajetória de estudo sobre o tema migratório. A disciplina proporcionou um espaço de reflexão crítica e interdisciplinaridade, no qual o contato com diferentes abordagens teóricas e experiências práticas enriqueceu a compreensão das políticas de imigração no contexto brasileiro. Essa vivência não só ampliou o repertório acadêmico, como também fomentou o diálogo entre as perspectivas territoriais e urbanas e a necessidade de políticas públicas integradas e inclusivas para migrantes no âmbito municipal.

O percurso traçado ao longo dos últimos anos revelou-se fundamental para a compreensão da complexidade e das lacunas existentes na integração de refugiados no contexto municipal, em especial no município de Nova Iguaçu, o que se tornou ponto de partida para a elaboração desta dissertação. A conjugação da experiência profissional e das vivências acadêmicas foram essenciais para a construção de um olhar atento e crítico sobre as políticas públicas migratórias, ressaltando a urgência de iniciativas que promovam o alinhamento entre os diferentes entes federativos e assegurem a efetivação de direitos fundamentais aos refugiados.

O estudo realizado nesta dissertação não apenas aprofundou reflexões e apresentou

propostas essenciais para a compreensão da temática migratória, como também contribuiu para o desenvolvimento de políticas públicas no município de Nova Iguaçu. Esse processo culminou na publicação do Plano Municipal de Políticas para Migrantes, Refugiados e Apátridas, após a conclusão da dissertação, consolidando-se como um marco institucional que demonstra a articulação entre o conhecimento acadêmico, a prática profissional e o avanço na execução de políticas públicas no contexto da Administração Pública Municipal.

A elaboração do Plano Municipal teve início com a formalização do Grupo de Trabalho (GT), instituído por meio de publicação no Diário Oficial (Anexo B). Esse GT foi responsável por conduzir os estudos, discussões e a elaboração do documento, contando com uma composição diversificada que incluiu profissionais de diversas áreas, representantes de secretarias municipais, organizações internacionais, coletivos de migrantes e instituições acadêmicas. Entre as instituições participantes, destaca-se o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT), representado pela pesquisadora e autora desta dissertação, que contribuiu como apoio técnico no desenvolvimento das atividades do grupo.

O Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados (Anexo C) busca se inserir em um contexto mais abrangente de proteção e garantia de direitos, promovendo a coordenação de ações entre os diferentes níveis de governo, bem como visa assegurar o envolvimento ativo da sociedade civil, migrantes, refugiados e apátridas, permitindo que suas necessidades sejam consideradas e suas opiniões valorizadas, garantindo que as políticas públicas sejam elaboradas de forma inclusiva e alinhada às demandas reais dessa população.

Assim, esta dissertação se estrutura sobre o aprendizado e as reflexões adquiridas ao longo de uma trajetória permeada por diálogos interinstitucionais e aprofundamento teórico, evidenciando o potencial transformador de uma atuação comprometida com a inclusão e com a criação de políticas públicas municipais que reflitam os princípios de justiça e igualdade para a integração de imigrantes e refugiados.

### **Questões norteadoras e objetivos da pesquisa**

A mobilidade humana tem sido uma constante na construção histórica mundial desde as primeiras civilizações, entretanto, não se pode perder de vista que os registros de deslocamentos

humanos ocorrem por diversas motivações, sendo de maneira espontânea ou forçosamente.

Apesar da temática de migrações e refúgio estarem presentes também na história do país, assim como na evolução do panorama normativo existente, tanto no âmbito internacional como nacional, a referida problemática ocupa hoje centralidade na agenda internacional. Questão que pode ser compreendida em decorrência do aumento do fluxo migratório em escala global nos últimos anos – seja em razão da eclosão das recentes guerras entre Ucrânia e Rússia, bem como na Palestina e Israel, o aumento significativo de desastres ambientais e o reflexo do deslocamento de cidadãos venezuelanos, em decorrência da crise econômica que assolou o país.

Segundo o relatório anual do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), “Tendências Globais”<sup>1</sup> de junho de 2024, 120 milhões de pessoas em todo o mundo foram forçadas a se deslocar por motivos de guerras, conflitos, perseguições e violação dos direitos humanos.

O relatório supracitado revela que, por doze anos consecutivos, os números globais de deslocamento forçado aumentaram. Esse crescimento é atribuído tanto aos conflitos novos e persistentes quanto à incapacidade de resolver crises prolongadas. Um dos principais fatores foi o conflito devastador no Sudão, que resultou no deslocamento de 10,8 milhões de sudaneses até o final de 2023. Conflitos violentos em Mianmar e na República Democrática do Congo também contribuíram significativamente para o aumento do número de pessoas em situação de deslocamento forçado. Além disso, na Faixa de Gaza, cerca de 1,7 milhão de pessoas foram forçadas a se deslocar, em grande parte refugiados palestinos, devido à violência extrema. A Síria continua sendo a maior crise de deslocamento global, com 13,8 milhões de pessoas deslocadas interna e externamente. O relatório enfatiza que esse quantitativo representa tragédias humanas que devem incitar a comunidade internacional a agir com urgência para enfrentar as causas subjacentes do deslocamento forçado.

O cenário global do crescente número de pessoas refugiadas aponta para o enfoque determinante da problemática social relacionada à integração destes indivíduos no país de acolhimento, assim como a efetivação dos direitos fundamentais destes indivíduos, a exemplo da assistência social, acesso à educação, promoção de emprego e geração de renda, habitação

---

<sup>1</sup> O relatório é produzido anualmente, e foi divulgado em 13/06/2024 contendo a apresentação de dados atualizados até dezembro do ano de 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023>. Acesso em: 18 jun. 2024.

e saúde.

Vale pontuar que a temática acerca da proteção de imigrantes e refugiados ganhou destaque no contexto internacional, sobretudo, diante da Segunda Guerra Mundial, visto que as violações de direitos acometidas por regimes totalitários levou à promulgação da Carta das Nações Unidas<sup>2</sup> (1945) e a constituição da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, que previa asilo para a população que precisava se deslocar em razão de temores e perseguições devido à guerra, sendo compelidos a deixar o seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outros países. A aludida Declaração é corolário da garantia das liberdades fundamentais a todos, sem distinção, incluindo os refugiados de guerra.

A comunidade internacional passou a instituir princípios e normas para proteção dos refugiados. De acordo com Barbosa e Hora (2007), o sofrimento imenso experimentado por milhões de pessoas que sobreviveram à Segunda Guerra Mundial, um conflito que causou a morte de mais de quarenta milhões de indivíduos, motivou as Nações Unidas a criar uma das mais significativas convenções internacionais para regular a situação jurídica dos refugiados.

Em Genebra, na data de 28 de julho de 1951 se estabeleceu a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>3</sup> e conceituou o refugiado como qualquer pessoa que está fora de seu país devido a um medo fundado de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política.

A codificação e o reconhecimento do direito dos refugiados no ordenamento internacional, vinculou os Estados signatários a assegurarem através da criação de normas e legislações pátrias a cumprirem as obrigações impostas para a proteção e integração dos refugiados em seus respectivos territórios.

No que se refere ao ordenamento jurídico pátrio de proteção dos refugiados destacam-se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei nº 9.474/1997, mais conhecida como Lei do Refúgio e, mais recentemente, a Lei nº 13.445/2017, denominada Lei

---

<sup>2</sup> A Carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes de 50 países presentes à Conferência sobre Organização Internacional, que se reuniu em São Francisco de 25 de abril a 26 de junho de 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 09 mar. 2023.

<sup>3</sup> A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, também identificada como Convenção de 1951 estabeleceu uma limitação temporal concernentes aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, bem como previa que o país signatário aplicasse ou não uma reserva geográfica. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em: 19 maio. 2023.

de Migração.

A Lei nº 9.474/97 – Lei do Refúgio regulamenta a proteção para refugiados, tal legislação é considerada uma referência mundial, haja vista o enfoque do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. A referida lei instituiu a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que reúne segmentos da área governamental, sociedade civil e das Nações Unidas. Cabe ao CONARE analisar e deliberar acerca do reconhecimento da condição de refugiado.

E, nesse ponto, cabe salientar que embora os sistemas normativos de proteção aos refugiados sejam reconhecidos, positivados e internacionalizados, ainda assim, há o enfrentamento de desafios para a sua efetivação prestacional, uma vez que a proteção e integração depende, necessariamente, do interesse de cada Estado.

Neste sentido, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida possui como finalidade coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo Federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, devendo contar com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas.

Portanto, no espectro teórico normativo, concede-se a imigrantes e refugiados igualdade de *status jurídico*, no que tange à direitos fundamentais precípuos na defesa e garantia dos sujeitos, contudo a edição dos diplomas legais não são suficientes para a sua efetivação, por conseguinte, se faz necessário a implementação de política públicas destinadas para essa categoria.

Lussi (2015, p. 137) afirma que “as desigualdades existem como um elemento da realidade e determinam um contexto local. Estas são representadas por excelência pelos sujeitos que migram, mas podem referir-se igualmente a sujeitos autóctones e podem requerer políticas específicas para que os direitos possam ser garantidos”. Para tanto, a implementação de políticas públicas de acolhimento requer um processo de descentralização das competências do Estado, passando pela esfera federal, estadual e municipal. E para construí-las, se faz necessário conhecer profundamente a realidade que deseja transformar, visto que há atos normativos pátrios e internacionais, contudo são os municípios que experimentam a recepção, o acolhimento, as dificuldades de integração e o cotidiano dos imigrantes e refugiados, sendo certo que se enfrenta o desafio direto, no que se refere à gestão de políticas locais,

principalmente em decorrência do aumento desses fluxos.

Os imigrantes e refugiados ainda enfrentam obstáculos para serem integrados na sociedade, seja por motivos de preconceito, diferenças culturais, racismo, ou diante das dificuldades já enfrentadas no cotidiano muitos cidadãos consideram que terão maior competitividade na busca de empregos, vagas escolares ou perda dos seus direitos em detrimento do acolhimento.

A lógica competitiva posiciona os indivíduos em uma constante rivalidade, promovendo o isolamento e fragmentando a percepção de pertencimento a um coletivo. Dentro dessa perspectiva, as dificuldades enfrentadas pela população nacional são exacerbadas pela percepção de que recursos escassos terão de ser compartilhados com imigrantes e refugiados. Entretanto, essa lógica compromete a ideologia de solidariedade, transformando direitos previamente reconhecidos em uma condição de sobrevivência individual, pautada pelo princípio do "cada um por si".

Além da percepção competitiva fomentada perante a sociedade, os imigrantes e refugiados enfrentam barreiras políticas, no que tange à migração regular e a efetivação de direitos fundamentais já assegurados através de atos normativos internacionais e nacionais.

O estímulo da participação política e capacitação da população através da garantia de acesso a bens e serviços como educação básica, saúde, segurança, justiça social contribuem consideravelmente para o desenvolvimento social e local.

A temática ainda pouco debatida acerca de deslocamentos forçados no âmbito municipal é um prognóstico ao alto preço a ser pago pela sociedade que condena uma geração invisibilizada e impossibilitada de alcançar autonomia para a reconstrução de suas vidas, visto que seus direitos não devem ser pautados restritivamente às legislações e atos normativos existentes, mas sobretudo através de ferramentas de políticas públicas que visem garantir a efetivação dos seus direitos.

Ademais, as ações descentralizadas muitas vezes não seguem uma regularidade ou organização que venha a facilitar informações sistematizadas por todos os entes da federação. Na prática, o indivíduo em situação de deslocamento forçado não possui conhecimento ou informações suficientes para nortear os procedimentos concernentes ao seu ingresso e integração local.

Neste contexto, constata-se que para promover políticas públicas efetivas que visem a

integração digna é imprescindível que as ações governamentais sejam disponibilizadas para a construção de espaços de participação social fundamentado em pilares de Planos de Política Municipal com a instituição de Comitês e Conselhos com o objetivo de atingir resultados de governança migratória local

Souza (2006) argumenta que o foco analítico das políticas públicas deve ser a identificação do tipo de problema que elas visam corrigir. Ela destaca que a própria política pública, a política em geral, a sociedade a e as instituições onde as políticas são decididas, desenhadas e implementadas estão todas interligadas nesse processo. Portanto, o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

A construção de políticas públicas é constituída através de visões conceituais, e a consciência coletiva sobre determinado alvo a ser analisado é um fator determinante para definir a sua agenda. Nesse contexto, Capella (2006) esclarece que, em "*Agendas, Alternatives, and Public Policies*", Kingdon busca responder por que alguns problemas se tornam importantes para um governo e como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública. Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto de quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Em seu modelo de múltiplos fluxos, o autor foca especificamente nos dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*) (Capella, 2006, p. 25).

A perceptibilidade da integração de pessoas em situação de deslocamento forçado na sociedade, se encontra intimamente correlacionada à implementação de políticas públicas, principalmente no âmbito municipal. É necessário que a atuação do poder público esteja em sintonia com a sociedade civil nas esferas político-jurídica e sociológica.

Neste sentido, torna-se essencial ampliar o sentido da cidadania e incorporar a reflexão sobre a cidadania cultural, que reconheça as diferentes tradições culturais presentes numa determinada sociedade. Valorizá-las e fazer com que estas diferentes culturas tenham acessibilidade de manifestação e representação na sociedade como um todo.

Reflexões dessa ordem não dizem respeito estritamente ao mundo sociológico ou político, mas possui relevância direta à ordem jurídica instituída para um Estado Democrático de Direito, que tem como princípio fundamental a Dignidade da Pessoa Humana, para um país que deve visar à construção de uma sociedade, livre, justa, reduzindo as desigualdades sociais, promovendo o respeito à pluralidade e o combate a toda forma de discriminação.

Diante do exposto, presume-se então que, a integração para refugiados deve ser pautada em políticas públicas que auxiliem em um processo migratório mais democrático e com medidas facilitadoras, devendo existir maior investimento na promoção de políticas públicas que visem garantir aos refugiados a efetivação dos seus direitos fundamentais. Logo, a ausência de institucionalidade social em uma política de atuação municipal ou gestão local das demandas trazidas pelos novos fluxos migratórios, contribuem para a invisibilidade desta categoria e para o negligenciamento dos seus direitos.

Sendo assim, o poder público municipal, em seus diversos setores de atuação, é o principal ator político para assegurar a integração de imigrantes e refugiados, visto que se posicionam na linha de frente para garantir serviços básicos em seus territórios. Deste modo, a ausência de implementação de políticas públicas migratórias se apresenta como uma demanda reprimida para essa categoria.

Todas essas questões compõem um mosaico investigativo que denota a importância de se discutir a viabilidade e possibilidades de implementação das políticas públicas para imigrantes e refugiados dentro dos municípios do estado do Rio de Janeiro, como é o caso do município de Nova Iguaçu. Além disso, são oferecidas pistas para se identificar os dissensos existentes entre aquilo que propõe os textos legais das políticas públicas existentes e a realidade vivenciada por essas populações.

Tendo como base, portanto, os atos normativos e diretrizes legais, a presente pesquisa tem como objetivo realizar um mapeamento das políticas públicas migratórias e programas desenvolvidos no município de Nova Iguaçu, localizado na região da Baixada Fluminense<sup>4</sup>, no estado do Rio de Janeiro. O intuito aqui é contribuir com a integração local da população

---

<sup>4</sup> Agrupamento de treze municípios região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, a saber: Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti, Belford Roxo, Mesquita, Japeri, Queimados, Magé, Guapimirim, Itaguaí, Paracambi e Seropédica – Oliveira (2004, p. 27), Rafael da Silva Oliveira (organizador). Baixada Fluminense: novos estudos e desafios. Rio de Janeiro: Paradigma, 2004, p. 27. (a citação completa você apresenta nas Referências no final).

refugiada e analisar a efetividade dos seus direitos.

Justifica-se a escolha do referido município, por ser constatado no âmbito de uma coleta de dados realizada junto a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS de Nova Iguaçu, a partir do ano de 2019, o aumento do quantitativo de refugiados residentes na cidade em razão da intensificação do fluxo migratório venezuelano.

Neste contexto, Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu informou que no ano de 2023 foram registrados como refugiados, 25 (vinte e cinco) pessoas oriundas da Venezuela de etnia indígena Warao que se encontram instalados na Zona Rural do bairro Tinguá. Além de 19 (dezenove) venezuelanos com a faixa etária acima de 60 (sessenta) anos que são residentes da Casa da Acolhida Imigrantes Venezuelanos, localizados no bairro de Jardim Paraíso. Destaca-se, ainda, o registro de 32 afegãos que também se encontram em condição de refúgio e estão acolhidos na Zona Rural do bairro Tinguá, do município de Nova Iguaçu.

De acordo com os dados da Secretaria Municipal de Assistência Social, o município registrou, por meio do Cadastro Único e do Número de Identificação Social (NIS) no período de 2023.1, aproximadamente 420 imigrantes de mais de 40 nacionalidades distintas. Discorreremos sobre esses dados adiante.

Face ao exposto, a pesquisa se estrutura da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta os principais apontamentos históricos do processo migratório e a constituição dos atos normativos relevantes de proteçãoa imigrantes e refugiados. Este capítulo aborda a importância da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1945 e da Carta dasE Nações Unidas de 1945; a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Convenção de Genebra, Protocolo de 1967, Estatuto dos Estrangeiros, Constituição Federal e da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências e a Lei da Migração nº 13.445, de 24 de maio de 2017.

No segundo capítulo, aborda-se o contexto do Estado neoliberal brasileiro e suas consequências para as políticas públicas migratórias, com ênfase na tensão entre as exigências do neoliberalismo e a imperatividade de assegurar os direitos fundamentais dos migrantes. O capítulo explora, ainda, a identificação das demandas migratórias como questões de interesse público, analisando o conceito de políticas públicas e destacando o ciclo de políticas públicas como um processo dinâmico que engloba a formulação, implementação e avaliação das

políticas. Além disso, o capítulo se concentra na implementação de políticas públicas em nível municipal, ressaltando a importância de alinhar essas iniciativas às agendas globais de desenvolvimento, como a Agenda 2030 da ONU.

Por fim, o terceiro capítulo concentra-se a análise dos dados coletados a partir da pesquisa de campo sobre o fluxo migratório no município de Nova Iguaçu, considerando um período de cinco anos, de 2019 a 2024. Este capítulo aborda a sistematização dessas informações, detalhando o percurso metodológico da coleta, análise e interpretação dos dados, com foco na descentralização das competências dos entes federativos e na investigação da gestão de políticas públicas em nível municipal.

Tendo feito toda essa contextualização inicial onde são apresentadas as primeiras impressões da pesquisadora sobre o tema, bem como a construção da relação com o objeto de pesquisa e o campo empírico, serão focados à apresentação do problema investigativo e os seus objetivos.

### **1.2.1. Objetivo geral**

A presente pesquisa de mestrado tem por objetivo analisar em que medida políticas públicas para integração de imigrantes e refugiados tem sido implementadas por parte da Administração Pública no Município de Nova Iguaçu.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- Contribuir para a ampliação e aprofundamento do debate sobre a situação das populações imigrantes e refugiadas que chegam em território brasileiro, bem como para a efetivação das políticas públicas que incidem sobre seus direitos no âmbito municipal.
- Caracterizar os grupos formados por indivíduos em situação de imigração e refúgio no âmbito do município de Nova Iguaçu.
- Abordar as condições de integração dos indivíduos em situação de imigração e refúgio, no que tange aos seus direitos fundamentais no município de Nova Iguaçu.
- Investigar como se dá a participação do Poder Público municipal na implementação de políticas públicas para a integração de imigrantes e refugiados no município de Nova Iguaçu.

Iguaçu.

### **1.3. Hipóteses**

A ausência de políticas públicas municipais voltadas para a integração de refugiados e imigrantes compromete a efetivação de seus direitos fundamentais e contribui para sua invisibilidade social. A implementação de políticas públicas migratórias na esfera municipal é fundamental para transformar o território, promover a inclusão social e possibilitar a reconstrução das vidas dos indivíduos em situação de deslocamento forçado. Portanto, um maior investimento e comprometimento dos governos municipais na criação e execução dessas políticas pode levar a um processo migratório mais democrático e à integração efetiva dessa população, garantindo seus direitos fundamentais.

### **1.4. Justificativa**

Com relação a sua justificativa teórica, a presente pesquisa pode contribuir para os estudos na área de políticas públicas sobre o fluxo de refugiados e o funcionamento dos mecanismos de integração local desses grupos em uma perspectiva local, ainda que o município de Nova Iguaçu seja uma rota de acolhimento para imigrantes e refugiados de diversas nacionalidades, ainda há poucos estudos sobre a implementação de políticas públicas migratórias nessa localidade.

No que tange a contribuição empírica, a pesquisa se justifica diante da necessidade de analisar a evolução das leis migratórias brasileiras, as políticas nacionais e os programas locais adotados, sendo necessário identificar os principais obstáculos enfrentados pelos imigrantes e refugiados na sua integração no âmbito municipal.

A relevância deste estudo, ainda, está ancorada na importância da investigação do real impacto de políticas públicas como meios garantidores dos direitos dos refugiados e imigrantes de Nova Iguaçu, bem como ao acesso a direitos fundamentais, tais como: educação, moradia, saúde e assistência social. Assim, os dados de presente pesquisa podem auxiliar na construção de futuras políticas públicas para esses grupos, não apenas no âmbito do município analisado, mas também em outros municípios do país, respeitando suas peculiaridades locais.

Posto todo este cenário, suas problemáticas e desdobramentos, seguiremos nos aprofundando nessa discussão, apresentando nesse momento, as lentes teóricas que as subsidiam.

## 1.5. METODOLOGIA

Nas diferentes áreas de pesquisa científica, a definição por um método de investigação mostra-se como uma das tarefas mais importantes. Essa escolha deve estar diretamente relacionada à natureza e aos objetivos da pesquisa, assim como também às condições estruturais que dispõe o pesquisador para responder às suas questões de investigação e apreender o seu objeto de estudo. Em suma, deve haver uma tessitura coerente em todo o delineamento do planejamento e execução de estudo.

A presente pesquisa se caracteriza como de abordagem qualitativa. Trata-se de um estudo de caso realizado no município de Nova Iguaçu, situado na região da Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, sobre o qual será discorrido mais adiante.

De acordo com Goldenberg (1998), o estudo de caso busca reunir uma grande quantidade de informações detalhadas utilizando diversas técnicas de pesquisa, com o intuito de compreender a totalidade de uma situação e capturar a complexidade de um caso específico. Dessa forma, essa abordagem permite uma compreensão aprofundada da realidade social.

A escolha pelo município de Nova Iguaçu, justifica-se por compreender a experiência vivida pela pesquisadora no referido município, aponta dilemas e opções singulares para a reflexão acerca de como a questão da garantia dos direitos fundamentais dos imigrantes e refugiados que chegam na cidade tem sido pensada e construída pelo poder público local.

Dessa forma, se acredita que a análise empírica de tal realidade, somada à descrição dos processos vinculados à elaboração dos textos legais que incidem sobre o direito dessa população pode contribuir para um mapeamento das experiências vivenciadas em território brasileiro, neste caso, especificamente no município de Nova Iguaçu, bem como contribuir para análises realizadas à luz das políticas públicas consolidadas, que incidem sobre o direito dos imigrantes e refugiados.

Segundo Vergara (2009, p. 42), a pesquisa qualitativa é “realizada em áreas nas quais há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua natureza de sondagem, não

comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa". Sendo assim, compreendemos que, nesta abordagem, o pesquisador possui papel fundamental para a análise de dados, conceitos e princípios que se encontram aplicados na experiência de integração local dos refugiados e imigrantes.

Diante dos desafios postos na construção de aproximações entre o campo e sua dinâmica e as exigências de um rigor metodológico, o presente estudo valeu-se de diferentes fontes, instrumentos e técnicas de coleta de informações. No que tange aos procedimentos técnicos, estes se desenvolveram através de duas etapas que se complementam: uma etapa que compreendeu o levantamento bibliográfico e documental (legislações correlatas) relacionado ao tema e o ingresso propriamente no campo através da aplicação de questionários e a realização de entrevistas semi estruturadas com diferentes atores sociais, atrelados ao caso analisado (Bauer; Gaskell, 2002, p. 65). São identificadas as seguintes etapas na sequencia.

### **1.5.1 Levantamento Bibliográfico e documental**

O ponto de partida no levantamento bibliográfico realizado nesta pesquisa foi a incidência da temática da imigração e dos refugiados na produção acadêmica registrada no Banco de teses e dissertações da Capes, no período compreendido entre 2019 e 2023. Foi justificado este recorte temporal por constatar, neste período, a intensificação do fluxo migratório no município de Nova Iguaçu. A partir desta primeira imersão, foi iniciada a seleção de artigos científicos nas Revistas Qualis A1, A2, A3 e A4, capítulos de livros, relatórios de pesquisas e estudos na área de imigração refúgio, políticas públicas e do direito compreendendo também o recorte temporal acima citado.

Na interface com todo esse material bibliográfico selecionado, foram sistematizados informações e registros através da análise documental que contemplou: estudos, projetos de lei, diretrizes e programas do governo do município de Nova Iguaçu- RJ, no qual se limita a abrangência da pesquisa. Como afirma Ludke & André (1986, p. 38), "nas pesquisas acadêmicas, a análise documental pode se constituir como ferramenta útil na abordagem de dados, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema".

Cabe aqui ressaltar que o levantamento de todo material bibliográfico e documental

realizado nesta etapa da pesquisa, encontra-se articulado e referenciado nas análises que compõem a presente dissertação de mestrado.

### **1.5.2 Aplicação de questionários**

O instrumento de aplicação de questionários foi utilizado com dois públicos distintos: as pessoas imigrantes, refugiadas e apátridas existentes no município de Nova Iguaçu e representantes dos órgãos públicos municipais. Tratam-se de questionários elaborados de acordo com a especificidade de cada grupo e aplicado de forma individualizada. Caracterizaremos estes grupos no capítulo 3 onde apresentaremos o campo empírico desta pesquisa.

No que tange ao grupo de pessoas imigrantes, refugiadas e apátridas, essa ferramenta foi organizada da seguinte maneira: (i) dados pessoais, com perguntas ligadas ao gênero, raça, idade, escolaridade, situação de emprego e renda; (ii) enquadramento acerca da classificação entre imigrante, refugiado ou apátrida, com perguntas sobre a motivação do deslocamento internacional, os principais desafios enfrentados ao chegar no Brasil; o recebimento de suporte durante o processo de acolhimento, proteção e integração; (iii) qual o município de acolhimento, como foi direcionado ao município; quanto tempo reside no município; qual a modalidade de habitação no município; se conseguiu suporte do município e qual área de atendimento para a sua integração; se sente integrado no município que reside.

Não obstante, acredita-se que o mapeamento de dados sobre as nacionalidades, faixa etária, gênero, grau de escolaridade dos imigrantes e refugiados que habitam o município de Nova Iguaçu terá grande relevância para que seja possível traçar o perfil e a identificação daqueles que são objeto da pesquisa.

Já no que concerne a aplicação de questionários realizados com o segundo grupo, representantes dos órgãos e eventuais organizações, este foi composto por 10 (dez) questões: sobre ações institucionais para pessoas refugiadas; principais desafios e estratégias de superação; os principais objetivos a curto, médio e longo prazo para a integração local dessas pessoas nos municípios de acolhimento; a existência de políticas públicas que visem assegurar o acesso à educação, saúde, assistência social, habitação, inserção de mercado de trabalho no âmbito municipal; qual forma de análise dos principais desafios enfrentados pelos beneficiários

das ações de integração propostas; as estruturas metodológicas para a interlocução e acesso às informações sistematizadas entre os entes da federação ou atores vinculados às organizações institucionais; existência de medidas a serem adotadas para a capacitação e sensibilização dos agentes públicos locais para o atendimento e efetivação dos direitos da população migrante, refugiada e apátrida; existência de medidas já adotadas ou a serem adotadas para acompanhamento e/ou incentivo para criação de comitês, conselhos ou elaboração de planos municipais para a formulação de políticas públicas para o atendimento da população em estudo, qual a infraestrutura necessária e a infraestrutura disponível para realizar o atendimento para a integração dessas pessoas.

### **1.5.3 Entrevistas semiestruturadas**

No que tange ao uso das entrevistas como procedimento metodológico, consideramos pertinente a afirmação de Duarte (2004) acerca da sua importância quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados.

No âmbito da presente pesquisa, optou-se pelas entrevistas de caráter semi estruturada, realizadas de forma individualizada e em momentos diferentes, pensados de acordo com a possibilidade de agendas dos sujeitos entrevistados, desta forma as entrevistas ocorreram de acordo como a disponibilidade do entrevitado em formato presencial e através de videoconferência.

Da mesma forma como realizada na aplicação dos questionários, as entrevistas contemplaram os imigrantes, refugiados e apátridas e representantes de órgãos federativos e organizações institucionais que trabalham com as políticas migratórias. Para tanto, foi apresentado um protocolo de pesquisa que orienta a coleta dos dados, em conformidade com a Resolução n. 466/12 do Conselho Nacional de Saúde, a qual dispõe sobre as diretrizes éticas e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, nos termos dos apêndices A e B.

As entrevistas realizadas com os gestores que representam os entes federal, estadual e municipal teve a finalidade de traçar um panorama de análise das políticas públicas do plano

federal para o municipal com o enfoque na importância da facilitação de acesso às informações para todos os entes federativos, e eventuais organizações institucionais que trabalhem em parcerias com a execução de políticas públicas que visem a integração social o acesso a serviços essenciais, de modo a assegurar a efetivação dos seus direitos fundamentais.

Tendo apresentado a metodologia adotada, abordaremos, de forma mais sistematizada, a análise dos dados coletados ao longo desse percurso realizado.

## 2. CAPÍTULO I - PRECEDENTES HISTÓRICOS E PANORAMA NORMATIVO

O presente capítulo apresenta uma contextualização histórica sobre o processo migratório no Brasil evidenciando como ele foi moldado por interesses econômicos e descrevendo a constituição e a evolução dos atos normativos nacionais e internacionais relevantes para a proteção de imigrantes e refugiados. Este capítulo estabelece uma base sólida dos principais marcos legais para a compreensão do contexto jurídico que embasa as ações contemporâneas de proteção a essas populações. Dessa forma, o capítulo contribui para a análise crítica das políticas públicas voltadas para imigrantes e refugiados, bem como para a avaliação da efetividade das normas vigentes no país.

### 2.1. Processo Migratório (1890 - 1941)

Segundo o “Relatório de Desenvolvimento Mundial 2023: Migrantes, Refugiados e Sociedades”<sup>5</sup> publicado pelo Banco Mundial, “A migração pode ser uma força poderosa para gerar prosperidade e desenvolvimento” e se for bem administrada, ela pode gerar benefícios para todas as pessoas, tanto nas sociedades de origem quanto nas de destino.”

O estudo supracitado analisou que nas próximas décadas se estima que o número de adultos em idade produtiva sofrerá drástica redução em muitos países como Espanha, México, Tailândia, Tunísia e Turquia e apresenta expectativa que, em breve, atraia mais trabalhadores estrangeiros, visto que há uma estagnação referente ao quantitativo populacional. Não obstante, se observou que o número de refugiados se aproxima do triplo comparado à última década, sendo que os riscos relacionados aos impactos das alterações climáticas e desastres ambientais ameaçam intensificar ainda mais os quantitativos de migrações e refúgios. (Banco Mundial, 2023).

---

<sup>5</sup> O Banco Mundial publicou, em 25 de abril de 2023, o relatório “**Relatório de Desenvolvimento Mundial 2023: Migrantes, Refugiados e Sociedades**”, que propõe uma estrutura integrada para maximizar os impactos de desenvolvimento dos movimentos transfronteiriços nos países de destino e de origem e nos próprios migrantes e refugiados. A estrutura que ele oferece, extraída da economia do trabalho e do direito internacional, baseia-se em uma matriz de “combinação e motivo” que se concentra em dois fatores: até que ponto as habilidades e atributos dos migrantes correspondem às necessidades dos países de destino e quais motivos fundamentam seus movimentos. Esta abordagem permite aos decisores políticos distinguir entre diferentes tipos de movimentos e conceber políticas de migração para cada um. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023> Acesso em: 02/05/2023.

Contudo, não se pode olvidar que as perspectivas exposta no relatório acerca da correlação entre trabalho, migrações e a lógica do capital se encontram intrinsecamente interligada ao processo civilizatório das migrações e a construção histórica do nosso país, assim como na evolução do panorama normativo, no âmbito internacional e nacional. Dessa forma, para melhor compreensão das expectativas e obstáculos enfrentados para a proteção e integração de imigrantes e refugiados, torna-se imprescindível analisar o que precedeu e o arcabouço normativo-jurídico.

Entre os anos de 1890 e 1910, a política imigratória se baseava em conformidade com os interesses da economia cafeicultora do Brasil. A colonização se apresentava como ferramenta de mão de obra para o trabalho nas produções de fazendas de café. Neste contexto, os países como Itália e Alemanha, vivenciavam os reflexos da modernização da agricultura e buscavam extirpar a mão de obra excedente que não se aproveitava no curso do processo de industrialização, porquanto os governos incentivavam à emigração desses indivíduos como forma de excluir os indesejados. Paiva (2004) afirma que “os países que mais receberam esses imigrantes até a Primeira Guerra Mundial foram, por ordem, os Estados Unidos, Canadá, Argentina e Brasil.”

Conforme os apontamentos de Martins (1989), a imigração espanhola ocorreu, majoritariamente, com a finalidade de alcançar a expansão do café, em substituição da imigração italiana, que por sua vez pretendia possibilitar a substituição da força de trabalho escrava, em consequência da crise da economia escravista e da abolição da escravatura, em 1888.

A colonização e a recepção de imigrantes, apesar de incentivadas e promovidas no plano nacional através de propagandas no exterior e do subsídio do governo federal e estadual com o pagamento das passagens dos imigrantes, estavam claramente permeadas por uma questão de critério racial, pois para ser considerado apto ao trabalho, o imigrante não poderia ser negro ou mestiço:

Na verdade, a imigração europeia está naturalizada no debate sobre a colonização e nele, negros e mestiços, livres ou escravos, só eventualmente aparecem como atores sociais descartáveis sob um argumento simplista – o do indireto restabelecimento do tráfico. Essa figura de retórica tem o propósito de desqualificar a imigração de africanos, em geral considerados inaptos para o trabalho livre na condição de pequenos proprietários rurais. No pensamento imigrantista do século XIX a escravidão não é percebida como um regime imoral ou ilegítimo, mas simplesmente adjetivada por seu caráter arcaizante, um modelo econômico retrógrado e impeditivo de imigração porque produz uma imagem negativa do país na Europa. Em resumo, a

vigência do regime escravista faz da África apenas um lugar de negros bárbaros e não de imigrantes potenciais (Seyferth, 2002, p. 120).

Deste modo, Seyferth (2002) vai dizer que, para além do evidente propósito do branqueamento racial da população, o imigrante ideal se referia ao indivíduo que apresentasse maior facilidade em se assimilar com os nacionais e, neste sentido, a “assimilação” se refere a fusão racial, uma vez que a expectativa era de afastar os traços, costumes e tradições do país de origem, ao ponto de que a inserção na sociedade pudesse alcançar a sua integração, a mestiçagem, e, por conseguinte, o branqueamento da população.

Corroborando esse contexto, Seyferth (2002) complementa:

Enfim, os pensadores sociais, a elite imigrantista comprometida com o modelo de colonização baseado na pequena propriedade, e os próprios legisladores, ao articular assimilação/miscigenação com imigração européia, estavam sinalizando a nação pretendida – mestiça, porém, com um povo branco na aparência, mantidas as características socioculturais da civilização latina de língua portuguesa. Nessa configuração, os grupos mais apegados à sua identidade nacional e, considerados, portanto, avessos à mistura e distantes da latinidade, eram inaceitáveis.

No entanto, o padrão republicano de colonizar manteve a característica concentradora do Império e não impôs obstáculos a quaisquer correntes imigratórias brancas: as colônias do Sul continuaram a receber preferencialmente europeus, inclusive os “irredutíveis” alemães, isto é, prevaleceram as intenções econômicas e geopolíticas da colonização, passando ao largo das pretensões assimilacionistas do nacionalismo. (Seyferth, 2002, p. 134)

Com efeito, a ideia da miscigenação em busca do branqueamento racial associado como forma de evolução do país, contribuiu para o enquistamento e a concentração de colônias fortemente evidenciadas no Sul do Brasil que seguiram afastadas do processo de assimilação referentes às características sociais e culturais.

E nessa perspectiva, vale observar a obra de arte do pintor espanhol Modesto Brocos y Gómez, denominada “Redenção de Can” (1895), que pertence ao acervo do Museu Nacional de Belas Artes do Rio de Janeiro. A obra apresenta a miscigenação das raças e a ideia de redenção diante do embranquecimento das gerações.

Figura 1- Modesto Brocos. A redenção de Cam (1895)



**Fonte:** Óleo sobre tela, 199cm x 166cm - Rio de Janeiro : Museu Nacional de Belas Artes.

A obra deu origem a análise de diversas teses e pesquisas interdisciplinares. Segundo Lotierzo e Schwarcz (2013), a obra serviu de embasamento para elucidar a apresentação do diretor do Museu Nacional, João Batista de Lacerda<sup>6</sup> sobre a miscigenação brasileira, na primeira edição do *Congresso Universal das Raças*, que ocorreu em 1911 e foi sediado na Universidade de Londres. O evento tem como principal escopo a discussão da contribuição das diferentes *raças* para a humanidade, de forma globalizada.

---

<sup>6</sup> De acordo com (Seyfert, 2011) “Para Lacerda, brancos e negros não eram espécies distintas, e sim raças cuja miscigenação produzia uma prole fecunda. Ele ressaltava que o vigor dos mestiços podia ser atestado por mulatos que ocupavam altos cargos públicos. Ainda segundo a tese do médico, a imigração e a ausência de preconceito racial cooperariam para extinguir os mestiços, pois em um século a população brasileira seria majoritariamente branca, e os negros e índios provavelmente desapareceriam” Disponível em: <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/perspectiva/o-futuro-era-branco>. Acesso em: 04 set. 2023.

Seyfert (2011) esclarece que o nome escolhido pelo autor da obra faz referência a *Cam*, como era chamado um dos filhos de Noé, relacionada à citação bíblica. Para a autora supracitada, o nome da obra não estaria associada a uma aleatória citação bíblica, mas a interpretação racial inerente ao personagem bíblico:

Desde os tempos medievais, vários estudiosos procuraram adequar a diversidade humana aos acontecimentos descritos no livro do Gênesis, interpretando e reinterpretando o repovoamento do mundo – depois do Dilúvio – de várias maneiras. E especularam sobre quais nações ou povos teriam derivado dos três irmãos. Antes que surgissem as primeiras classificações raciais da humanidade no século XVIII, duas crenças se afirmaram depois da descoberta da América, quando o conhecimento sobre outros povos se ampliou: os povos considerados decadentes estariam associados ao paganismo, e os negros estariam vinculados à prole de *Cam*. Mesmo com a utilização de vários critérios para justificar essas “descobertas”, especialmente práticas religiosas, canibalismo e outros “costumes” considerados inconciliáveis com a civilização cristã, era normal associar a cor escura da pele à degeneração mais extrema – condição mais do que conveniente para justificar a prática da escravidão. (Seyferth, 2011. s/p).

Nesse contexto, a obra expõe a exaltação do embranquecimento no processo migratório, visto como um meio de promover a miscigenação e sustentar o ideal racista de “evolução” civilizatória por meio da predominância branca. A obra aborda a ideologia do “imigrante ideal” como sendo branco e europeu, uma preferência que se consolidou por longo período na história brasileira e que ainda hoje se reflete em privilégios racistas. Esses privilégios são evidentes inclusive na forma como a sociedade brasileira acolhe ou aceita determinadas nacionalidades em detrimento de outras.

De acordo com Seyferth (1997), entre 1937 e 1945, durante o período do Estado Novo, iniciou-se uma “campanha de nacionalização” cujo objetivo era impor a cultura brasileira e eliminar os quistas étnicos que eram denominados como “alienígenas”, portanto, a cultura dos imigrantes e todos os resquícios considerados “não assimilados” eram considerados como “ideais alienígenas”. Deste modo, a imposição desta campanha passou a incitar a xenofobia dos nacionais, sendo certo que os imigrantes que não estivessem homogenizados na população, além de não serem bem recebidos, passaram a ser analisados como supostos “inimigos” em decorrência da ideologia nazista relacionada aos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial.

A esse respeito:

A partir de 1939, a intervenção direta recrudesceu e a exigência de “abrasileiramento” através da assimilação e caldeamento tornou-se impositiva — criando entraves para toda a organização comunitária étnica de diversos grupos imigrados. Assim,

progressivamente, desapareceram as publicações em língua estrangeira, principalmente a imprensa étnica, e algumas sociedades recreativas, esportivas e culturais que não aceitaram as mudanças; foi proibido o uso de línguas estrangeiras em público, inclusive nas atividades religiosas; e a ação direta do Exército impôs normas de civismo, o uso da língua portuguesa e o recrutamento dos jovens para o serviço militar num contexto genuinamente brasileiro. A participação do Brasil na guerra, a partir de 1942, acirrou as animosidades, pois a ação nacionalizadora se intensificou junto aos imigrantes (e descendentes) alemães, italianos e japoneses — transformados, também, em potenciais “inimigos da pátria”. Os excessos cometidos na repressão aos “ideais alienígenas” são reconhecidos por alguns participantes da campanha; mas, ao mesmo tempo, são debitados à repercussão dos acontecimentos internacionais. Prisões arbitrárias, policiamento ostensivo, humilhações públicas como castigo pelo uso de língua estrangeira, cerceamento de atividades produtivas, associações esportivas requisitadas para uso militar etc. marcaram o cotidiano tenso de algumas regiões onde a maioria da população se enquadrava na categoria dos alienígenas (Seyferth, 1997, P. 97).

Nesse período, o Brasil adotou a imigração como forma de nova civilização. Ademais, o regime do Estado Novo pretendia ampliar o modelo de colonização agrícola também direcionando os imigrantes para as fronteiras do Brasil Central com o fito de ocupar áreas consideradas como “vazios populacionais” na Amazônia e pacificar conflitos latifundiários<sup>7</sup>.

Cabe destacar a promulgação de vários decretos, especialmente o Decreto Lei nº 406 de 04 de maio de 1938<sup>8</sup> e o Decreto-Lei nº 3010 de 20 de agosto de 1938<sup>9</sup> que impuseram uma seleção de imigrantes que estariam mais próximos da adaptação cultural, mas, sobretudo, considerados eugenicamente adequados ao mito do processo de embranquecimento. Os decretos, ainda, possuíam a previsão normativa de selecionar indivíduos os que não fossem “aleijados, multilados, inválidos, cegos, surdos-mudos, indigentes, vagabundos, ciganos e/ou doentes”.

Koifman (2012) ressalta que as regras para o sistema de imigração eram baseadas em identificar, controlar, selecionar e restringir. Desta forma, o imigrante era submetido a uma apresentação pessoal com a análise visual (e fundamentada em exames médicos), com a

<sup>7</sup>BERCOVICI, Gilberto. A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964). História do Direito, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 183 - 226, dec. 2020.

<sup>8</sup>Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 mai 2023.

<sup>9</sup>BRASIL. Decreto-Lei nº 3.010, de 30 de agosto de 1938. Regulamenta o decreto-lei n.406, de 4 de maio de 1938, que dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/19301949/d3010.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.010%20DE%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%201938.&text=Regulamenta%20o%20decreto%20lei%20,da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20e%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/19301949/d3010.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.010%20DE%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%201938.&text=Regulamenta%20o%20decreto%20lei%20,da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20e%20o%20art.) Acesso em: 02 mai 2023.

finalidade de avaliar se o imigrante possuía os requisitos físicos e morais para ser recebido no Brasil.

Não obstante, em 06 de fevereiro de 1939 fora editado o Decreto nº 3691<sup>10</sup> que aprovou o regimento do Conselho de Imigração e Colonização e fixava cotas de estrangeiros para fiscalizar a sua distribuição considerando os dados fornecidos pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Departamento de Imigração, porquanto limitava o quantitativo de estrangeiros que desembarcavam no Brasil.

Essas severas restrições para entradas de estrangeiros no país também estavam associadas às necessidades do Primeiro Governo do Presidente Getúlio Vargas em remodelar as relações de trabalho, visto que diante do alto índice de desemprego, as empresas passaram a ser obrigadas a assegurar no mínimo 2/3 (dois terços) de trabalhadores nacionais nos seus quadros de funcionários. Esta conduta está atrelada como uma resposta para os movimentos operários, bem como para desmobilizar as lideranças opositoras consideradas anarquistas e comunistas pelo governo nacional (Koifman, 2012).

Nesse passo ocorreu uma redução significativa da população estrangeira e, consequentemente, se impulsionou a migração interna oriunda de outros estados e direcionada, principalmente para o estado de São Paulo. Por fim, o Decreto-Lei no 3.175, de 7 de abril de 1941<sup>11</sup>, suspendeu a corrente imigratória para o Brasil.

A temática de imigração e refúgio no Brasil passou a ser um tema fixado para o debate nacional com base nas mudanças políticas internacionais. E, no âmbito internacional, as guerras mundiais foram os aspectos determinantes para a organização e (re)organização político-institucional.

Devido às violações de direitos, conflitos armados, regimes totalitários e crimes praticados contra a humanidade, muitos indivíduos foram compelidos a deixar seus países de origem em busca de refúgio e proteção internacional em outros Estados. No caso do Brasil,

---

<sup>10</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 3.691, de 6 de fevereiro de 1939. Aprova o regimento do Conselho de Imigração e Colonização. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-3691-6-fevereiro-1939-345819-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 mai 2023.

<sup>11</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 3.175, de 7 de abril de 1941. Restringe a imigração e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3175-7-abril-1941-413194-pe.html#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20suspensa%20a%20concess%C3%A3o,provem%20possuir%20meios%20de%20subsist%C3%A3ncia>. Acesso em: 05 mai 2023.

embora tenha havido um período inicial de aumento na imigração, esse fluxo diminuiu posteriormente, resultando em uma redução no número de novos imigrantes que ingressaram no país, enquanto muitos dos que já estavam aqui decidiram permanecer.

É necessário esclarecer a distinção entre "migração" e "refúgio". O migrante é aquele que se desloca voluntariamente em busca de novas oportunidades e melhores condições de vida, seja dentro de seu próprio país, o que é chamado de "migração interna", ou para outro país, caracterizando a "migração externa". Já o refugiado é aquele indivíduo que se desloca de forma forçosa/involuntária, sendo coagido a deixar o seu país de origem por motivos de guerra, etnia, religião, nacionalidade, pensamento político, em conformidade com a Convenção de 1951 e atos normativos, a seguir expostos.

## 2.2 Pós Segunda Guerra Mundial (1945 – 1981)

Diante desse cenário de genocídio decorrente da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e os anseios para a reconstrução das vidas das pessoas que se deslocaram forçadamente, a comunidade internacional passa a compreender que é necessário transcender o ordenamento jurídico de cada país e que os direitos humanos sejam assegurados internacionalmente.

Dessa forma, foi criada a organização internacional, denominada de Organização das Nações Unidas (ONU), cujos propósitos estão elencados na Carta das Nações Unidas<sup>12</sup> que sobreveio através da Conferência sobre a Organização Internacional das Nações Unidas realizada em São Francisco - EUA, no dia 26 de junho de 1945.

A Carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes de 50 (cinquenta) países presentes na referida Conferência e assinada pelo Brasil em 21 de julho de 1945 e, posteriormente, ratificada em 21 de setembro de 1945. Por conseguinte, no âmbito doméstico, o Brasil editou o Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945<sup>13</sup>, no qual reafirmava os preceitos instituídos na Carta das Nações Unidas.

---

<sup>12</sup>Carta das Nações Unidas de 1945 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 09 mar. 2023.

<sup>13</sup> BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência De Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=19841&ano=1945&ato=ec80TVq50dJR0Tfe4>. Acesso em: 09 mai 2023.

Registre-se que a carta visava articular o comprometimento entre as nações em defender os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião. Da análise da Carta, cabe ressaltar o preâmbulo nos termos abaixo transcritos:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. E PARA TAIS FINS, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos (Carta das Nações Unidas, 1945).

Portanto, a Carta das Nações Unidas, também conhecida como “Carta da ONU” foi o principal instrumento para despertar o mundo sobre a necessidade de unificar normas de abrangência internacional com o escopo de assegurar direitos mínimos para a segurança e dignidade dos indivíduos.

Em seguida, outro importante apontamento no âmbito internacional se deu em razão da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>14</sup> de 1948, aprovada pela Resolução nº 217 A (III), da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, realizada na cidade de Paris. Segundo pondera Piovesan (2009, p. 120): “Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é considerada um marco para os preceitos de universalização de direitos humanos, assim como no âmbito de imigrações e refúgio passou a contemplar a garantia da mobilidade humana, sendo assegurado no artigo XIII a liberdade de locomoção e residência. No mesmo dispositivo (art. XIII), também se encontram contemplados os refugiados, com a previsão de garantia de asilo em razão de temores ou perseguições.

---

<sup>14</sup>A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) tem como objetivo delinear uma ordem pública internacional fundada no respeito à dignidade da pessoa humana. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 09 mar. 2023.

A Declaração conceitua os direitos humanos como direitos inalienáveis, universais, indivisíveis, firmados para garantia da dignidade da pessoa humana. Piovesan (2009, p. 140) salienta que:

Desde seu preâmbulo, é afirmada a dignidade inerente a toda pessoa humana, titular de direitos iguais e inalienáveis. Vale dizer, para a Declaração Universal a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos. A universalidade dos direitos humanos traduz a absoluta ruptura com o legado nazista, que condicionava a titularidade de direitos à pertinência à determinada raça (a raça pura ariana). A dignidade humana como fundamento dos direitos humanos e valor intrínseco à condição humana é concepção que, posteriormente, viria a ser incorporada por todos os tratados e declarações de direitos humanos, que passaram a integrar o chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos. (Piovesan, 2009, P. 140).

Neste sentido, em agosto de 1949, através da Conferência de Genebra<sup>15</sup> e seus Protocolos Adicionais se estabeleceu o núcleo do Direito Internacional Humanitário, com o fito de regulamentar a condução dos conflitos armados, proteger civis e profissionais da saúde que não integravam os combates da guerra, assim como assegurar aos militares enfermos ou indefesos atendimento médico independentemente da sua nacionalidade.

Considerando essa cronologia, é importante destacar a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), instituído em 14 de dezembro de 1950 por meio de uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. O ACNUR foi inicialmente concebido com um mandato de três anos, com o objetivo principal de reassentar refugiados deslocados de seus países de origem após a Segunda Guerra Mundial. No entanto, ao fim desse período inicial, o ACNUR continuou suas atividades, consolidando-se ao longo de mais de 70 anos como uma instituição de grande relevância mundial no atendimento e proteção de refugiados.

Após a embrionária Conferência de 1949, surge um dos principais pilares jurídicos: a Convenção de Genebra, realizada na data de 28 de julho de 1951<sup>16</sup>, na qual restou conceituado

---

<sup>15</sup>No âmbito nacional, o presidente Juscelino Kubitschek editou o Decreto nº 42.121, de 21 de agosto de 1957, que promulgou as Convenções concluídas em Genebra, a 12 de agosto de 1949, destinadas a proteger as vítimas da guerra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D42121.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D42121.htm). Acesso em: 17 mar. 2023.

<sup>16</sup>A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, também identificada como Convenção de 1951 estabeleceu, em caráter universal, o conceito de refugiado bem como seus direitos e deveres. Contudo, a adesão do Brasil não foi absoluta, tendo sido formuladas reservas geográfica e temporal, bem como limitações dos direitos de associação

como refugiado qualquer pessoa que está fora de seu país devido a um medo fundado de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política.

Da análise da Convenção, registre-se o artigo 1º que assim estabelece:

Artigo 1º - Definição do termo "refugiado": A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; 2) Que em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontrava 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.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade. B.1. Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa, ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures;

De acordo com o artigo transcrito na Convenção, o termo “refugiado” sofreu limitação temporal e geográfica, sendo somente reconhecido com o *status* de refugiados aqueles que estivessem inseridos em episódios ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951.

Segundo Fischel de. Andrade (2017), neste cenário, o desempenho diplomático do Brasil se apresentava de forma tímida e limitada em benefício daqueles que necessitavam de proteção internacional. A respeito da conduta nacional podemos observar nas palavras do autor que:

Na década de 1950, os refugiados que chegavam ao Brasil não podiam ser reconhecidos, juridicamente, como refugiados, haja vista não ter o País, ainda, se comprometido com a Convenção de 1951. Era-lhes aplicado o regime jurídico geral de estrangeiros, como aconteceu com os 5.449 refugiados que foram reassentados entre 1º de fevereiro de 1952 e 31 de março de 1954, com os 2.135 refugiados que foram reassentados entre 1º de janeiro de 1954 e 28 de fevereiro de 1955, e com os refugiados húngaros. (Fischel de. Andrade, 2017, p. 43) .

Dessa forma, o Brasil se tornou signatário do Estatuto dos Refugiados e Apátridas, em 15 de julho de 1952. Indiscutivelmente, a referida Convenção foi considerada um grande impulso para a proteção internacional de refugiados, no entanto, com o decorrer dos anos se tornaria inoperante, em decorrência dos preceitos de limitação temporal e geográfica que se restringia aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 no continente europeu e não abarcava aos novos contingentes de refugiados que surgiam.

Em 31 de janeiro de 1967, na sede das Organizações Unidas, em Nova York, o Secretário-Geral da ONU oportunizou aos Estados signatários da Convenção de 1951 que aderissem ao Protocolo de 1967<sup>17</sup>, que possuía como principal finalidade a supressão das reservas temporais e geográficas, nos termos do preâmbulo abaixo:

Os Estados Partes no presente Protocolo, Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção, Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto (Protocolo de 1967).

Na esfera da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, o princípio fundamental que constitui a proteção dos refugiados se refere ao “*non-refoulement*”, no qual significa a proteção extraterritorial em “não retornar” ou “não enviar de volta” aos seus temores e perseguições. Destarte, o refugiado não pode ser submetido ao risco de retornar a sua origem ou ser encaminhado para outra localidade, devendo o Estado signatário acolher e ofertar proteção em face daqueles que motivaram o seu deslocamento forçado.

Segundo a Opinião Consultiva sobre a Aplicação Extraterritorial das Obrigações de *Non-Refoulement* à luz da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 assim explicita:

A obrigação prevista no Artigo 33(1) da Convenção de 1951 está sujeita a uma

---

<sup>17</sup>Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados é documento independente e não uma mera revisão deste Estatuto, conforme preceitua o artigo 45. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf) Acesso em: 03 abr. 2023.

limitação geográfica apenas no que diz respeito ao país para o qual o refugiado não pode ser enviado, não ao local de onde foi enviado. A aplicabilidade extraterritorial da obrigação de *non-refoulement* nos termos do Artigo 33(1) decorre claramente do próprio texto da disposição, que estabelece uma proibição simples: “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada.” (Convenção de 1951)

Todavia, a Convenção de 1951 serviu como diretriz para evidenciar outros instrumentos internacionais relativos aos refugiados e aos direitos humanos, com a observação do princípio *non-refoulement*. Nesta esteira, cabe destacar a Convenção da OUA de 1969 que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África<sup>18</sup> e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969<sup>19</sup> que também apresentam dispositivos fundamentados no Princípio de *non-refoulement*.

No plano doméstico, o golpe de estado de 1964, instituiu o regime de ditadura militar, além do contexto que predominava a Guerra Fria<sup>20</sup>, para tanto os resquícios do “colono ideal” do século XIX, ainda persistiam, de modo a manter a seleção do estrangeiro pacífico e subordinado às autoridades. De acordo com Seyferth (2008), o colono indesejado surge em decorrência da irresignação e do descumprimento de regras.

As situações conflituosas, o aparente desafio às leis e autoridades, o não pagamento [por parte dos colonos] da dívida colonial, a mobilidade espacial motivada pela fundação de novos núcleos (portanto, o abandono de um lote por outro, alhures), deixaram à mostra um colono indesejado, politizado – estrangeiro, problemático, desqualificado como “comunista” (Seyferth, 2008, p. 8).

Não obstante, sob a ótica dos militares, o estrangeiro era considerado potencial risco para a segurança nacional, visto que poderiam ser infiltrados subversivos à política ditatorial e aliados ao comunismo nacional e internacional.

---

<sup>18</sup> Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África entrou em vigor em 20 de Junho de 1974. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/oua.htm> Acesso em: 19 abr.o 2023.

<sup>19</sup> Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, também denominado como (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, entrou em vigor internacional em 18 de julho de 1978, na forma do segundo parágrafo de seu art. 74. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm) Acesso em: 19 abr. 2023.

<sup>20</sup> Guerra Fria foi um conflito político-ideológico que aconteceu entre 1947 e 1991 e marcou a polarização do mundo em dois blocos: um liderado pelos americanos e outro pelos soviéticos.

Nesta esteira, foi promulgado o Decreto-Lei nº 314 de 13 de março de 1967<sup>21</sup>, reconhecida como “Lei de Segurança Nacional”, no qual “define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências”, sendo demonstrado em seus artigos a clara preocupação advindas do “estrangeiro” em território nacional, conforme aduz o artigo 3º abaixo transcrito:

Art. 3º A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva. § 1º A segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do país. § 2º A guerra psicológica adversa é o emprêgo da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de **grupos estrangeiros**, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais. (grifos nossos)

Por conseguinte, com o fito de controlar a ordem política e principalmente medidas de segurança contra atos atentatórios à segurança nacional, em 10 de janeiro de 1969, através do Ato Institucional nº 5, foi editado o Decreto Lei 417/69<sup>22</sup>, que dispõe sobre a expulsão de estrangeiros. Neste diapasão, destaca-se os artigos 1º e 4º do referido decreto:

Art. 1º. É passível de expulsão, por decreto do Presidente da República, o estrangeiro que, por qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade e moralidade públicas e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso a conveniência ou aos interesses nacionais.

Art. 4º. A expulsão poderá efetivar-se, a juízo do Presidente da República, antes de concluído o inquérito policial, policial militar ou a ação penal a que esteja respondendo o estrangeiro e, na hipótese de condenação, durante o cumprimento da pena (Decreto Lei 417/1969).

O aludido decreto vislumbrava os interesses do regime autoritário, visto que a expulsão do estrangeiro era efetivada de acordo com a análise sumária do Presidente da República, no entanto, constava a previsão em seu artigo 3º, sobre a segurança do estrangeiro que tivesse

---

<sup>21</sup> Decreto-Lei nº 314, de 13 de Março de 1967, no qual define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Disponível em [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-417-10-janeiro-1969-378081-publicacaooriginal-1_pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20expuls%C3%A3o%20de,Art.i)  
Acesso em: 18 abr. 2023.

<sup>22</sup> Decreto Lei 417 de 10 de janeiro de 1969, que dispõe sobre a expulsão de estrangeiros. Disponível em [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-417-10-janeiro-1969-378081-publicacaooriginal-1\\_pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20expuls%C3%A3o%20de,Art.i](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-417-10-janeiro-1969-378081-publicacaooriginal-1_pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20expuls%C3%A3o%20de,Art.i)  
Acesso em: 24 abr. 2023.

cônjugue ou filho brasileiro, dependente de economia paterna não seria expulso do território nacional.

Por sua vez, em 13 de outubro de 1969 fora editado o Decreto-Lei nº 941<sup>23</sup> por iniciativa dos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar que definia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. O referido decreto mantinha o escopo de defesa da segurança nacional por considerar o estrangeiro “nocivo à ordem pública”. E, é neste decreto que se estabelece a competência da Polícia Federal para que gerencie a regulamentação e fiscalização das migrações no território nacional.

Frise-se, ademais que no período ditatorial o número de imigrantes, de origem europeia, recepcionados no país sofreu queda significativa, sendo o amplo processo de cooperação internacional no Pós Segunda Guerra considerado um dos fatores relevantes para esta redução, além da implementação do Plano Marshall, que visava a reconstrução da Europa e a consolidação da hegemonia americana. Desta forma, “O Plano Marshall” forneceu à Europa, devastada pela guerra, os recursos econômicos necessários para estimular o arranque da sua reconstrução, enquanto os meios humanos foram fornecidos numa primeira fase pelos deslocados, refugiados e imigrantes do leste e sul europeu” (Baganha, 1993, p. 820).

Além disso, a política imigratória nacional no Pós-Segunda Guerra já vislumbra um novo perfil de imigrante que principalmente se caracterizava como trabalhadores urbanos e industriais direcionados majoritariamente para o estado de São Paulo. No entanto, a intervenção pública nas políticas imigratórias trouxe subsídios que contribuíram para que os europeus (principais imigrantes recepcionados) permanecessem em suas origens, e, reduzindo, resultando assim na redução do fluxo migratório para o Brasil.

Outro fator de grande relevância para a redução de imigrantes se justifica pela aliança entre as ditaduras instaladas nos países denominados de Cone Sul na década de 1970 — Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. À guisa de síntese, os países vizinhos que também estavam sendo governados por regimes autoritários eram complacentes e possuíam

---

<sup>23</sup> Decreto-Lei nº 941 de 13 de outubro de 1969 dispõe sobre a definição da situação jurídica do estrangeiro no Brasil. Segundo o artigo 32, o Departamento de Polícia Federal passa a ser responsável por examinar os documentos apresentados pelo passageiro e fiscalizar a observância do disposto neste decreto-lei, quanto às condições de entrada no território brasileiro. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/19651988/del0941.htm#:~:text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADcica%20do,Brasil%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias.&text=Art.,condi%C3%A7%C3%A7%C3%B5es%20estabelecidas%20neste%20Decreto%2Dlei](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/19651988/del0941.htm#:~:text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADcica%20do,Brasil%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias.&text=Art.,condi%C3%A7%C3%A7%C3%B5es%20estabelecidas%20neste%20Decreto%2Dlei). Acesso em: 24 abr. 2023

objetivos comuns, à medida em que perseguiam e executavam seus opositores. Deste modo, o indivíduo que estivesse sofrendo perseguições políticas nem sempre estava seguro para requerer exílio, justamente em razão da cooperação entre os países.

A propósito da referida cooperação, vale pontuar a formalização da Operação Condor, instituída sob o comando do General Augusto Pinochet, em outubro de 1975, que se tratava de uma operação de troca de informações e execuções daqueles que eram considerados “inimigos do poder”. Segundo os relatórios da Comissão Nacional da Verdade<sup>24</sup>:

A operação tinha o escopo de realizar “atividades coordenadas, de forma clandestina e à margem da lei, com o objetivo de vigiar, sequestrar, torturar, assassinar e fazer desaparecer militantes políticos que faziam oposição, armada ou não, aos regimes militares da região” (Comissão Nacional da Verdade, 2011. s/p).

Nesse passo, Fischel de Andrade (2017), assevera que:

As perseguições políticas levadas a cabo, em particular no Chile (1973-1990), no Uruguai (1973-1985) e na Argentina (1976-1983), fizeram com que muitos refugiados buscassem proteção no Brasil. A chegada de chilenos em abril de 1976, no Rio de Janeiro, deu início ao trabalho, de forma ainda pouco estruturada, da Caritas Arquidiocesana. Foi quando os argentinos começaram a chegar, numerosos, em fins de 1976, e face à tensão existente entre o governo militar e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que o Conselho da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CJP) propôs que um pedido formal fosse feito com vista a se ter a presença do ACNUR no Brasil. (...) Cerca de um terço dos refugiados se encontrava em São Paulo, onde o Arcebispado foi encarregado em 1981, pelo ACNUR, de acolher os refugiados no Cone Sul (Fischel de Andrade, 2017, p. 54-55).

É importante lembrar que, além de acolher refugiados e estrangeiros do Cone Sul, o país também recebeu refugiados vindos da Guerra Civil Angolana, um conflito armado interno que teve início em novembro de 1975, após a independência de Angola em relação a Portugal. A disputa ideológica envolvia os principais movimentos de libertação – o MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) e a FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) –, todos com projetos nacionalistas e orientados pela luta anticolonialista.

---

<sup>24</sup> A Comissão Nacional da Verdade (CNV), foi um órgão temporário criado no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, pela Lei 12.528, de 18 de novembro de 2011 que encerrou suas atividades em 10 de dezembro de 2014, com a entrega de seu Relatório Final. Disponível em <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/index.php/2-uncategorised/417-operacao-condor-e-a-ditadura-no-brasil-analise-de-documentos-desclassificados> Acesso em: 24 abr. 2023.

Complementa, o autor Fischel de. Andrade (2017) que:

Após a Revolução dos Cravos, em abril de 1974, Portugal retirou-se de Angola, tendo a luta armada continuado entre os movimentos político-independentistas locais. Refugiados portugueses e angolanos, que escapavam tanto de Portugal como de Angola, se dirigiram ao Brasil em três fases durante o período que se estendeu da Revolução dos Cravos até a independência de Angola, em novembro de 1975.

Em um primeiro momento, de abril de 1974 até fevereiro de 1975, chegaram ao Brasil 15.000 pessoas (8.000 retornaram a Lisboa, posteriormente), procedentes de Portugal; de março a agosto de 1975, chegaram mais 10.000 pessoas (3.000 retornaram) de Portugal, África do Sul e Angola; e por fim, nos meses de setembro e outubro de 1975, fase mais aguda do fluxo migratório, chegaram 12.000 portugueses-angolanos, de sorte que em setembro de 1975 havia 26.000 refugiados portugueses e angolanos no Brasil. (Fischel de Andrade, 2017, p. 55).

Com efeito, o governo brasileiro e os órgãos de segurança nacional buscavam alcançar melhores resultados na expulsão de estrangeiros opositores ao regime militar, assim como também pretendiam obter controle acerca da quantidade de refugiados no território nacional. Por conseguinte, em caráter de urgência, sem consulta à opinião pública, sem qualquer emenda e sob forte questionamento da oposição e de setores como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Associação Brasileira de Imprensa (AIB), foi promulgada a Lei nº 6.815 de 1980<sup>25</sup>, denominada Estatuto do Estrangeiro. Tal oposição é justificada em razão da legislação não estar revestida das garantias e amplitude dos Direitos Humanos, como evidencia Bonassi (2000).

O estatuto definia a “situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências”, no entanto a promulgação da lei ratifica a Doutrina da Segurança Nacional, sob o viés autoritário do regime militar que reverbera na concepção da proteção com a segurança nacional, interesse nacional, além de citar a “defesa do trabalhador nacional”, em detrimento do estrangeiro, conforme aponta os artigos:

Art. 1º Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.  
 Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional. (Lei nº 6.815 de 1980 - Estatuto do Estrangeiro)

Nota-se que o diploma legal apresenta clara distinção entre estrangeiros e nacionais, de

---

<sup>25</sup>Lei nº 6.815, de 19 de Agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm). Acesso em: 26 abr. 2023

maneira que não há equiparação de direitos e tratamento igualitário para a integração de estrangeiro. Destarte, o documento legal traz uma perspectiva excludente com a ênfase de que o estrangeiro não pertence ao território. Segundo Waldman (2016), o propósito fundamental é manter de forma expressa os deveres a serem cumpridos pelos estrangeiros, todavia os direitos são expostos de forma sucinta, sendo no máximo uma mera expectativa de direito sem pretensão de ser concretizada.

É relevante destacar o parágrafo único do artigo 16, que estabelece:

Art. 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.

Parágrafo único.: A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos. (Lei nº 6.815 de 1980 - Estatuto do Estrangeiro)

O referido dispositivo traz o objetivo de que a imigração internacional desperte interesse em setores específicos, ou seja, de acordo com aptidões que podem ser aproveitadas no cenário desenvolvimentista nacional.

Não obstante, diante da mesma perspectiva excludente e distante da ampliação dos direitos humanos, em 09 de Dezembro de 1981 foi promulgada a Lei n.º 6.964/81<sup>26</sup>, que altera as disposições da Lei 6.815/1980 e assegura a perpetuação da finalidade precípua de manter a segurança nacional.

O advento da referida lei trouxe tímidas alterações ao Estatuto do Estrangeiro, porém se faz necessário salientar que a nova legislação possibilitou uma medida paliativa que se trata da concessão da primeira anistia para imigrantes residentes do país que se encontravam indocumentados. Com a inserção do artigo 134, o estrangeiro passou a ter a possibilidade de obter a regularização provisória da situação dos estrangeiros, permitindo ao imigrante não documentado o exercício de atividade remunerada e a livre locomoção no território nacional.

Convém mencionar que no âmbito internacional, a Declaração de Cartagena sobreveio

---

<sup>26</sup> Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981. Altera disposições da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que "define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6964.htm). Acesso em: 26 abr. 2023.

como um marco na ampliação dos direitos do instituto do refúgio, segundo Fischel de Andrade e Marcolini (2002, p. 175) a “Declaração é resultado de um colóquio acadêmico promovido pela Universidade de Cartagena, o Centro Regional para Estudos do Terceiro Mundo e o ACNUR, sob os auspícios do Governo colombiano”.

Trindade (1997, p. 328) afirma que a referida declaração surgiu como uma resposta perante o cenário de Guerra Fria e das ditaduras militares, que resultaram no aumento exponencial de reconhecimento de refugiados pelo ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). Desta sorte, o documento previa realizar uma análise quanto a necessidade de proteção inerentes aos refugiados inerentes da região centro-americana e a adequação da normatização na esfera internacional. Assim, a declaração seguiu o alinhamento dos preceitos da Convenção das Nações Unidas de 1951 e do Protocolo de 1967 mas adotou como principal medida a ampliação do conceito de refugiado, conforme demonstra a Conclusão Terceira:

Terceira - (...) Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (Declaração De Cartagena de 1984)

Da análise da Conclusão Terceira é possível ponderar que a Declaração de Cartagena acrescenta que o instituto do refúgio passa a ser amplificado em relação às pessoas que sofrem “violação maciça dos direitos humanos”, o que servirá como instrumento basilar e doutrinário para a edição da legislação nacional de refúgio que será exposto nas próximas seções.

Outros apontamentos relevantes se referem à Conclusão Quinta que reitera “a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados”.

Ademais, cabe ressaltar que a Declaração apresenta exposições que visam o fortalecimento de programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança, além da medida relativa a Conclusão Décima Segunda que “reitera o caráter voluntário e individual da repatriação dos refugiados e a necessidade de que este se efetue em condições de completa segurança, preferencialmente para o lugar de residência do refugiado no seu país de origem”.

### 2.3. Constituição Federal e Direitos Fundamentais

Após aproximadamente 8 (oito) anos de vigência do Estatuto dos Estrangeiros, no período de duas décadas sob um regime de ditadura militar (1964 a 1985), no dia 5 de outubro de 1988 foi promulgada a vigente Constituição da República Federativa do Brasil, que marca o processo de redemocratização, bem como abarca a proteção aos direitos humanos em conformidade com a primazia da Declaração da ONU de 1948 e estabelece fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana no texto constitucional.

A ideologia da Carta Magna, também conhecida como Constituição Cidadã consiste em assegurar o Estado Democrático de Direito através da garantia de proteção dos direitos fundamentais, conforme demonstra a redação do preâmbulo da Constituição nos termos abaixo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus (...) (CRFB, 1988)

O Constituinte de 1988 elencou os principais objetivos do Estado brasileiro através do disposto no artigo 3º, que assim preceitua:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

É evidente que a Constituição Federal de 1988 foi revestida de inovações significativas, fundamentada na construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, visando promover o bem de todos sem discriminação. Deste modo, o processo democrático impôs fim a limitação e a distinção de direitos e garantias fundamentais entre estrangeiros e nacionais. A propósito, sob a égide do artigo 5º da Carta Magna, assim estabeleceu:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (CRFB, 1988).

À luz do artigo supramencionado, percebe-se que o texto constitucional aniquila os

fundamentos que regiam as constituições pretéritas e o Estatuto dos Estrangeiros (embora não tenha sido revogado de forma imediata)<sup>27</sup>, que se baseava sob a ideologia de tratamento ao estrangeiro como ameaça à nação, cautelas de segurança nacional, visto que o indivíduo de outra nacionalidade, ainda que residente, possuía direitos escassos e não era associado como parte pertencente do país.

Neste sentido, a Constituição Federal é a principal ferramenta para tutelar as garantias fundamentais dos cidadãos, sejam estes brasileiros, estrangeiros, imigrantes ou refugiados, Destarte, não haverá distinção entre nacionais e não nacionais, sendo assegurado a tutela de seus direitos independente de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Com efeito, Sarlet et al. (2022) esclarece que os direitos fundamentais descritos no artigo 5º da Constituição Federal combinados com o fundamento do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (inciso III, do art. 1º CRFB) demarcam a concepção de que todas as pessoas de maneira igualitária são merecedoras de respeito, consideração e possuem direito de exercer o seu projeto de vida, de forma a ser vinculada a todos os poderes públicos e todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Nesta esteira, Sarlet (2022. p.31) assevera que:

A pessoa humana possui um valor em si mesma, independentemente das características essenciais que formam sua identidade ou de eventuais fatos acidentais que interferiram no seu desenvolvimento físico, intelectual e volitivo, do nascimento à morte (e.g., deficiência, incapacidade, invalidez). Essa dimensão – que é simultaneamente ontológica, ética e antropológica – é reconhecida pela Constituição ao assegurar-se à pessoa os direitos básicos à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade. Não obstante, sejam direitos com âmbitos de proteção distintos (da vida à propriedade), do ponto de vista constitucional a pessoa é uma unidade existencial dotada de valor intrínseco e assim deve ser respeitada e protegida em sua integralidade. (Sarlet, 2022. p.31)

Os direitos fundamentais são aqueles garantidores de proteção mínima, ou seja, asseguram o mínimo necessário para a sobrevivência digna de um indivíduo inserido em uma sociedade plural e administrada pelo Poder do Estado.

É importante destacar que “os direitos fundamentais são direitos, além de fundamentais, inatos, absolutos, invioláveis, intransferíveis, irrenunciáveis, imprescritíveis.” (Bulus, 2001,

---

<sup>27</sup> A Lei no 6.815 de 1980 (Estatuto do Estrangeiro) foi revogada pela Lei no 13.445 de 2017 (Lei de Migração) de 24 de maio de 2017.

p.69). Sobre o contexto dos direitos fundamentais, o autor pondera que:

Não surgiram à margem da história, porém, em decorrência dela, ou melhor, em decorrência dos reclamos da igualdade, fraternidade e liberdade entre os homens. Homens não no sentido de sexo masculino, mas no sentido de pessoas humanas. Os direitos fundamentais do homem, nascem, morrem e extinguem-se. Não são obra da natureza, mas das necessidades humanas, ampliando-se ou limitando-se a depender do influxo do fato social cambiante. (Bulus, 2001, p.69).

Em complemento a análise conceitual dos direitos fundamentais, Bonavides (2007) aponta:

Com relação aos direitos fundamentais, Carl Schmitt estabeleceu dois critérios formais de caracterização. Pelo primeiro, podem ser designados por direitos fundamentais todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional. Pelo segundo, tão formal quanto o primeiro, os direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança; ou são imutáveis (*unabänderlich*) ou pelo menos de mudança dificultada (*erschwert*), a saber, direitos unicamente alteráveis mediante lei de emenda à Constituição. (Bonavides, 2007, p. 561)

A discussão doutrinária a respeito da classificação dos direitos fundamentais, na qual divide os direitos por “dimensões”. Araújo (2005, p. 109-110) afirma:

Os direitos fundamentais podem ser conceituados como a categoria jurídica instituída com a finalidade de proteger a dignidade humana em todas as dimensões. Por isso, tal qual o ser humano, tem natureza polifacética, buscando resguardar o homem na sua liberdade (direitos individuais), nas suas necessidades (direitos sociais, econômicos e culturais) e na sua preservação (direitos relacionados à fraternidade e à solidariedade).

Os direitos fundamentais de primeira dimensão, são aqueles circunscritos aos direitos civis e políticos, porquanto estão vinculados diretamente às pessoas de forma individualizada e se relacionam com o objetivo de assegurar a sua liberdade perante o Estado. Refere-se especificamente a uma proteção contra o abuso do poder estatal e impõe ao Estado a “obrigação de não fazer”, de não interferir ou desrespeitar os projetos de vida de cada indivíduo, como por exemplo: a liberdade de religião, crenças, direito à vida, manifestação de pensamento, entre outros.

Segundo Bonavides (2007):

Os direitos de primeira geração ou direitos de liberdade têm por titular o próprio indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim,

são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado” (Bonavides, 2007, p. 562).

No que se refere aos direitos fundamentais classificados em segunda dimensão, esta categoria delimita os direitos econômicos e sociais. Portanto, ao contrário dos direitos de primeira dimensão, nesta categoria se insere direitos de titularidade coletiva que permeiam a atuação da “obrigação de fazer” do Estado.

Observa-se que não há hierarquia na classificação das dimensões dos direitos fundamentais, mas há complementariedade, visto que assegurar liberdades dos indivíduos não supre as condições mínimas para exercê-las. Deste modo, cabe ao Poder do Estado oferecer condições para alcançar uma sociedade mais igualitária, através dos direitos positivados e prestação de serviços públicos como saúde, educação, moradia, segurança pública).

Nesta concepção, Sarlet (2010) expõe:

(...) Na circunstância de que os direitos de segunda dimensão podem ser considerados densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico (Sarlet 2010, p.50).

É nesse escopo que a presente pesquisa firma a sua análise quanto à efetivação dos direitos fundamentais para imigrantes e refugiados, haja vista que em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana, a Carta Magna atribui direitos fundamentais a todos, independentemente da nacionalidade. Nesse passo, o acesso aos serviços públicos essenciais representam o ponto de pujança para integração desta categoria.

Não obstante, os direitos fundamentais da terceira dimensão estão relacionados aos Princípios da Solidariedade e Fraternidade e são classificados como direitos transindividuais, ou seja, são direitos que alcançam a várias pessoas, porém não pertencem especificamente a ninguém. Assim, esses direitos transcendem o indivíduo de forma isolada, mas destinam-se à proteção de gerações humanas. Podemos exemplificar como direitos de terceira dimensão, o direito à paz, à comunicação, ao desenvolvimento, ao progresso, ao meio ambiente, autodeterminação dos povos.

Nesta seara, Bonavides (2007), assevera:

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tem primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.” (Bonavides, 2007, p. 569)

Impende salientar que os direitos fundamentais não são finitos e evoluem em conformidade com a dinâmica da sociedade e o surgimento de novas demandas e interesses da população. Sendo assim, a doutrina não é uníssona, porquanto alguns autores defendem o entendimento que acrescentam outras dimensões de direitos fundamentais, contudo, esta dissertação se restringirá à exposição das 3 (três) dimensões, sendo certo que o objeto da pesquisa, cinge-se a efetivação de direitos fundamentais pertinentes a segunda geração.

Por outro lado, é importante lembrar que os Direitos Fundamentais, em todas as suas dimensões, não se confundem com os Direitos Humanos, haja vista que estes são direitos positivados no texto constitucional, e possui abrangência de ordem nacional, enquanto os Direitos Humanos possui fonte universal, filosófica e estão previstos em normativas internacionais para impor ordem de proteção e segurança internacional.

A despeito desta distinção, Sarlet (2010) utiliza os aspectos relacionados à efetividade a ser alcançada e o espaço da norma como principais fatores da distinção entre os direitos:

Em que pese sejam ambos os termos (“direitos humanos” e “direitos fundamentais”) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos reconhecidos e positivados na esfera do Direito Constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão, “direitos humanos”, guardaria relação com os documentos de Direito Internacional por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (Sarlet, 2010, p. 29).

Dessa forma, os Direitos Humanos são concebidos como primazia a ser cumprida por todo e qualquer direito a ser positivado de forma subsequente, no entanto, os direitos fundamentais é aplicável para cada Estado, em conformidade com os direitos positivados na ideologia promulgada em constituição específica. Logo, a Constituição Federal abarca os preceitos no âmbito dos Direitos Humanos e assegura os direitos e garantias fundamentais de

forma igualitária aos brasileiros, imigrantes e refugiados.

#### **2.4 Da Lei 9.474 de 22 de julho de 1997**

Com a promulgação da Constituição Federal, o instituto do refúgio no Brasil passou a ser regido pelos fundamentos constitucionais, principalmente, no que tange à equiparação de direitos entre nacionais e estrangeiros, incluindo os solicitantes de refúgio e os refugiados, além das normativas internacionais previstas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967.

No entanto, Amorim (2017) assinala que:

Em 1991, surge a primeira disciplina jurídica brasileira para o reconhecimento e concessão de alguns direitos aos refugiados com a Portaria Interministerial 394 à qual viriam a se juntar, posteriormente, a Instrução de Serviço nº 01/91 – DPMAF, do Departamento de Polícia Federal, a Portaria Interministerial 762 e a Portaria do Ministério da Justiça nº 795 (Amorim, 2017, p. 381).

Fischel de Andrade (2017) afirma sobre as dificuldades encontradas para melhor informar os refugiados sobre os seus direitos e deveres, razão pela qual foi editada a Portaria Interministerial nº 795/94 que regulamentava que o fornecimento da cédula de identidade de refugiado deveria ser precedida da assinatura de um Termo de Compromisso pelo Reconhecimento da Condição de Refugiado. O autor complementa ainda que em 1992 o fluxo de 1,2 mil angolanos refugiados em decorrência da guerra civil também chamou a atenção para a latente necessidade de instituir um regime jurídico nacional que visasse disciplinar e compilar a legislação dos direitos e deveres dos refugiados e solicitantes de refúgio no âmbito nacional.

Fischel de Andrade e Marcolini (2002) complementam que o Brasil era, até então, o único país que facilitava a concessão do visto de turista, porém a maioria dos angolanos que solicitavam o reconhecimento da condição de refugiado não estava necessariamente sofrendo algum tipo de perseguição, porém estavam sofrendo as consequências relacionadas ao conflito, razão pela qual o governo brasileiro adotou a definição de refúgio ampliada de acordo com a concepção da Declaração de Cartagena, ou seja, a análise quanto a violação maciça dos direitos humanos.

Cumpre aqui lembrar também que a relação entre Brasil e Angola já havia sido previamente sedimentada, no período do regime militar-1984, tendo como fator determinante a

instalação da Construtora Norberto Odebrecht<sup>28</sup>, em Luanda, que teve por finalidade a vultuosa construção da barragem da hidrelétrica de Capanda. Importa salientar que a estratégia geopolítica foi marcada por uma expressiva aproximação entre Brasil e Angola que conduziu para a criação de voos diretos entre Rio de Janeiro e Luanda que eram operacionalizados pela empresa brasileira Viação Aérea Rio-Grandense -Varig<sup>29</sup>.

Ante o fluxo de solicitação de refúgio, em 13 de maio de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei<sup>30</sup> sobre refugiados e solicitantes de refúgio. Amorim (2017. p. 381-382) relata que : “Em resposta a esta necessidade, foi publicada no Diário Oficial da União de 23 de julho de 1997, a lei 9.474, conhecida como Lei de Refúgio, primeira de seu gênero na América Latina”.

Cabe aqui ressaltar que a referida Lei, estatuto do refugiado no Brasil, estabelece preceitos em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967.

#### 2.4.1. Do Conceito de Refugiado

---

<sup>28</sup> Segundo Luciano do Rego Filho, que exercia a função de diretor da empresa Odebrecht da base de Angola, a “construção de uma obra do porte de Capanda era uma demonstração ao mundo de que o País não era refém da guerra, podendo realizar, juntamente com o esforço bélico, infra-estruturas básicas para o desenvolvimento”.(Rego Filho, 1993, p. 19-20).

<sup>29</sup> De acordo com o relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1979, “no que se refere aos países de língua comum, recebemos a visita dos Ministros Angolanos dos Petróleos, Senhor Jorge de Moraes, em maio, e do Comércio Interno, Carlos Alberto Van Dunen, em dezembro. A visita do Ministro dos Petróleos resultou em acordos entre a empresa angolana Sonagol e a Petrobrás, para fornecimento de Petróleo ao Brasil, bem como na participação brasileira, através da Braspetro, na prospecção das jazidas angola nas. A missão do Ministro do Comércio e Indústria não somente ampliou as perspectivas para o comércio recíproco, como definiu mais concretamente a conveniência do pronto restabelecimento da linha aérea comercial Rio-Luanda. A delegação angolana à cerimônia de investimento do novo Governo brasileiro, encabeçada pelo Ministro do Comércio Exterior, Senhor Roberto de Almeida, e composta por outras altas autoridades do país, constituiu o primeiro passo concreto de Angola no sentido do estabelecimento de relações privilegiadas com o Brasil, conforme orientação fixada pelo então Presidente Agostinho Neto”. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/chdd/images/Relatorios/Relat%C3%B3rio%201979.pdf> Acesso em: 25 ago. 2023.

<sup>30</sup> O Projeto de Lei foi elaborado com apoio enviado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional que trâmitou em regime de “urgência urgentíssima” Projeto de Lei foi elaborado com apoio do ACNUR, Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, da Igreja católica e do vice-Presidência da República, Marco Antônio de Oliveira Maciel, por conseguinte em 13 de maio de 1996 foi enviado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso. Nacional que trâmitou em regime de “urgência urgentíssima”. Em 15 de julho de 1997 o projeto foi aprovado pelo plenário do Senado e seguiu para a sanção presidencial, sendo publicada em 23 de julho de 1997. (MILESI, R. ANDRADE, W. C. 2010, p.43)

Vale pontuar o relevante aspecto exposto na Seção I, intitulada: “Do conceito” que em seu artigo 1º da referida lei, define o conceito de refugiado da seguinte forma:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país II - Não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - Devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Lei 9.474 de 22 de julho de 1997).

De acordo com a exposição do artigo, verifica-se que os incisos I e II apresentam o mesmo conceito já previamente definido na Convenção de 1951 e no seu Protocolo de 1967, haja vista que a legislação ratifica os motivos relacionados a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Contudo, o inciso III apresenta uma ampliação ao conceito ao elencar a motivação de ocorrência de “grave e generalizada violação de direitos humanos”. Essa abrangência do conceito possui fundamento a Declaração de Cartagena que considerou como refugiado, pessoas compelidas a deixarem seus países em razão de 5 (cinco) eventos situacionais: 1 - pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, 2 - a agressão estrangeira, 3 - os conflitos internos, 4- a violação maciça dos direitos humanos ou 5 - outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ACNUR, 2015a, p.119).

Importante esclarecer que os eventos situacionais expostos na Declaração de Cartagena não se trata de um rol taxativo, sendo necessária a análise extensiva e flexível de que se trata de qualquer violação de direitos humanos sofrida pela pessoa que é obrigada a deixar o seu país. Portanto, a análise da situação perpassa pelo motivo ensejador inerente ao país de origem, a violação experimentada pelo indivíduo e o poder discricionário de cada Estado.

Desta forma, a ampliação prevista no inciso III da referida lei, assegura que qualquer violação de direitos humanos poderá ensejar o reconhecimento da condição de refugiado, e consequentemente os direitos e deveres inerentes a esses indivíduos.

#### **2.4.2 Da Reunião Familiar**

Outro ponto de extrema relevância da legislação nacional se trata do direito a reunião

familiar constante no artigo 2º que assim define:

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional. (Lei 9.474 de 22 de julho de 1997).

Martuscelli (2019, p.70) assevera que “é possível perceber que, já naquele momento, o Brasil resolveu adotar um conceito de família mais amplo, como recomendado pelo ACNUR, indo além da família nuclear.” Embora pudesse ser considerada uma inovação da legislação nacional, constata-se a omissão quanto à exposição dos procedimentos para obter a extensão dos efeitos da condição de refugiado para os familiares. Desta forma, foi publicada a Resolução Normativa nº 4 do CONARE, de 01 de dezembro de 1998 que estabeleceu a classificação dos familiares que fariam jus à expansão dos efeitos e apresentou através do Anexo I, o termo de solicitação para reunião familiar. Neste contexto, o artigo 2º da resolução assim classifica os dependentes que poderiam requerer a reunião familiar:

Artigo 2º Para efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes: I – o cônjuge; II – filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento; III – ascendentes; e IV – irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento; §1º Considera-se equiparado ao órfão o menor cujos pais encontrem-se presos ou desaparecidos. § 2º A avaliação da situação a que se refere os incisos II e IV deste artigo atenderá a critérios de ordem física e mental e deverá ser declarada por médico.

Vale ressaltar que de acordo com Di Pietro (2019, p.121), a resolução ou qualquer ato com a finalidade de normatizar não pode inovar o ordenamento jurídico de origem, ou seja, “não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição).”

No entanto, o supracitado artigo demonstra que a referida resolução dispõe de uma classificação distinta e mais restrita em comparação a lei anterior, uma vez que limita a idade de até 21 anos, além de impor a expansão restrita a irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, assim, consequentemente, exclui-se os demais parentes (ex: tios/tias, sobrinhos/ sobrinhas, primos/primas, cunhados/cunhadas, sogros/sogras, genros/noras) até mesmo mediante a

existência de dependência econômica.

Não obstante, a resolução ainda cria a exigência de que para obter o reconhecimento da reunião familiar se faz necessário a análise de critérios de ordem física e mental a ser declarada por um médico.

Por conseguinte, a aludida resolução (que flagrante não se encontrava em consonância com a lei originária) foi revogada através da publicação da Resolução Normativa CONARE Nº 16 de 20/09/2013, que é composta por 05 artigos, além do anexo que se trata de um formulário para solicitação de visto para reunião familiar:

Art. 1º No caso de refugiados com a sua condição reconhecida pelo Estado brasileiro, tendo em vista o disposto no artigo 226 da Constituição Federal e art. 2º da Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, serão estendidos, a título de reunião familiar, desde que se encontrem em território nacional, os efeitos da condição de refugiado a: I - Cônjugue ou companheiro (a); II - Ascendentes; III - Descendentes; IV - Demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado. § 1º O CONARE solicitará ao Ministério das Relações Exteriores que seja concedido visto apropriado aos interessados, a fim de que se possibilite a reunião familiar. § 2º O CONARE tomará em consideração aspectos sociais, culturais e afetivos para estabelecer padrões de reunião familiar aplicáveis aos grupos sociais a que pertençam o refugiado. Art. 2º As situações não previstas nesta Resolução serão objeto de apreciação pelo plenário do CONARE. Art. 3º A solicitação de reunião familiar deverá ser procedida em termo de solicitação constante do Anexo I da presente resolução. Art. 4º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação. Art. 5º Revoga-se a resolução normativa nº 4 do CONARE.

Desta forma, a Resolução Normativa CONARE Nº 16 de 20/09/2013<sup>31</sup> revogou os artigos limitadores pertinentes à idade e ao grau de parentescos presentes na Resolução Normativa nº 4, além de incluir o companheiro para os conviventes de união estável. Já o §1º do artigo primeiro trouxe a possibilidade de concessão de visto aos interessados com a finalidade de facilitar a reunião familiar.

A Resolução Normativa nº 16 foi publicada no Diário Oficial da União em 24 de setembro de 2013 e foi revogada através da publicação da Resolução Normativa nº 27, em 30 de outubro de 2018, com a finalidade de harmonizar preceitos da Lei 9474/1997 e os parâmetros

---

<sup>31</sup> A Resolução Normativa CONARE nº 16 de 20 de setembro de 2013 apresentou avanços em relação a revogação da Resolução Normativa nº 4 de 01 de dezembro de 1998 do CONARE, contudo apresentou limitações quanto a ausência de prazos para análise dos requerimentos, indefinição acerca de procedimentos para a comprovação de dependência econômica e não apresentou previsão quanto a possibilidade de recurso em razão de indeferimento da solicitação de extensão da condição do refúgio ou de visto de reunião familiar (MARTUSCELLI, 2019, p.74).

estabelecidos na Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017 que institui a Lei de Migração<sup>32</sup>.

### 2.4.3 Do Conare

No Título III da resolução pátria, em seus artigos 11 a 14 tratam da criação do Comitê Nacional para os Refugiados - Conare, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça (artigo 11).

Os membros do Conare serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem (Artigo 14, § 2º). Neste sentido, o artigo 14 estabelece a composição do Conare que é constituído por - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá, um representante do Ministério das Relações Exteriores; um representante do Ministério do Trabalho; um representante do Ministério da Saúde; um representante do Ministério da Educação e do Desporto; um representante do Departamento de Polícia Federal; um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País, além de um membro convidado do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, que não possui direito a voto, porém garante a sua participação com direito a voz.

Registre-se que o Conare possui a competência de analisar o pedido e declarar o reconhecimento da condição de refugiado, bem como é responsável por decidir acerca da cessação e determinar a perda da condição de refugiado (Artigo 12, I, II, III DA Lei 9.474/1997).

O Conare também possui a função de orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e ofertar apoio jurídico aos refugiados e aprovar instruções normativas<sup>33</sup> que visam regulamentar a execução da Lei nº 9.474/1997 (Artigo 12, IV e V).

---

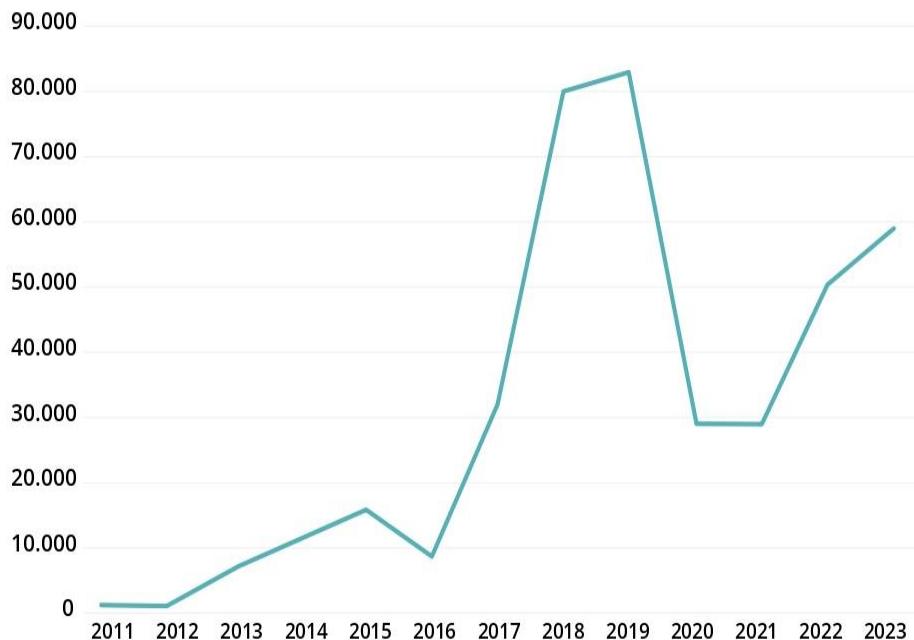
<sup>32</sup> A Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017 será analisada na seção seguinte. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em: 25 ago de 2023.

<sup>33</sup> Segundo as informações extraídas do sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Conare possui 10 resoluções vigentes, como por exemplo: a Resolução normativa nº 24, de 28 de julho de 2017 que adota o Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, o Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos efeitos da Condição de Refugiado e o Formulário para Interposição de Recurso e altera a redação da Resolução Normativa nº 22 do Conare, bem como a Resolução normativa nº 31, de 13 de novembro de 2019 que altera a Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados - Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências. Disponível em:

O Conare juntamente com o Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça, e os pesquisadores do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) elaboram o relatório anual que apresenta uma análise pormenorizada sobre a dinâmica do refúgio no Brasil.

Segundo os dados divulgados na 9<sup>a</sup> edição do relatório “Refúgio em Números - 2024”, constatou-se que o Brasil recebeu 58.628 (cinquenta e oito mil e seicentos e vinte oito) solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no ano de 2023. O relatório ainda registra que o total de 406.695 solicitações protocoladas desde 2011, conforme demonstra o gráfico.

Gráfico 1- Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo ano de solicitação - 2011 - 2023.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Tráfego de Pessoas - Módulo de Alertas e Restrições (STI-MAR) e da CG CONARE, Solicitações de Reconhecimento da Condição de Refugiado, 2023.

O relatório também apurou as principais nacionalidades que solicitaram o refúgio em 2022, sendo constatado que as solicitações oriundas da Venezuela totalizaram o quantitativo de 33.753, equivalente a 67% das solicitações, em seguida, solicitações dos Cubanos com 5.484

registros que correspondem a 10,9% e Angolanos que apresentaram 3.418 solicitações equivalente a 6,8% das solicitações do ano de 2022, conforme demonstram a tabela 1 e gráfico 2 extraídos do relatório em referência.

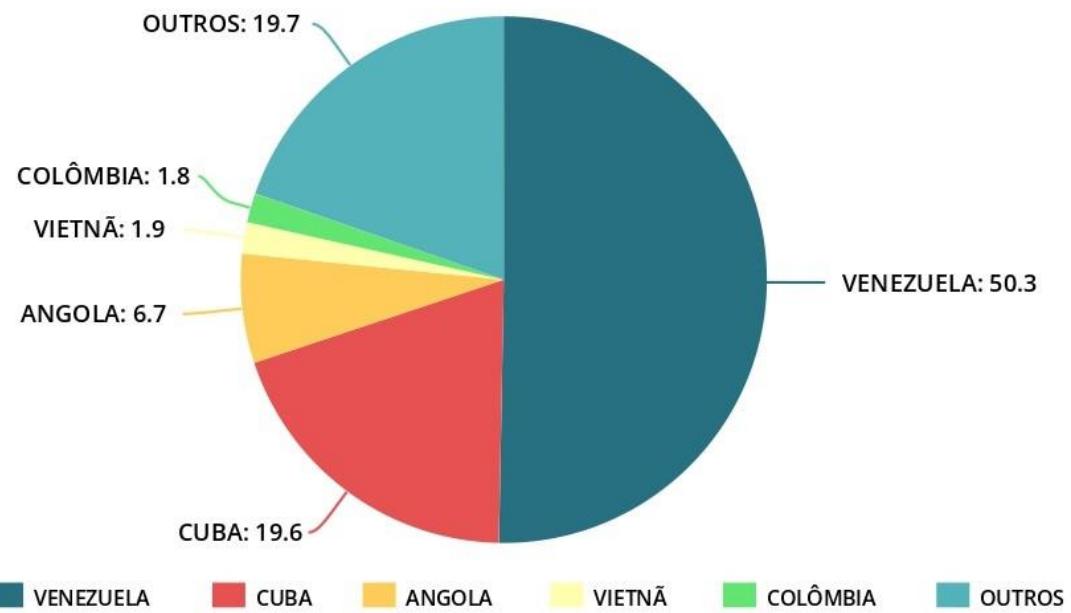
Tabela 1- Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países e nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 2023

Principais Países	Nº de solicitações
<b>Total</b>	<b>58.628</b>
<b>VENEZUELA</b>	<b>29.467</b>
<b>CUBA</b>	<b>11.479</b>
<b>ANGOLA</b>	<b>3.957</b>
<b>VIETNÃ</b>	<b>1.142</b>
<b>COLÔMBIA</b>	<b>1.046</b>
<b>NEPAL</b>	<b>966</b>
<b>ÍNDIA</b>	<b>961</b>
<b>CHINA</b>	<b>818</b>
<b>MARROCOS</b>	<b>487</b>
<b>GUIANA</b>	<b>441</b>
<b>LÍBANO</b>	<b>407</b>
<b>PERU</b>	<b>372</b>
<b>NIGÉRIA</b>	<b>365</b>
<b>BANGLADESH</b>	<b>340</b>
<b>GANÁ</b>	<b>270</b>
<b>SURINAME</b>	<b>270</b>
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>	<b>264</b>
<b>AFEGANISTÃO</b>	<b>248</b>
<b>CAMARÕES</b>	<b>220</b>
	<b>216</b>
<b>TURQUIA</b>	
<b>OUTROS</b>	<b>4.892</b>

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da CG-Conare, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado - Brasil, 2023.

Gráfico 2- Distribuição relativa dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado,

segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual – 2023.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da CG-Conare, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado - Brasil, 2023.

Conforme aponta a edição do anuário “Refúgio em Números de 2024”, o relatório destaca a significativa influência do fluxo de refugiados venezuelanos no Brasil, responsáveis pelo maior percentual de solicitações de refúgio (50,3%) e pela maioria das aprovações emitidas pelo Conare em 2023 (97,6%).

Em seguida, destacam-se os afegãos e sírios, que também compuseram os principais grupos reconhecidos como refugiados no país no último ano. Já os cubanos apresentaram o segundo maior volume de solicitações (19,6% do total de 2023), além de um aumento expressivo de 109,3% em relação a 2022, a maior variação entre as principais nacionalidades. No ano de 2023, também foi registrada uma presença mais significativa de nacionalidades até então pouco representadas, como vietnamitas, nepaleses e indianos, entre os principais grupos solicitantes de refúgio no Brasil.

É importante destacar que, em casos de indeferimento, o art. 29 da Lei 9.474/97 afirma que: “No caso de decisão negativa, esta deve ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação”. Por conseguinte, a decisão do recurso interposto ao Ministro de Estado da Justiça não caberá recurso na via administrativa, devendo o Conare ser notificado

sobre o teor da decisão, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas, conforme disposto no art. 31 da aludida Lei.

Ressalte-se ainda que em casos de recusa definitiva de refúgio, o artigo 32 estabelece que o solicitante deverá ser regido em conformidade com a legislação de estrangeiros<sup>34</sup>, porém “não deverá ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade”, salvo nas situações que o solicitante tenha cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

O citado artigo 32 deve ser combinado com o artigo 36 e 37 que garante que não haverá expulsão do refugiado que esteja registrado de forma regular, exceto em casos de segurança nacional ou ordem pública. A expulsão, entretanto, não acarretará o encaminhamento da pessoa para o local que represente riscos de perseguição. Tal proteção está fundamentada em conformidade com o Princípio *non-refoulement* (não-devolução) em decorrência do Direito Internacional dos Refugiados e da universalidade dos Direitos Humanos.

#### **2.4.4 Do Processo de Refúgio**

O Título IV da Lei Nacional remete as informações inerentes ao processo de refúgio. O artigo 17 constitui que o estrangeiro ao chegar em território nacional, caso tenha interesse de obter o reconhecimento da condição de refugiado, deverá requerer à autoridade competente e externar a sua vontade.

Assim, infere-se que ao contrário de muitos países que são norteados exclusivamente por decisões fundamentadas por critérios da segurança nacional, a Lei 9.474/97 prevê de forma clara que a primeira etapa para obter o reconhecimento da condição de refúgio se inicia através de simples declaração de vontade que será formalizada, para que posteriormente seja instaurado o processo administrativo que visa reconhecer a situação de refúgio do solicitante.

Além da declaração de vontade do solicitante, o artigo 19 determina que seja

---

<sup>34</sup> Quando do advento da Lei 9.474, a lei citada no artigo se tratava da Lei de Estrangeiros nº Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que foi revogada pela Lei de Migração nº 13.445, de 24 de maio de 2017.

providenciado intérprete, caso necessário, e, por conseguinte, o requerente deve preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter: “identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes”.

Outro aspecto de grande relevância se trata da garantia de sigilo das informações prestadas pelo solicitante, visto que o tratamento e o atendimento prestado pelos funcionários necessitam assegurar o sigilo dos dados e das informações constantes no artigo 20.

A autoridade migratória, que se trata de um agente do Departamento da Polícia Federal, deve informar, em seguida, ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a solicitação de refúgio e poderá apresentar sugestões que visem facilitar o andamento do procedimento.

Após o recebimento da solicitação de refúgio, a autoridade migratória emite um protocolo que será o documento provisório do solicitante estendido aos seus acompanhantes e familiares que também estiverem no território nacional. O protocolo se trata de documento para a permissão da estadia até que seja proferida a decisão final do processo administrativo.

De acordo com a Resolução normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, o artigo 1º, determinava que o estrangeiro que se encontrasse em território nacional e desejasse solicitar a condição de refúgio deveria se dirigir pessoalmente ou por seu procurador ou representante legal, a qualquer Unidade da Polícia Federal, para preencher e entregar o Termo de Solicitação de Refúgio. No entanto, a Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019 revogou o supramencionado artigo e estabeleceu a utilização do sistema Sisconare para realizar o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Sendo assim, a solicitação inicial deve ocorrer através do sistema, sendo mantida a possibilidade de ser solicitado diretamente pelo interessado, por mandatário, ou representante legal. Após a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, o solicitante necessita comparecer pessoalmente à Polícia Federal para efetivar o recebimento do pedido e realizar a coleta dos dados biométricos.

A referida resolução prevê ainda que, nos casos em que o solicitante tiver impossibilidades físicas ou jurídicas de comparecer pessoalmente a uma das unidades da Polícia Federal, a coleta dos dados biométricos deverá ser realizada no local em que o solicitante

estiver. Efetivado o recebimento da solicitação e a coleta dos dados biométricos, a Polícia Federal realizará a emissão do protocolo que possui validade de um ano, podendo ser prorrogado por igual período, de forma sucessiva, até a decisão final do processo.

Segundo o art. 21 da Lei 9474/1997, a contar da emissão do protocolo, o solicitante já terá a permissão de expedir a carteira de trabalho provisória junto ao Ministério do Trabalho para o exercício de atividade remunerada em âmbito nacional. Além disso, a Resolução Normativa nº 29/2019 regulamenta que a emissão do protocolo conferirá ao solicitante o direito à inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF.

Frise-se que os processos de reconhecimento da condição de refugiado não serão cobrados, porquanto os solicitantes estarão isentos de qualquer pagamento, bem como o processo seguirá regime de urgência (artigo 47).

#### **2.4.5 Das soluções duráveis**

A legislação pátria apresenta três formas de soluções duráveis para o enfrentamento da situação de refúgio: a repatriação, a integração local e o reassentamento.

As “soluções duráveis” são fundamentadas a partir dos objetivos a serem alcançados pelo ACNUR, que consistem em promover a proteção dos refugiados e instituir soluções duradouras para o indivíduo que se encontra em situação de refúgio.

Neste contexto Jubilut (2007, p 153) faz referência ao documento “*General Information Paper*” publicado pelo ACNUR em novembro de 1982, que indica as estratégias de soluções duráveis: a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento. Destarte, a Lei 9474/1997 legitima os objetivos do ACNUR, ao prever nos artigos 42 ao 46, as soluções duráveis.

No que tange a repatriação de refugiados aos seus países de origem, o ponto de pujança deve ser a caracterização do aspecto voluntário do retorno, a decisão deve ser uma escolha, salvo em situações de que findarem as circunstâncias que determinaram o refúgio e não possam mais recusar a proteção do país de origem (artigo 42).

Com efeito, a repatriação voluntária consiste no retorno do refugiado ao seu país de origem diante da cessação das causas que deram origem a sua condição de refugiado, Almeida e Severo (2017), relatam que:

O Brasil demonstrou novamente o seu compromisso humanitário ao oferecer a residência permanente a quase dois mil refugiados no ano de 2012 após anúncio do ACNUR para cessação da condição de refugiados oriundos de Angola e da Libéria, com base que ambos os países alcançaram paz e estabilidade após duras guerras civis (...) Estima-se que a grande maioria dos refugiados angolanos que vivem no Brasil está no país há mais de 15 anos, tendo, portanto direito a solicitar a naturalização – conforme o artigo 12 da Constituição Federal de 1988. (Almeida e Severo, 2017, p. 368).

Assim, infere-se que a cessação da condição do refúgio pode acarretar a repatriação, visto que se trata do término das situações causadoras que geraram a proteção ao refugiado, devendo ser resguardado o direito de não serem devolvidos forçosamente ao seu país de origem, resguardando o princípio do *non-refoulement* ou da não devolução.

Jubilut (2007, p. 154) afirma que “tal solução é atualmente vista como a ideal, uma vez que não priva o indivíduo de sua origem e, com isso, torna o processo de efetivação de sua cidadania menos traumático”.

Outro exemplo de destaque de repatriação ocorreu na recente eclosão da guerra entre Israel e Palestina, que para retirar brasileiros da zona de conflito no Oriente Médio, o governo brasileiro instituiu a Operação “Voltando em Paz”<sup>35</sup>, no qual a Força Aérea Brasileira designou quatro aeronaves, inclusive um avião presidencial, para as ações humanitárias de regresso ao país de origem. A mobilização apresentou números significativos, visto que no curto período de 10 a 23 de outubro de 2023 repatriou 1.410 nacionais, bem como resgatou 03 bolivianas e 53 animais domésticos.

A segunda solução durável se refere à integração local e está prevista nos artigos 43 e 44 da legislação nacional. A integração local será o ponto determinante para a presente pesquisa que analisa a efetivação dos direitos fundamentais e a implementação de políticas públicas que visem assegurar a integração de imigrantes e refugiados na esfera municipal.

O artigo 43 dispõe sobre a condição atípica do refugiado que deverá ser levada em consideração, em caso de exigência de documentos emitidos por seus países de origem ou por

---

<sup>35</sup> As embaixadas do Brasil em Israel, Egito e o Escritório de Representação em Ramala (na Palestina) foram acionados, sendo disponibilizado um formulário online com a finalidade de identificar os brasileiros que se encontravam em dificuldades e com o interesse em serem repatriados, a operação de repatriação foi gratuita e o governo brasileiro arcou com as despesas do deslocamento, além de providenciar o transporte para a retirada dos brasileiros dos locais de maior periculosidade e a hospedagem para locais mais próximos a fronteira e disponibilizar suporte de alimentação e medicamentos. Disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/10/operacao-de-repatriacao-totaliza-1-413-passageiros-resgatados-de-israel> Acesso em: 23 out. 2023.

suas representações diplomáticas e dos seus respectivos consulados.

O artigo 44, por sua vez, garante que sejam reconhecidos e validados os certificados e diplomas para a integração e a facilitação do acesso às instituições acadêmicas, tendo em vista as dificuldades já enfrentadas em razão do deslocamento forçado.

Nesse passo, a integração local é uma forma de adaptação que conta com a implementação de políticas públicas que contribuam para a reconstrução de suas vidas, devendo ser assegurado o acesso a bens e serviços públicos de forma igualitária aos nacionais. Para a integração dos refugiados estão envolvidos diversos atores: a participação social, a cooperação das parcerias, organizações de sociedade civil que atuam desde os procedimentos iniciais para a solicitação de refúgio até as medidas para a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho, à educação, moradia, entre outros.

Cumpre ressaltar que a Política Estadual de Integração do Rio de Janeiro que através da edição da Lei nº 9668 de 05 de maio de 2022, autorizou as instituições de Ensino Superior do estado do Rio de Janeiro a destinar vagas ociosas a refugiados, bem como constituiu a possibilidade de criar um Programa de Formação Suplementar para estudantes visando proporcionar melhor adaptação, acolhimento, integração e inserção destes estudantes.

A publicação da referida legislação já apresenta resultados práticos em decorrência da adesão das universidades públicas no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Nesse aspecto, vale destacar que a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro publicou a Deliberação CEPE 556/2023 de 03 de outubro de 2023, que prevê a destinação de 5% do total de vagas para pessoas refugiadas ou migrantes em condições de vulnerabilidade social. Podemos citar, ainda, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, que realizou a abertura de processo seletivo para preenchimento de vagas remanescentes em cursos de graduação do 2º semestre letivo do Vestibular Estadual 2023 com o cumprimento da reserva de vagas aos candidatos refugiados domiciliados no estado do Rio de Janeiro, em conformidade com a Lei nº 9668, de 05 de maio de 2022.

Já a terceira solução durável é o reassentamento de refugiados disposto no artigo 45 e 46 da Lei em referência. Segundo o Artigo 45, o reassentamento é uma medida de proteção que deve ocorrer de forma voluntária, ou seja, com a clara aceitação da pessoa em condição de refúgio e visa encaminhar o refugiado para um terceiro país que o receberá e deve garantir os mesmos direitos dos seus nacionais.

Em seguida o Art. 46 preceitua que o reassentamento de refugiados no Brasil ocorrerá de forma planificada e com a devida articulação e coordenação dos órgãos estatais.

Pereira dos Anjos (2017) chama a atenção de um relevante aspecto do reassentamento:

A admissão desse estrangeiro no terceiro país ocorre já na condição de refugiado. Com efeito, não há que se falar em solicitação de refúgio na sequência da chegada do indivíduo àquele território, uma vez que o procedimento de reconhecimento da condição de refugiado já foi realizado no país de primeira acolhida, funcionando o reassentamento, na verdade, como uma transferência do vínculo de proteção internacional de um Estado para outro. (Pereira dos Anjos, 2017, p. 401)

A cooperação universal rege esse mecanismo de proteção que reverberam nas articulações dos Estados para obtenção da aceitação da transferência, garantia do acolhimento e ratificação da condição de refugiado.

## **2.5 Lei de Migração nº 13.445, de 24 de maio de 2017**

Embora a Lei nº 9.474/1997 ter representado avanços significativos na legislação nacional, a Lei nº 6.815 de 1980, denominada como Estatuto do Estrangeiro, continuava em vigor com o enfoque na “segurança nacional” e um viés autoritário, refletindo resquícios do período ditatorial.

Após um intenso período de debates no parlamento, e a realização da 1ª edição da Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (COMIGRAR) que ocorreu em 2014, e contou com ampla participação de representantes do poder público nos níveis federal, estadual e municipal, além de membros da sociedade civil e acadêmicos, resultou a promulgação da Lei de Migração nº 13.445, de 24 de maio de 2017.

A Lei nº 13.445/2017, durante seu processo legislativo, enfrentou diversas tentativas de imposição de ideias autoritárias e conservadoras. Essas investidas revelam a persistência da lógica já abordada por Seyferth (2002), caracterizada pela visão do migrante indesejado, pela influência da eugenia e pela criminalização dos imigrantes. Esses aspectos influenciam a formulação de leis desde os períodos do Império e da República, deixando resquícios que ainda são perceptíveis no país.

Vedovato (2018, p. 736) explica que a questão migratória entrou na pauta política e diversos grupos buscaram se valer do combate à lei para obter ganhos políticos, como apontado

por Tarciso Dal Maso Jardim: "a regra é não ler o projeto e disseminar o discurso de ódio, de preferência enrolado na bandeira nacional, em homenagem à tradição discriminatória de nossas leis".

O projeto de lei sofreu vetos em 18 dispositivos por parte do ex-presidente da república, Michel Temer. De acordo com Redin (2020), o desenvolvimento do Projeto de Lei nº 288/2013, que originou a Lei de Migração avançou no Senado Federal e integrou algumas das discussões promovidas pela COMIGRAR, particularmente no que tange aos princípios de direitos humanos e direitos fundamentais, no entanto persistiram lacunas relevantes que exigem regulamentação adicional por parte do Poder Executivo. Ademais, os vetos aplicados ao texto final da lei acabaram por contrariar as diretrizes de direitos humanos inicialmente previstas no documento legal.

Em que pese os desafios enfrentados, a legislação estabeleceu um marco importante ao consolidar uma abordagem centrada nos direitos humanos na elaboração de políticas voltadas para migrantes, refugiados e apátridas no Brasil.

Um dos aspectos preliminares da legislação é a substituição do termo "estrangeiro", utilizado de forma preconceituosa e estigmatizada na Lei nº 6.815/1980, reforçando uma visão negativa. A Lei nº 13.445/2017 adota o termo "migrante", refletindo uma mudança de perspectiva humanitária que reconhece e respeita a dignidade e "os direitos e os deveres do migrante e do visitante, além de regular a entrada e estada no País e estabelecer princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante" (Art 1º - Lei nº 13.445/2017).

Além disso, a lei preserva os direitos dos refugiados previstos pela Lei nº 9.474/97, reforçando em seu artigo 122 que, na aplicação das normas migratórias, devem ser observadas as disposições específicas para refugiados e solicitantes de refúgio.

A legislação, ao se alinhar mais de perto com os princípios constitucionais e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, introduziu mudanças significativas. Uma questão fundamental é a perspectiva que reconhece o migrante como um sujeito de direitos Ribeiro (2017).

O texto legal, em seu artigo 3º apresenta 22 princípios e diretrizes que regem a política migratória brasileira, sendo destacados a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; acolhida humanitária; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e

a seus familiares e inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas.

A legislação promove aos migrantes, em condições de igualdade com os cidadãos nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Além disso, a legislação garante aos migrantes os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos (art. 4º, caput e inciso I).

O capítulo II da Lei de Migração aborda a situação documental do migrante e do visitante. São reconhecidos como documentos de viagem: o passaporte, o laissez-passer, a autorização de retorno, o salvo-conduto, a carteira de identidade de marítimo, a carteira de matrícula consular, o documento de identidade civil ou seu equivalente estrangeiro, quando aceitos em tratados internacionais, o certificado de membro de tripulação de transporte aéreo, entre outros que possam ser posteriormente reconhecidos. (artigo 5º)

O artigo 6º estabelece o visto como o documento que confere ao seu titular a expectativa de ingresso no território nacional, o artigo 7º complementa essa definição, estabelecendo que a concessão do visto é responsabilidade das embaixadas, consulados-gerais, consulados, vice-consulados e, em casos autorizados pelo órgão competente do Poder Executivo, também pelos escritórios comerciais e de representação do Brasil no exterior. O parágrafo único do artigo 7º ainda prevê a possibilidade excepcional de concessão de vistos diplomáticos, oficiais e de cortesia no próprio território brasileiro.

Um avanço significativo da legislação se refere a acolhida humanitária, um exemplo disso, se refere a concessão de vistos humanitários que poderá ocorrer em hipóteses de acolhida humanitária, conforme define a alínea “c” e § 3º do artigo 14:

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I - o visto temporário tenha como finalidade:

c) acolhida humanitária;

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (Brasil, 2017).

A previsão da acolhida humanitária possibilita assegurar ao migrante, assegurando a proteção legal de ofertar, principalmente os mais vulneráveis a oportunidade de ingresso e permanência regular no território brasileiro.

Dupas, Carvalho e Jesus (2020), ponderam que “o desafio é a concretização e não mais a positivação”. A legislação é regulamentada pelo Decreto n.º 9.199, de 20 de novembro de 2017; no entanto, esse decreto delegou a função aos ministérios, sem especificar as condições para a concessão do visto temporário por motivo de acolhida humanitária, além de resgatar antigas práticas do Estatuto do Estrangeiro.

De acordo com Chaves e Atchabahian (2020), o Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração sob uma perspectiva considerada conservadora e ilegal em diversos aspectos (Ventura, 2017), apresenta uma inovação ao distinguir, pela primeira vez em um texto desse tipo, as hipóteses de denegação e não concessão. No entanto, os autores destacam que não foram estabelecidos procedimentos ou garantias claras em favor do solicitante não-nacional.

Segundo Noschang e Piucco (2020), o Decreto nº 9.199/2017 inclui retrocessos significativos, especialmente em relação aos dispositivos que dificultam a entrada no país de imigrantes que buscam melhores condições econômicas, com o objetivo de trabalhar e enviar recursos financeiros para suas famílias que permaneceram em seus países de origem.

A regulamentação da Lei de Migrações, ao invés de estabelecer diretrizes claras, acabou por desregulamentá-la. Isso ocorre, em parte, porque questões básicas sobre o procedimento para autorização de residência não foram claramente definidas, abrindo espaço para que novas normas fossem introduzidas por meio de portarias ministeriais. Além disso, os migrantes continuam sujeitos a múltiplas portarias que podem modificar as regras em vigor, o que cria um ambiente de incerteza. Idealmente, a lei deveria ter abordado com mais atenção as dificuldades relacionadas à obtenção de documentos, à validade dos prazos e à elaboração de normas que protejam os migrantes, evitando deixar grande margem de interpretação ao Poder Executivo, aos Ministérios e à Polícia Federal (Noschang e Piucco, 2020, p.168).

É inegável o avanço em relação ao tema a partir da Lei de Migração, contudo possui a sua aplicabilidade dificultada por meio da necessidade de expedição de portarias interministeriais, que não apresentam a segurança jurídica necessárias para a concessão do visto temporário por motivo de acolhida humanitária, estando sujeito aos interesses políticos.

De acordo com Relatório (ACNUR, 2024), constata-se o crescente do fluxo migratório

de venezuelanos em decorrência da crise política, econômica e social da Venezuela e apesar dos desafios impostos perante a regulamentação da legislação em exame, há registros de avanços significativos na acolhida humanitária desses migrantes, especialmente com a implementação da Operação Acolhida.

Silva, Jubilut e Velásquez (2020) destacam ressaltam que a acolhida humanitária dos venezuelanos, mediada pela "Operação Acolhida", ocorreu de maneira positiva, como uma "força tarefa logística humanitária coordenada pelo Ministério da Defesa, com o objetivo de "ordenar" a fronteira, além de criar espaços de acolhimento para os migrantes e estabelecer parcerias com organizações internacionais, como Organização Internacional para Migrações (OIM), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

A Operação Acolhida trouxe uma nova forma de atuação frente a um quadro de mobilidade humana mais intensa nas fronteiras brasileiras. Consolidou uma estrutura capaz de beneficiar mais de 6 mil pessoas ao mesmo tempo em 13 abrigos, oferecer alimentação e cuidados médicos, além de outras atividades, em um total de quase 900 mil atendimentos, até o início de junho de 2020 (OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2020). Além disso a Operação Acolhida esteve envolvida em mais de 35 mil de interiorizações de venezuelanos de Roraima para outras partes do Brasil. (Silva, Jubilut e Velásquez, 2020, p. 59)

Outro avanço significativo foi a simplificação e flexibilização dos procedimentos de regularização migratória, permitindo que migrantes em situação irregular possam regularizar sua permanência no país de maneira mais acessível e menos burocrática. A lei também estabeleceu a possibilidade de regularização por razões humanitárias, que se aplica, por exemplo, a migrantes que não podem retornar a seus países de origem devido a conflitos armados, desastres naturais ou outras situações de grave violação dos direitos humanos.

A nova legislação também fortaleceu o combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho escravo, prevendo a autorização de residência para as vítimas e promover sua integração social (art. 30, alínea "g") Além disso, a lei prevê medidas de apoio e assistência a refugiados, assegurando seu direito ao asilo e à proteção internacional (art. 27)

O Artigo 120 dessa lei estabelece a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, cujo propósito é coordenar e articular as ações setoriais conduzidas pelo Poder Executivo Federal, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, além de contar com a participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades

privadas. Apesar de a lei ter sido promulgada em 2017, até o momento (2024), a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia ainda não foi implementada de forma sistemática no âmbito federal e está fase de análise e construção.

A Lei de Migração de 2017 constitui um marco significativo na legislação brasileira, refletindo um avanço notável em direção a uma política migratória mais justa e inclusiva, em consonância com os princípios fundamentais dos direitos humanos.

### **3. CAPÍTULO II – ASPECTOS BASILARES PARA A COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS**

O presente capítulo analisa o cenário do Estado neoliberal brasileiro e suas implicações para as políticas públicas migratórias, enfatizando o equilíbrio entre as pressões do neoliberalismo e a necessidade de garantir os direitos fundamentais dos migrantes.

O capítulo examina a identificação ou instituição da demanda como “problema público” e o conceito das políticas públicas, destacando sua importância como mecanismos essenciais para a resolução de problemas sociais e a promoção da justiça social. O ciclo de políticas públicas analisa como um processo dinâmico, que abrange desde a formulação e implementação até a avaliação das políticas, considerando as especificidades da construção da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida.

A implementação de políticas públicas no nível municipal é fundamental para a gestão eficaz das questões migratórias, especialmente em cidades que atuam na linha de frente da recepção e integração de migrantes e refugiados. Essas políticas, quando bem estruturadas, podem servir como pontes que conectam as realidades locais às metas estabelecidas por agendas globais de desenvolvimento, como a Agenda 2030 da ONU. Assim, este capítulo busca contextualizar a importância de desenvolver políticas públicas que sejam sensíveis às dinâmicas locais e ao mesmo tempo alinhadas com os compromissos internacionais.

#### **3.1 Análise de contexto: Estado neoliberal brasileiro e políticas públicas migratórias**

As graves crises humanitárias enfrentadas na atualidade e o aumento significativo de pessoas em situação de deslocamentos forçados estão intrinsecamente ligados aos tensionamentos de relações socioeconômicas pautadas na lógica do capital, uma vez que as situações conflituosas que conflagram guerras estão sobretudo relacionadas aos interesses de grandes organizações, indústrias de armamentos, expropriações de recursos naturais e outras causas.

A propósito, o deslocamento forçado está atrelado à análise de desenvolvimento, porquanto se pode compreender que é um fenômeno complexo com definições em constante mutação e inconclusiva sobre o significado e pode ser direcionada para analisar diferentes

esferas: social, sustentável, política, ambiental.

Com efeito, as discussões socioeconômicas que permeiam a lógica desenvolvimentista impulsionada pelo modelo capitalista de produção e políticas de aceleração de crescimento econômico acarretaram impactos e riscos que se revelam em vulnerabilidades e violações a direitos humanos, que contribuem significativamente para o aumento de pessoas em situação de deslocamento forçado.

O processo de desenvolvimento é formado de maneira heterogênea no espaço e de forma desigual, em razão da própria característica do sistema econômico capitalista. Nesta seara, Harvey (2016) pondera que a lógica do Estado Capitalista possui papel relevante para a construção e definição de espaços e lugares. Assim (Harvey 2016, p. 149) afirma:

A paisagem geográfica do capitalismo (em oposição à do capital) é nítidamente moldada por uma multiplicidade de interesses, uma vez que indivíduos e grupos tentam definir espaços e lugares para si próprios contra o pano de fundo dos processos macroeconômicos de desenvolvimento geográfico desigual, orientados conjuntamente pelas regras da acumulação do capital e pelo poder do Estado. De certo modo, o capital tem que ser sensível às carências e necessidades das populações que explora, e mesmo que não fosse, as lutas sociais e de classes certamente o obrigariam a se comprometer com os críticos e a refreara algumas de suas ambições (Harvey 2016, p. 149).

O modelo de desenvolvimento adotado numa sociedade está relacionado com inúmeros fatores que incidem diretamente sobre as condições de vida dos cidadãos, como liberdades políticas, oportunidades sociais, produção de bens, distribuição de renda. Neste contexto, o desenvolvimento e as suas diversas concepções multifacetadas e interdisciplinares devem ter caráter contínuo, evolutivo em constante mutação aos interesses e necessidades da sociedade, sendo ponto central da presente pesquisa a análise das políticas públicas implementadas para a integração desses indivíduos no âmbito municipal.

No que tange, ao desenvolvimento e a sua multidimensão, Van Den Brule (2018), explicita a necessidade do recorte entre o papel central do território/espaco para a avaliação do conceito e processo dinâmico do desenvolvimento. Desta forma, se faz necessário destacar o conceito de território apontado por (Santos, 1994, p. 61):

O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional [aqui regional parece surgir como uma perspectiva territorial] faz

parte desse mundo de símbolos, e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não se pode falar de territorialidade (Santos, 1994, p. 61).

No contexto histórico internacional, os discursos acerca de interesses econômicos se desvelaram sob as perspectivas de segregação e higienização social, caracterizada pela ideia de “limpeza” com o escopo de excluir os “indesejados” e forçar a migração de determinadas classes e categorias.

Nesse ponto, (Bauman, 2005, p. 50) esclarece que:

Desde o princípio, a era moderna foi uma época de grandes migrações. Massas populacionais até agora não calculadas, e talvez até incalculáveis, moveram-se pelo planeta, deixando seus países nativos, que não ofereciam condições de sobrevivência, por terras estrangeiras que lhes prometiam melhor sorte. As trajetórias populares e prevalecentes mudaram com o tempo, dependendo das pressões dos “pontos quentes” da modernização, mas no todo, os imigrantes vagaram das partes “mais desenvolvidas” (mais intensamente modernizantes) do planeta para as “subdesenvolvidas” (ainda não atiradas para fora da balança socioeconômica sob o impacto da modernização) (Bauman, 2005, p. 50).

O processo de colonização se apresenta como exemplo de higienização, visto que os excluídos de outros países migraram forçosamente para colônias recém descobertas. Para Fanon (1961), o colonialismo é sobretudo a “negação sistematizada do outro, uma decisão obstinada de recusar ao outro qualquer atributo de humanidade”. Corroborando essa contextualização, (Fanon 1961, p.32) pondera:

O mundo colonial é um mundo compartmentado. Sem dúvida que é inútil, no plano da descrição, recordar a existência de cidades indígenas e cidades europeias, de escolas para indígenas e escolas para europeus, assim como não adianta nada recordar o apartheid(2) na África do Sul. Não obstante, se penetrarmos na intimidade dessa separação em compartimentos, poderemos pelo menos pôr em evidência algumas das linhas de força que ela comporta. Esta visão do mundo colonial, da sua distribuição, da sua disposição geográfica, permite-nos delimitar os ângulos a partir dos quais se reorganizará a sociedade descolonizada.

A esse respeito, Boaventura de Souza Santos (2007, p.78), descreve o pensamento moderno ocidental como marcado pela distinção entre o visível e o invisível, onde as distinções invisíveis criam uma divisão social entre "nós" e "eles" – os modernos e os atrasados, os colonizadores e os colonizados, os brancos e os não-brancos. Essas divisões acabam fundamentando as distinções visíveis, resultando na criação de uma "linha abissal" que separa o universo moderno e seus elementos cognitivos e subjetivos do universo primitivo, cujos

elementos são invisibilizados:

O regresso do colonial é a resposta abissal àquilo que é percebido como uma intromissão ameaçadora do colonial nas sociedades metropolitanas. Esse regresso assume três formas principais: a do terrorista, a do imigrante indocumentado e a do refugiado. De maneiras distintas, cada um deles traz consigo a linha abissal global que define a exclusão radical e a inexistência jurídica. A nova onda de leis de imigração e de legislação antiterrorismo, por exemplo, segue a lógica reguladora do paradigma “apropriação/violência” em muitas de suas disposições. O regresso do colonial não significa necessariamente sua presença física nas sociedades metropolitanas. Basta que tenha uma ligação relevante com elas. No caso do terrorista, essa ligação pode ser estabelecida pelos serviços secretos. No caso do trabalhador imigrante indocumentado, basta que seja um subempregado numa das muitas centenas de *sweatshops*, as manufaturas subcontratadas por corporações metropolitanas multinacionais que operam no Sul global. No caso dos refugiados, a ligação é estabelecida mediante a solicitação do status de refugiado numa dada sociedade metropolitana. (Boaventura de Souza Santos, 2007, p.78).

A análise da decolonialidade emerge como uma resposta crítica e necessária ao cenário atual de crise humanitária e ascensão do conservadorismo. Este conceito, que busca desafiar e desmantelar as estruturas de poder e conhecimento herdadas do colonialismo, revela-se essencial num contexto em que os Estados enfrentam desafios significativos relacionados à migração, refugiados e desigualdades socioeconômicas exacerbadas pelo neoliberalismo.

O neoliberalismo, caracterizado pela ênfase no mercado livre, desregulamentação e redução do papel do Estado, contribui para a ampliação das disparidades econômicas e sociais. Esse modelo econômico, ao priorizar a eficiência do mercado sobre o bem-estar social, frequentemente resulta em políticas que negligenciam os direitos humanos e enfraquecem as garantias sociais. Nesse contexto, a decolonialidade propõe uma reavaliação dos fundamentos sobre os quais nossas sociedades e economias estão construídas, promovendo um olhar crítico sobre as continuidades coloniais que persistem nas relações de poder globais e locais e contribuem significativamente para as causas do refúgio.

A base dessa corrente teórica surge da crise do Estado de bem-estar social e do capitalismo democrático, um modelo que tentava conciliar capitalismo e democracia. Os principais expoentes dessa teoria são Milton Friedman e Friedrich Hayek, e suas características mais notáveis incluem a desregulamentação dos mercados, a austeridade e a flexibilização dos direitos sociais (Nunes, 2003, p. 43).

O neoliberalismo, em sua concepção inicial, buscava harmonizar os princípios econômicos do liberalismo clássico com as exigências sociais de um Estado assistencialista.

Inspirado por Adam Smith, a "mão invisível" do mercado, essa corrente defendia a ideia de que a economia pode se autorregular eficazmente com mínima intervenção estatal. Smith (1981, p. 189) argumenta que, ao perseguirem seus próprios interesses, os indivíduos acabam promovendo o bem-estar geral, como se fossem guiados através da "mão invisível".

Nesse contexto, o neoliberalismo propôs que a intervenção governamental na economia fosse reduzida ao mínimo necessário, permitindo que as forças do mercado operassem livremente. Tal abordagem não apenas fomentaria a eficiência econômica, mas também permitiria que os mecanismos de oferta e demanda determinassem de forma mais justa os preços e a alocação de recursos.

Apesar de o pensamento neoliberal conduzir à crença na retirada do Estado da economia e de outros setores sociais, é importante ressaltar que o Estado nunca se retira completamente das relações econômicas. O que ocorre, na verdade, é uma modificação de seu papel socioeconômico. Sob a perspectiva neoliberal, o Estado passa de um agente direto de intervenção econômica e provedor de serviços sociais a um regulador e facilitador das atividades de mercado. (Furlan; Verbicaro, 2022)

Nesse sentido, a liberdade individual é privilegiada em detrimento de quaisquer outros valores, incluindo a solidariedade e a justiça social, que são características de governos cujo cerne é um Estado intervencionista voltado à regulação do mercado para mitigar desigualdades e assimetrias sociais (Nunes, 2003, p. 50).

A ascensão do conservadorismo em diversos países intensifica essa crise, ao promover políticas que frequentemente marginalizam ainda mais os grupos vulneráveis, incluindo migrantes e refugiados. Tais políticas, ao invés de promoverem a inclusão e o respeito aos direitos humanos, reforçam barreiras e perpetuam sistemas de opressão. A decolonialidade, ao desafiar essas narrativas, exige uma reconfiguração das estruturas políticas e sociais para que sejam mais inclusivas e democráticas.

O principal argumento utilizado pelos Estados para justificar políticas anti-imigração é a defesa da soberania nacional. Estes governos alegam que a integração de migrantes e refugiados contribui para a instabilidade econômica e a segurança nacional.

De acordo com Póvoa Neto (2010), o contexto internacional reforça a percepção do migrante como um elemento indesejado e potencialmente perigoso. Além de ser associado a custos econômicos, ele é frequentemente visto como uma ameaça à ordem pública e, em alguns

casos, relacionado a práticas criminosas ou terroristas. Essa visão contribui para o aumento de políticas migratórias restritivas, que não apenas estabelecem barreiras à mobilidade dos migrantes, mas também reforçam sua rejeição pelas sociedades que os acolhem. Neste sentido o autor destaca que:

Reconhecidos como indesejáveis ou ameaçadores, migrantes e refugiados tornam-se objeto de políticas de estado mais radicais que as das formas tradicionais de intervenção, quanto ao controle das fronteiras e ao acompanhamento das trajetórias sociais dos imigrados. Multiplicam-se, nesse contexto, iniciativas de erguimento de barreiras físicas nos pontos de passagem de migrantes e de criação de campos para reunião e confinamento de migrantes e refugiados. (Póvoa Neto, 2010, p.03).

O discurso que enfatiza o patriotismo, especialmente durante períodos eleitorais, frequentemente consiste em campanhas xenófobas, racistas e nacionalistas. Essas campanhas promovem a competitividade na obtenção de direitos e acesso a serviços públicos, ao mesmo tempo em que ressaltam as diferenças entre migrantes e nacionais.

A conduta pode ser exemplificada através dos discursos de Donald Trump nas eleições presidenciais de 2016 e no âmbito nacional nas eleições presidenciais de 2018, pelo então candidato Jair Bolsonaro, que afirmou em eventos públicos realizar um rígido controle na entrada de refugiados venezuelanos que chegam ao país e criar um campo de refugiados<sup>36</sup>. A afirmação do ex-presidente Jair Bolsonaro não constitui um discurso isolado, uma vez que foi precedida por uma declaração feita durante seu mandato como deputado federal, na qual ele expressou que: “haitianos, senegaleses, bolivianos e tudo que é escória do mundo que, agora, está chegando os sírios também. A escória do mundo está chegando ao Brasil como se nós não tivéssemos problema demais para resolver”<sup>37</sup>.

O fortalecimento de um discurso de extrema direita, que estimula o ódio e promove a ideia de um governo nacionalista, resulta em aversão a imigrantes e refugiados. Esses grupos são frequentemente identificados como indivíduos que não se enquadram nos padrões sociais e, por isso, são acusados de usurpar direitos dos nacionais, causar insegurança e gerar crises econômicas.

---

<sup>36</sup> O cenário político brasileiro de 2018, em campanha presidencial, o candidato vencedor declarou a pretensão em criar um campo para refugiados: Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/mourao-contradiz-bolsonaro-e-guedes-ao-falar-de-venezuelanos-e-subsídios.shtml>. Acesso em: 19 jan. 2024.

<sup>37</sup> Declaração xenofóbica em 2015, pelo então Deputado Federal, Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>. Acesso em: 19 jan. 2024.

Bauman (1999, p. 9), pondera que a migração em massa não é “de forma alguma um fenômeno recente, mas sim o destino irremediável do mundo” Em vista disso, o discurso e anti-imigratório objetiva consolidar a divisão da sociedade, onde os imigrantes e refugiados são vistos como indesejados e fora dos padrões da sociedade privilegiada. Essa divisão, conforme argumenta Bauman (1999, p. 88), reflete uma tentativa de separar e isolar aqueles que são considerados uma ameaça ao ideal de pureza e ordem da sociedade dominante.

Todavia, os discursos dessa ordem e a ideologia neoliberal, ao conceber a regulação social e a construção das individualidades, não devem se sobrepor à consolidação internacional dos direitos humanos e à efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, que garantem igualdade de direitos tanto para nacionais quanto para estrangeiros.

O modelo capitalista de produção e as políticas de aceleração econômica têm exacerbado vulnerabilidades e violações de direitos humanos, ampliando o número de pessoas deslocadas. A desigualdade inerente ao desenvolvimento desigual e geográfico demanda que o Estado adote uma postura mais inclusiva, reconhecendo as necessidades e direitos dos refugiados e imigrantes. A integração desses indivíduos não apenas responde a uma questão de justiça social, mas também fortalece a democracia, promovendo um desenvolvimento social e sustentável.

### **3.2 Problema social e conceito de políticas pública**

A análise dos elementos sociais e implementação de políticas públicas possuem um pressuposto da constatação da existência de um problema público, para tanto há produção de consensos acerca dos conceitos sociais que determinam o que é considerado “certo” ou “errado”, “aceitável” ou “inaceitável” perante a sociedade.

Todavia, a dinâmica de identificar ou instituir uma demanda como “problema público ou social” está vinculado ao comportamento pertinente a um consenso de ordem social no âmbito da moralidade.

A esse respeito, Barboza (2019) descreve que a ordem social envolve um complexo jogo de disputas entre fachadas coletivas, discursos de normalidade normativa, preservação de segredos e fronteiras morais. No nível internacional, isso inclui um exercício contínuo de cegueira diplomática, administração de informações sensíveis, cautela, ações que inibam

situações constrangedoras.

A essência de um problema encontra-se na discrepância entre a situação atual e uma condição ideal. No contexto das políticas públicas, um problema público é caracterizado pela diferença entre a realidade presente e a realidade desejada pela sociedade. Tais problemas podem emergir de maneira abrupta, como no caso de desastres naturais que impactam imediatamente a vida das pessoas em determinadas regiões, ou podem tornar-se gradualmente mais relevantes ao longo do tempo. Ademais, certos problemas públicos podem perdurar por longos períodos sem receber a devida atenção, uma vez que a sociedade aprendeu a conviver com eles ou sequer tem consciência de sua existência, em virtude da invisibilização das populações afetadas (Secchi, 2014, p. 34).

A identificação de um problema público envolve três etapas principais: percepção, definição ou delimitação, e avaliação da possibilidade de resolução. Primeiro, um problema público é percebido como tal quando afeta a percepção de diversos atores relevantes, sendo um conceito intersubjetivo. Em seguida, a definição ou delimitação do problema consistem em identificar seus elementos essenciais e sintetizá-los em uma frase clara, estabelecendo os parâmetros para causas, soluções e avaliações, o que é politicamente crucial na formulação de políticas públicas. Por fim, a avaliação da possibilidade de resolução determina se o problema pode ser mitigado ou suas consequências reduzidas, baseando-se na suposição de que existem possibilidades de intervenção e melhorias, ainda que parciais (Sjöblom 1984, *apud* Secchi, 2014, p. 35).

Dessa forma, o aprimoramento das pautas governamentais nos âmbitos jurídico, social e econômico, assim como a promoção de debates com o objetivo de conscientizar que refugiados são sujeitos de direitos e necessitam ser amparados por políticas públicas para a efetivação de direitos fundamentais, é medida essencial para a superação dos desafios à sua integração.

E para construí-las se faz necessário conhecer profundamente a realidade que desejamos transformar, visto que há diplomas legais federais e estaduais, contudo os municípios experimentam a chegada, o acolhimento e o cotidiano dos refugiados, sendo certo que se enfrenta um desafio, no que se refere à gestão de políticas locais, principalmente em decorrência do aumento desses fluxos e as dificuldades de articulação entre os entes federativos.

Dessa forma, a percepção da integração de indivíduos em situação de deslocamento forçado na sociedade está intimamente correlacionada com a implementação de políticas públicas. É necessário que a atuação do poder público esteja em sintonia com os grupos sociais e a sociedade civil nas esferas político-jurídica e sociológica.

Nesse sentido, torna-se essencial ampliar o conceito de cidadania e incorporar a reflexão sobre a cidadania cultural, que reconhece e valoriza as diferentes tradições culturais presentes em uma sociedade, garantindo que essas culturas tenham acessibilidade à manifestação e representação na sociedade como um todo.

Como pressuposto, segundo Bucci (2013, p.30) “as estruturas da desigualdade podem ser, se não modificadas, bastante perturbadas na sua inércia conservadora, mediante processos, jurídicos-institucionais bem articulados”.

O campo da Política Pública é caracterizado pela sua natureza multidisciplinar, demandando a integração de diversos conhecimentos para a elaboração de políticas eficazes. Há muitas definições possíveis para o conceito de políticas públicas inexistindo um consenso ao se conceituar políticas públicas. Contudo, na definição de (Souza, 2006, p. 26), a política pública pode ser definida como o conhecimento que busca tanto implementar ações governamentais quanto analisar e propor alterações nessas ações, portanto a formulação de políticas públicas representa o estágio em que governos democráticos convertem suas intenções e plataformas eleitorais em programas e ações concretas, visando gerar resultados tangíveis ou mudanças no mundo real.

De acordo com Howlett (2013), as políticas públicas serão implementadas em conformidade com a natureza e o contexto do problema a ser enfrentado. Desse modo, o autor observa que:

A formulação da política diz respeito à escolha daqueles tipos de instrumentos políticos, dentre os debatidos aqui, que podem ser usados para resolver determinados problemas políticos e, em seguida, à análise dessas escolhas em termos de sua viabilidade tanto técnica quanto política, visando reduzir seu número a um conjunto pequeno de cursos alternativos de ação que possam ser submetidos aos tomadores de decisão no próximo estágio do processo político-administrativo. Que instrumentos serão exatamente selecionados depende, obviamente, da natureza do contexto do problema, de quem está conduzindo a análise, de como ela é conduzida e de que ideias sobre ações governamentais adequadas e possíveis os analistas trazem para o debate. (Howlett, 2013 p. 53.).

Sob o viés funcionalista, as políticas públicas são instrumentais para a análise das

funções do Estado (Bucci, 1997, p. 91). Já Celina Souza (2006, p. 26) sintetiza o campo da política pública como a área do conhecimento que busca “colocar o governo em ação”. As políticas públicas devem materializar os compromissos assumidos pelo Estado e pelos governos, tanto no cenário internacional quanto através da legislação e normativas nacionais, em relação à concretização dos direitos. O conjunto de normas e princípios que sustenta o conceito de direitos deve servir como um dos pilares para a formulação das políticas públicas.

A perspectiva dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal deve nortear tanto a formulação quanto o monitoramento das políticas públicas, assegurando o acesso da população aos serviços públicos essenciais, devendo o gestor público realizar avaliações e diagnósticos periódicos, integrando os diversos princípios legais e normativos no ciclo de planejamento das políticas públicas.

Para Saravia (2006, p. 29), uma política pública pode ser conceituada da seguinte forma:

Um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (Saravia, 2006, p. 29).

Em que pese as políticas públicas sejam estabelecidas no âmbito governamental, diversos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas públicas. Esses atores podem ser internos ou externos às organizações, podem pertencer ao setor estatal ou não estatal, e podem operar em capacidades formais ou informais. Atualmente, a implementação das políticas públicas é realizada por grupos multiorganizacionais que interagem, cada um defendendo suas próprias perspectivas e valores. (Hjern; Porter, 1993, p. 219).

A formulação de políticas públicas não é uma prerrogativa exclusiva dos governos, pois outros atores, como grupos de interesse e movimentos sociais, também desempenham um papel relevante nesse processo. A influência desses atores pode variar conforme a natureza da política em questão e as coalizões que sustentam o governo, no entanto, essa dinâmica não diminui a responsabilidade central do Estado na elaboração de políticas públicas (Souza, 2006, p. 27).

A implementação de políticas públicas é uma ferramenta fundamental para efetivar os direitos humanos previstos em normativas internacionais e os direitos consagrados na legislação nacional. Tais políticas podem ser desenvolvidas para garantir o acesso a serviços públicos

essenciais, como saúde, educação, trabalho, segurança alimentar e assistência social, com especial atenção aos grupos vulneráveis, como imigrantes e refugiados.

A formulação de políticas públicas voltadas para os direitos humanos e direitos fundamentais previstos da Constituição Federal deve analisar, identificar e enfrentar as estruturas de subordinação, discriminação e exclusão que impedem a plena efetivação desses direitos. Os imigrantes e refugiados, geralmente apresentam trajetórias de vida que resultam em situações de vulnerabilidade, dificultando sua integração no país de acolhimento, portanto tais circunstâncias devem ser analisadas na elaboração e implementação dessas políticas com o objetivo de assegurar que possam viver com dignidade e obter as mesmas oportunidades que o restante da população.

### **3.3 Ciclo de políticas públicas**

A formulação de uma política pública envolve quatro processos distintos: a definição de uma agenda de política pública, a elaboração de alternativas entre as quais serão feitas as escolhas, a seleção final entre essas alternativas específicas, seja por meio de votação no Legislativo ou por decisão presidencial, e, finalmente, a implementação da decisão (Kingdon, 2003, apud Capella, 2006, p. 25).

O processo de elaboração de políticas públicas envolve dois componentes principais: a definição da agenda e a definição de alternativas. A definição da agenda refere-se ao foco dado a determinadas questões ou problemas, a definição de alternativas, por sua vez, envolve a busca e o desenvolvimento de possíveis planos de ação. Estudar a elaboração de políticas públicas significa entender por que certas questões se tornam prioritárias e atraem o interesse de diversos atores, enquanto outras não. Tanto a agenda quanto as alternativas são determinadas por suas características específicas, resultando de uma complexa interação entre instituições e atores, que inclui elementos técnicos e políticos (Capella, 2019, p. 09).

Nesse contexto, Capella (2006) enfatiza que “discutir como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal” (Capella, 2006, p. 45). Em síntese, uma questão é reconhecida como um problema

a ser resolvido quando recebe a atenção dos formuladores de políticas, podendo assim ser incorporada à agenda governamental. É essencial entender que os problemas são construções sociais que envolvem análise e interpretação (Kingdon, 2003, p. 109-110 *apud* Capella, 2006, p. 27).

Neste contexto, a formação da agenda é um dos processos do ciclo de políticas públicas e pode ser categorizada em duas modalidades: agenda sistêmica e agenda governamental. A agenda sistêmica refere-se ao conjunto de questões que recebem a atenção da sociedade e são percebidas como responsabilidade das autoridades governamentais. Questões entram na agenda sistêmica quando despertam a atenção da opinião pública ou quando uma parcela significativa da população exige alguma ação concreta do Estado em relação a essas preocupações. No entanto, nem todas as questões que fazem parte das preocupações da sociedade irão atrair a atenção dos membros do governo. Em outras palavras, nem todas as questões presentes na agenda sistêmica serão incluídas na agenda governamental. A agenda governamental, também chamada de agenda institucional ou formal, é composta pelas questões que os tomadores de decisão consideram relevantes, seja no âmbito local, estadual ou federal (Cobb & Elder, 1972, p. 85 *apud* Capella, 2020, p. 1500).

Da análise, pode-se compreender que quando se remete a um problema social, deve se verificar uma disputa na esfera da moralidade da arena pública. Neste contexto, Souza (2006, p.35) explicita:

O modelo de arenas sociais vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras. Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública (Souza, 2006, p.35).

Após a inclusão do problema na agenda, torna-se fundamental o empenho na elaboração e integração de soluções. A segunda fase, de formulação deve incluir a definição de metas e estratégias, além da análise das possíveis consequências de cada alternativa analisada. A fase

de construção de alternativas é constituída pela elaboração dos métodos, planejamento e análise de estratégias que visam atingir as metas e o caminho que será percorrido para a consecução dos objetivos (Secchi, 2014, p.36).

Em seguida, a fase de implementação é o estágio em que os planos formulados são postos em prática. Essa etapa tem como objetivo entender as diferenças entre o que foi planejado e o que foi realmente executado, além de analisar o papel desempenhado pelos diferentes agentes no processo de transformação das políticas públicas (Hill; Varone, 2016, p.24)

Segundo Secchi (2014), “são muitos os exemplos brasileiros de "leis que não pegam, programas que não vingam" ou projetos de solução a problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação. O autor pondera que a importância de analisar a fase de implementação reside na capacidade de identificar, por meio de ferramentas analíticas estruturadas, os desafios e falhas que frequentemente ocorrem nessa etapa do processo em diversas áreas de políticas públicas, como saúde, educação, habitação, saneamento e gestão. Além de permitir a identificação de erros anteriores à tomada de decisão, possibilitando a detecção de problemas mal delineados, objetivos inadequadamente definidos e expectativas excessivamente otimistas (Secchi, 2014, p. 45).

Outro elemento que vale destacar, se refere ao fato de que as políticas públicas embora sejam definidas e estabelecidas no âmbito governamental, também representam um conjunto de ações integradas, interligadas, com múltiplos atores. Portanto, não se configura como uma ação desvinculada ou pontual, mas uma reunião de atos públicos que podem ser oriundos da tomada de decisão do gestor público ou do protagonismo da sociedade civil organizada.

Neste contexto, a implementação de políticas públicas pode ocorrer de duas maneiras: direta ou indireta. A implementação direta acontece quando o próprio órgão responsável executa a política utilizando servidores e recursos públicos, já a implementação indireta ocorre quando o poder público estabelece convênios, termos de cooperação e parcerias com organizações da sociedade civil ou com a iniciativa privada para a prestação de serviços públicos (Ciconello, 2016, p. 178).

Segundo Hill (2003), a implementação diz respeito à realização de metas específicas, aplicando na prática as políticas resultantes do complexo processo decisório e os efeitos (outcomes) se referem aos resultados integrados da decisão e da implementação, ou seja, o que

efetivamente aconteceu.

As políticas públicas podem ser implementadas por meio de distintas abordagens, sendo as estratégias de *Top-Down* e *Bottom-Up* aquelas mais discutidas por diferentes autores. Essas duas abordagens podem ser diferenciadas pela maneira por meio da qual as políticas são formuladas e executadas, assim como pelo nível de envolvimento dos diferentes atores sociais e governamentais no que tange ao processo de decisão.

Para Secchi (2014), a abordagem *Top-Down* pode ser caracterizada com base na formulação de políticas públicas a partir das esferas superiores de governo, o que geralmente envolve agentes políticos e tecnocratas que tomam decisões estratégicas e normativas que são implementadas em níveis inferiores do âmbito da administração pública. Nesse modelo, as políticas são formuladas e executadas de maneira centralizada e hierárquica, respeitando-se fortemente as diretrizes estabelecidas pelo topo da cadeia de comando. A abordagem *Top-Down* costuma valorizar o critério da eficiência administrativa e a uniformidade das ações, no entanto, apresenta limitações com relação a adaptabilidade de tais políticas às realidades locais e à participação dos diferentes atores da sociedade civil.

Já a abordagem *Bottom-Up* possui como principal característica a participação dos atores locais e dos diferentes grupos beneficiários das políticas públicas ao longo de todo o processo de formulação. Nesse modelo, enfatiza-se a identificação das demandas da base da sociedade, o que permite uma maior inclusão das particularidades locais. Secchi (2014) afirma que a abordagem de caráter *Bottom-Up* possui a vantagem de levar em consideração o conhecimento local e as experiências dos diversos grupos interessados na política pública em discussão, o que pode fazer com que estas últimas sejam mais eficazes, justamente por estarem mais ajustadas às realidades específicas de tais atores. Porém, essa abordagem pode apresentar algumas limitações, tais como a fragmentação de interesses e uma maior complexidade de coordenação entre os diferentes níveis e dos grupos envolvidos.

Ainda, Secchi (2014), ao analisar as diferenças entre os dois modelos, bem como suas potencialidades e limitações, sugere que é possível que se adote uma abordagem híbrida em muitos casos como forma de se alcançar uma governança que seja tanto eficiente como mais democrática e inclusiva. Assim, pode-se afirmar que as duas abordagens não são mutuamente exclusivas e a adoção desses modelos depende de fatores diversos, tais como o contexto político, a natureza dos problemas em discussão, bem como a capacidade administrativa

disponível no momento.

Já a fase de avaliação consiste na análise do processo de implementação e desempenho da política pública são analisados com propósito de compreender melhor a situação atual da política e o nível de mitigação do problema que a originou, portanto, este é um momento crucial para verificar os resultados, indicadores das fases anteriores (Secchi, 2014, p. 50).

De acordo com Ximenes e Ximenes (2016), a avaliação faz parte do ciclo de políticas públicas, não apenas como uma etapa final, mas como uma abordagem que pode ajudar a interpretar as diferentes fases desse ciclo. Desde a identificação do problema, passando pela formulação de alternativas e pela fase da tomada de decisão, até a própria implementação, a avaliação proporciona uma análise contínua e abrangente.

Celina Souza (2006) resume os principais elementos das políticas públicas, destacando que a política pública diferencia entre as intenções governamentais e suas ações reais, ou seja o que se pretende fazer e o que de fato é concretizado. A política pública envolve diversos atores e níveis de decisão, sendo concretizada pelos governos, mas não se restringe apenas a participantes formais, já que os informais também têm um papel importante para a execução das metas, porquanto é uma política ampla, indo além de simples leis e regulamentos, e representa uma ação intencional com objetivos claros a serem alcançados. Apesar de ter efeitos a curto prazo, é essencialmente uma iniciativa de longo prazo, no qual institui processos subsequentes à sua decisão e proposição, incluindo implementação, execução e avaliação (Souza, 2006, p. 36-37).

Theodore J. Löwi (1966) apresentou as políticas públicas como instrumentos fundamentais para o funcionamento do Estado e emprega dois critérios de classificação das políticas públicas: o impacto restrito e o impacto amplo na sociedade. O impacto restrito afeta um grupo menor de indivíduos, enquanto o impacto amplo é capaz de atingir diversos grupos de maneiras distintas, tanto positiva quanto negativamente. Ademais, Löwi (1966) classificou as políticas públicas em quatro categorias distintas: distributivas, regulatórias, constitutivas e redistributivas. A seguir, serão discorridos brevemente sobre cada um desses tipos.

Löwi (1966) define políticas distributivas como aquelas voltadas para a alocação de recursos. Essas políticas são típicas em contextos onde as decisões governamentais não são restrinvidas por limitações de recursos. Em termos de impacto, as políticas distributivas podem ser facilmente fragmentadas, com seus recursos dispersos entre grupos isolados, sem seguir um

critério mais amplo. Como resultado, beneficiários e não beneficiários não entram em conflito direto. Segundo Löwi, essas políticas são adequadas para atender demandas individuais e são mais caracterizadas por cooptação do que por conflito e compromisso, porquanto as negociações das políticas distributivas não tendem a gerar grandes disputas.

Essa concepção baseia-se na premissa de que é aceitável que cada indivíduo busque benefícios ou vantagens pessoais, mas é inapropriado e injusto se opor aos benefícios ou vantagens buscados por outros. Assim, uma coalizão fundamentada nesses princípios não se estrutura em torno de conflitos, compromissos ou interesses concorrentes.

Capella (2006) pondera que as políticas distributivas raramente geram oposição pois fornecem bens e serviços como hospitais, escolas, estradas, pontes, habitações, cestas básicas, vacinas, medicamentos e livros didáticos. Além disso, essas políticas quase nunca enfrentam repúdio de qualquer grupo, já que a separação e o cálculo de seus custos é praticamente indivisível.

Já a política pública regulatórias ao invés de fornecer bens ou serviços, estabelecem normas e regulamentações e possuem alta probabilidade de incitar disputas e conflitos entre os atores e interesses dos envolvidos que possam vir a se sentir beneficiado ou prejudicado com a normativa. Estas políticas apresentam definição de regras para a realização de empreendimentos, para acesso a determinados recursos, imposição de critérios, estabelecimento de interdições e sanções. (Rua, 2012, p. 74).

Neste sentido, Souza (2012, p. 49) afirma o seguinte:

As políticas regulatórias dizem respeito a decisões governamentais de uso de recursos, substituindo decisões privadas sobre alocação desses recursos ou, pelo menos, reduzindo as alternativas privadas nesse campo. Exemplos de políticas regulatórias são a organização do sistema de transporte de determinada maneira ou a não permissão de favoritismos no cálculo de preços. Os impactos desse tipo de política são específicos e individualizados, mas não são passíveis de desagregação quase infinita, como o são as políticas distributivas. Em outras palavras, o impacto das decisões regulatórias eleva diretamente os custos, ou reduz ou expande as alternativas de ação dos agentes individuais privados. Ou seja, esse tipo de política favorece o conflito, pois, a curto prazo, envolve uma escolha direta entre quem será favorecido e quem será desfavorecido. As decisões para cada caso devem ser tomadas com base em regras gerais, em padrões legais mais amplos (Souza (2012, p. 49).

No que tange à política pública constitutiva “são chamadas *meta-policies*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política

nessas outras arenas”. Os regulamentos que definem a distribuição de competências entre os três poderes, o sistema político-eleitoral, as interações entre diferentes níveis de governo e a participação da sociedade civil nas decisões políticas são exemplos de políticas constitutivas (Secchi, 2014, p. 18).

As políticas constitutivas consolidam as regras do jogo político, estabelecendo as normas e procedimentos, as suas competências e as participações sociais sobre os quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas.

A Política Pública para imigrantes e refugiados está inserida no campo das Políticas Públicas Redistributivas, que possui como objetivo diminuir as desigualdades e ajustar as diferenças entre as classes sociais, proporcionando benefícios concentrados a determinados grupos de atores e impondo custos a outros (Lowi, 1964, p. 691). Em essência, essas políticas promovem a redistribuição de recursos para alcançar uma maior equidade.

A redistribuição não se limita à redistribuição de renda, mas também envolve a redistribuição de oportunidades, incluindo acesso a serviços públicos de qualidade, maiores possibilidades de inserção ao mercado de trabalho e a longo prazo maior igualdade de renda e melhores condições de vida (Sefton, 2006, p. 610).

Segundo Souza (2006), as políticas redistributivas impactam um número maior de indivíduos, impondo perdas imediatas e tangíveis para determinados grupos sociais, enquanto proporcionam ganhos incertos e futuros para outros, inclusive os programas sociais universais, sistema tributário e o sistema previdenciário, sendo considerada pela autora a política mais desafiadora de implementar (Souza, 2006, p. 28).

Neste contexto, Nancy Fraser (2006) aborda uma relevante discussão sobre redistribuição, reconhecimento e representação no contexto da justiça pós-socialista. A autora apresenta uma tese que oferece uma alternativa ao dilema entre redistribuição e reconhecimento, criticando a visão predominante do século XX, que focava nas lutas por reconhecimento de nacionalidade, etnicidade, raça, gênero e sexualidade, e que afastou o foco das questões distributivas, criando uma divisão. De acordo com Fraser (2006), nessas lutas a dominação cultural substitui a exploração como principal injustiça, e o reconhecimento cultural se torna o objetivo central, em detrimento da redistribuição socioeconômica. Em contrapartida, a autora defende uma visão dualista, onde injustiças culturais e econômicas estão interligadas e se influenciam mutuamente, portanto propõe uma compreensão bidimensional da justiça, que

aborda tanto a redistribuição quanto o reconhecimento, argumentando que ambos são essenciais para enfrentar as injustiças sociais contemporâneas.

Fraser (1997) identificou que os grupos vítimas de injustiça enfrentam tanto a falta de acesso à riqueza e a determinadas posições sociais quanto a desvalorização de seus princípios, crenças e modos de vida. Portanto, a luta por justiça envolve o componente econômico, que visa a redistribuição dos recursos materiais na sociedade, mas também o componente cultural, que busca o reconhecimento e a valorização cultural (Fraser, 1997, p. 15).

Para a Fraser (2013) vivemos uma situação de “justiça anormal”, um momento em que precisamos revolucionar nossa compreensão sobre o sentido da justiça. Ela analisa que a busca por uma teoria de justiça adequada para situações complexas deve começar com uma visão equilibrada dos desafios enfrentados. É fundamental reconhecer tanto os aspectos positivos quanto os negativos da justiça denominada “anormal”. A ampliação do campo de contestação permite repudiar injustiças que antes eram ignoradas. Para desenvolver uma teoria de justiça aplicável em tempos anormais, é essencial considerar tanto a ampliação da contestação quanto o fortalecimento da capacidade de julgamento e de implementação de medidas corretivas. A justiça deve ser entendida a partir de uma perspectiva tridimensional que inclua tanto a redistribuição quanto o reconhecimento e a representação, logo é necessário adotar uma abordagem que valide a contestação de visões redutivas sobre justiça distributiva, enquanto clarifica perspectivas para resolver disputas envolvendo conceitos antagônicos de justiça. (Fraser, 2013, p. 751). Acrescentando, ainda, que:

Assim como a teoria hegemônica, o quadro (a)normal reconhece o lado histórico e o poder do discurso de justiça. O que ele acrescenta, no entanto, é uma insistência na necessidade da reconstituição da gramática da justiça para possibilitar ao subalterno que se expresse de forma autoritativa. Dessa forma, a perspectiva aqui desenvolvida oferece um ingrediente crucial à formulação de teorias críticas que a teoria hegemônica por si só não traz: a elusiva, mas inspiradora visão, de um discurso de justiça que poderia expor injustiças contemporâneas como as abominações morais que certamente são. Fornece, nas palavras de Richard Rorty, o ingrediente que faltava em termos de “esperança social” (Fraser, 2013, p. 751).

De acordo com a Fraser (2013), a teoria de justiça deve, portanto, incorporar essas três dimensões – redistribuição, reconhecimento e representação – para oferecer uma análise justa e abrangente das reivindicações de justiça, porquanto as reivindicações multidimensionais devem seguir um princípio normativo de paridade participativa que assegurem a todos

participações igualitárias e autonomia na vida social. Por isso, a autora expande o conceito de justiça para uma perspectiva multidimensional, onde o "O quê", o "Quem" e o "Como" da justiça são considerados questões centrais para alcançar a paridade na participação:

(...) A teoria da justiça adequada a condições de discurso anormal (Abnormal Discourse) deve incluir três elementos. Primeiro, essa teoria deve compreender uma interpretação do "o quê" da justiça, que é multidimensional na ontologia social e normativamente monista – por exemplo, uma interpretação que submete reivindicações quando a redistribuição, reconhecimento e representação política ordinária ao princípio de participação em paridade. Segundo, esta teoria deve abranger uma visão do "quem" que é, ao mesmo tempo, reflexivo e determinante – por exemplo, uma visão que submete reivindicações contra injustiças de mal-enquadramento ao princípio do todos-subordinados. Finalmente, a teoria de justiça para tempos anormais deve abranger uma visão do "como" que é, simultaneamente, dialógica e institucional – por exemplo, uma visão que vislumbra novas instituições representativas globais onde reivindicações metapolíticas podem ser submetidas a procedimentos deliberativos e democráticos de tomada de decisão (Fraser, 2013, p. 763).

Neste sentido, o parâmetro de Fraser (2013) pode destacar a proposta para as políticas afirmativas de integração de imigrantes e refugiados, visto que autora pontua que a abordagem de questões de (in)justiça em tempos que fogem da normalidade são divididas em 03 (três) núcleos que refletem a desestabilização da antiga gramática hegemônica: "o quê" da justiça – disputa em desigualdade; "quem" da justiça – a anormalidade indefinida; "como" da justiça – parâmetros desestruturantes e desiguais.

Em vista disso, é possível perceber que políticas públicas migratórias, especialmente as políticas afirmativas para integração de imigrantes e refugiados por meio da Lei de Imigração nº 13.445, de 24 de maio de 2017, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 que trata dos direitos dos refugiados, dentre outros normativos mencionados no capítulo anterior reconhece a necessidade de redistribuição aos grupos vulneráveis de imigrantes e refugiados, tanto em aspectos culturais de reconhecimento, assim como também buscam integrar esses indivíduos na sociedade assegurando a paridade participativa, efetivação dos seus direitos e o acesso a serviços públicos.

De acordo com as proposições de Fraser (2013), ao direcionar para análise pertinente aos refugiados, a perspectiva das crise humanitárias, remete na prática a medida de assistencialismo, contudo não se pode ignorar que a invisibilidade presumida dessa categoria, aliada à sua vulnerabilidade social, dificulta a integração, bem como a garantia da cidadania e dos direitos fundamentais.

A ordem social neste formato de “assistencialismo” pode vir acompanhada de um discurso de “normalidade”, e para alcançar a efetivação dos direitos requer a integração dos entes federativos e intersetorialidade da administração das políticas públicas “como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas” (Sposati, 2006, p. 140).

Portanto, o desafio colocado para imigrantes e refugiados e para as novas institucionalidades é o de superar as lógicas assistencialistas, que tratam as políticas públicas como meros gastos, e adotar uma perspectiva que as considere como a concretização de direitos voltados para a integração desses grupos na sociedade por uma visão que contemple essas políticas como efetivação de direitos que visem a integração desses grupos na sociedade.

Uma vez que a migração forçada é reconhecida como problema de interesse público, a Lei 13.445/2017, que instituiu a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia (PNMRA) estabelece a competência federal para a regulamentação da estrutura. Aos agentes em nível local cabe uma responsabilidade distinta: assegurar o acolhimento e promover políticas específicas direcionadas aos migrantes, considerando suas particularidades. Essa diferenciação se justifica porque tais políticas locais possuem um objeto diferente das políticas nacionais, focando em atender às demandas relacionadas à integração e inclusão social e produtiva, para tanto, é necessário estabelecer parcerias com diversas instituições, organizações sociais e humanitárias com o objetivo de promover a cidadania através da superação dos obstáculos físicos e culturais enfrentados por esses indivíduos.

A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA) deverá coordenar e organizar os serviços, programas e ações destinados a indivíduos e famílias migrantes, refugiadas e apátridas. A estratégia visa tanto a criação de serviços intersetoriais específicos para essa população quanto a integração transversal do tema nas diversas políticas setoriais. O objetivo é estabelecer uma política estruturante e contínua para migrantes, refugiados e apátridas, integrada nas rotinas das várias políticas públicas e que vá além das medidas de atendimento emergencial.

O artigo 120 da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) preceitua que o Poder Executivo federal, por meio de ato normativo, pode definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da PNMRA. Esta política deverá coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em cooperação com os Estados, o Distrito Federal

e os Municípios, contando com a participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamentação.

O artigo 120 da Lei nº 13.445/2017 - Lei de Migração - prevê que ato normativo do Poder Executivo Federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da PNMRA, e que essa política “terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo Federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento”.

Nesse cenário, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, através da Portaria MJSP nº 290 de 23 de janeiro de 2023, criou um Grupo de Trabalho para desenvolver a PNMRA. Esse grupo envolveu a participação de membros da sociedade civil, autoridades públicas, organizações internacionais, universidades, institutos de pesquisa e entidades de classe.

A implementação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia oferece ao Estado é uma forma de reafirmar seu compromisso com a proteção dos direitos dos migrantes, refugiados e apátridas em todo o país, através da definição de objetivos, estrutura organizacional, estratégias de coordenação, responsáveis e ferramentas necessárias para a interlocução entre os entes federativos.

Destarte, deve existir a maior interlocução e integração entre os entes federativos, sociedade civil, além da participação de empresas, órgãos internacionais e movimentos sociais, sendo traçadas diretrizes funcionais de forma geral para todos os imigrantes e refugiados, sem restrições baseadas na nacionalidade. A cooperação entre esses diversos atores é fundamental para garantir que as políticas públicas sejam inclusivas e eficazes, promovendo a integração social e a proteção dos direitos dos migrantes.

A implementação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia exige um esforço colaborativo entre todos os atores envolvidos na temática de migração e refúgio. A elaboração de um plano nacional serve como um ponto de partida que deve ser ajustado para atender às especificidades de cada local e contexto. Esse ajuste se baseia no levantamento de dados, análise de documentos e sistematização das informações. Dessa forma, a unificação dos dados informados facilitará a articulação dos entes envolvidos, promovendo a implementação de políticas públicas que assegurem a cooperação e a sintonia entre as esferas federal, estadual e municipal.

Embora ainda não exista a formalização de uma política unificada e sistemática no plano federal para a população migrante, a lacuna política tem fomentado a criação de iniciativas colaborativas, como o Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados, Apátridas e Migrantes (FONACCERAM).

De acordo com Relatório de Atividades do FONACCERAM de 2022, o Fórum foi instituído por iniciativa do Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Rio Grande do Sul (COMIRAT-RS) e apoiado pela Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), como uma mobilização de diversos atores para preencher o vazio deixado pela falta de uma abordagem centralizada e consolidada em 16 de março de 2022, durante um encontro virtual que reuniu dez conselhos e comitês estaduais temáticos. Essa iniciativa demonstra a importância do debate e da articulação interinstitucional na busca por soluções eficazes e integradas para as questões migratórias, de refúgio e apatridia no Brasil.

Destaca-se, ainda, a COMIGRAR - Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, que segundo o Documento Orientador da Etapa elaborado pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a conferência é considerada um marco histórico da política brasileira de migrações, refúgio e apatridia, por ser um extenso processo de mobilização com mais de 200 Conferências Livres, que envolveu a participação de aproximadamente de 5 mil pessoas. A 1<sup>a</sup> COMIGRAR ocorreu na cidade de São Paulo, nos dias 30 e 31 de maio e 1º de junho de 2014 e culminou na promulgação da Lei nº 13.445/2017 - Lei de Migração, que estabeleceu as pessoas migrantes, refugiadas e apátridas como sujeitos de direitos no Brasil.

Já a 2<sup>a</sup> COMIGRAR instituída através da publicação da Portaria SENAJUS/MJSP nº 81, de 20 de setembro de 2023<sup>38</sup>, deu início ao processo de organização e mobilização para a 2<sup>a</sup> Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com a defesa dos direitos da população migrante, refugiada e apátrida e

---

<sup>38</sup> A Portaria SENAJUS/MJSP nº 81, de 20 de setembro de 2023 dispõe sobre a 2<sup>a</sup> Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia - 2<sup>a</sup> COMIGRAR. A conferência A será composta pelas seguintes etapas: etapa preparatória, a ser realizada conforme calendário inscrito no Anexo Único desta portaria, compreendendo: a) conferências livres locais; b) conferências estaduais; c) conferências livres nacionais e Conferência Nacional, a ser realizada de forma presencial, em Brasília. A conferência nacional inicialmente foi prevista para ocorrer nos dias 07, 08 e 09 de junho de 2024, porém teve sua data adiada para os dia 8, 9 e 10 de novembro de 2024, em Brasília. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-senajus/mjsp-n-811-de-20-de-setembro-de-2023-511734345>. Acesso em: 05 fev. 2024.

retomando o debate e a mobilização em torno do aprimoramento das políticas públicas nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal destinadas a este público.

De acordo com a Portaria Senajus/MJSP nº 81, de 20 de setembro de 2023 em seu artigo 1º estabelece os objetivos da conferência:

Art. 1º Fica convocada a 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia - 2ª COMIGRAR, de caráter consultivo, que terá como objetivos: I - aprofundar o debate sobre migrações, refúgio e apatridia; II - propor e discutir diretrizes e recomendações para políticas públicas para pessoas migrantes, refugiadas e apátridas;

III - promover a participação social e política de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas; IV - fomentar a integração entre os entes federativos, organizações da sociedade civil e associações e coletivos de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas que atuam no tema. (Portaria Senajus/MJSP nº 81, de 20 de setembro de 2023)

De acordo com o Documento Orientador da Etapa Preparatória da 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a conferência visa reunir reflexões, desafios e perspectivas de diversos setores da sociedade sobre migração, refúgio e apatridia. Com o tema "Cidadania em Movimento", as discussões serão organizadas em torno de seis eixos principais, que incluem a igualdade de tratamento e acesso a serviços públicos, inserção socioeconômica e promoção do trabalho decente, enfrentamento a violações de direitos, governança e participação social, regularização migratória e documental, e interculturalidade e diversidades. Esses eixos proporcionarão uma base para abordar as várias dimensões e desafios enfrentados por migrantes, refugiados e apátridas, promovendo debates inclusivos e orientados para a formulação de políticas públicas eficazes e integradas (Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023).

Embora a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia ainda esteja em processo de elaboração, é possível observar diversas iniciativas que foram desenvolvidas nos últimos anos no âmbito municipal. Um exemplo notável é a implementação de uma política municipal de migração na cidade de São Paulo.

A cidade de São Paulo, através da sua Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), destaca-se ao instituir uma Política Municipal para a População Imigrante através da publicação da Lei Municipal nº 16.478/2016<sup>39</sup>, que dispõe sobre o acesso

---

<sup>39</sup> Lei nº 16.478 de 8 de Julho de 2016, institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. O artigo

de brasileiros e estrangeiros aos cargos, funções e empregos públicos na Administração Municipal Direta e Indireta, além da e regulamentação através do Decreto Municipal nº 57.533/2016<sup>40</sup>.

Além da edição da Lei Municipal supracitada, o município buscou a implementação de políticas públicas de forma participativa através da criação do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), a realização da 1<sup>a</sup> e da 2<sup>a</sup> Conferências Municipais de Políticas para Imigrantes, o desenvolvimento de protocolos operacionais de atendimento a refugiados e migrantes em equipamentos públicos e a formação continuada de servidores.

O município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, em cooperação com a Organização Internacional para Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) implementou o I Plano Municipal de Políticas para Imigrantes<sup>41</sup>. De acordo com o plano, a política implementada de forma transversal, intersetorial e intersecretarial foi considerada pioneira no país, sendo formalmente instituída através da publicação do Decreto Municipal nº 59.965, de 07 de dezembro de 2020<sup>42</sup>. e se trata de um instrumento de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo, com prazo de vigência estabelecida para o período de 2021 a 2024, em conformidade com o ciclo político municipal.

De acordo como o I Plano as Ações Programáticas se estabelecem em 8 Eixos Temáticos, previamente deliberados pelo Conselho Municipal de Políticas para Imigrantes durante a 2<sup>a</sup> Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, que incluem:

---

<sup>40</sup> estabelece os seguintes objetivos da Política Municipal: I - garantir ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos; II - promover o respeito à diversidade e à interculturalidade; III - impedir violações de direitos; IV - fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>41</sup> Decreto Municipal nº 57.533/2016 que regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante e define os procedimentos e ações a serem adotados no âmbito do Poder Executivo Municipal de São Paulo. Disponível em <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>42</sup> Decreto nº 59.965, de 07 de dezembro de 2020 que aprova o Plano Municipal de Políticas para Imigrantes em São Paulo. Disponível em: <https://app-plpconsulta-prd.azurewebsites.net/Forms/MostrarArquivo?TIPO=DEC&NUMERO=59965&ANO=2020&DOCUMENTO=Atualizado>. Acesso em: 07 fev. 2024.

- Eixo 1: Participação Social e Protagonismo Social Migrante na Governança Migratória Local;
- Eixo 2: Acesso à assistência social e habitação;
- Eixo 3: Valorização e Incentivo à Diversidade Cultural;
- Eixo 4: Proteção aos direitos humanos e combate à xenofobia, racismo, intolerância religiosa e outras formas de discriminação;
- Eixo 5: Mulheres e população LGBTI+: acesso a direitos e serviços;
- Eixo 6: Promoção do trabalho decente, geração de emprego e renda e qualificação profissional;
- Eixo 7: Acesso à educação integral, ensino de língua portuguesa para imigrantes e respeito à interculturalidade;
- Eixo 8: Acesso à saúde integral, lazer e esporte.

O Plano define metas, indicadores e objetivos voltados à governança migratória local e à concretização dos direitos da população imigrante. O monitoramento dessas ações conta com a colaboração de diversos atores sociais, incluindo organizações não governamentais, a população imigrante em sua diversidade, outros entes federativos, os Poderes Legislativo e Judiciário, agências e organizações internacionais, bem como o setor privado.

Outro exemplo de implementação de uma política pública municipal voltada especificamente para a população refugiada, migrante e apátrida é o da cidade do Rio de Janeiro. Essa questão ganhou maior visibilidade após a grande repercussão do assassinato do jovem congolês Moïse Kabagambe<sup>43</sup>, em janeiro de 2022, que foi morto ao cobrar pagamentos atrasados por serviços prestados em um quiosque na Barra da Tijuca, na Zona Oeste da cidade.

Diante da mobilização social perante o assassinato brutal do refugiado, foi publicado o Decreto Rio nº 50.187, de 11 de fevereiro de 2022<sup>44</sup>, com a redação alterada em 12 de agosto

---

<sup>43</sup>De acordo com os fatos noticiados, Moïse Kabagambe, nascido no Congo, na África, trabalhava por diárias em um quiosque na praia da Barra da Tijuca. Ao cobrar uma dívida trabalhista, foi brutalmente espancado até a morte por cinco homens, que, segundo testemunhas, utilizaram pedaços de madeira e um taco de beisebol. Além desse crime bárbaro, a família denunciou que os órgãos da vítima foram removidos sem autorização no Instituto Médico-Legal (IML). O assassinato gerou clamor social e desencadeou protestos que impulsionaram mudanças para a implementação de políticas públicas voltadas à integração de refugiados. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/01/29/policia-investiga-morte-de-congoles-em-quiosque-na-barra-da-tijuca.ghtml>. Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>44</sup>Decreto Rio nº 50.187, de 11 de fevereiro de 2022 que instituiu o Comitê Municipal Intersetorial de Políticas de Atenção às Pessoas Refugiadas, Imigrantes e Apátridas do Rio de Janeiro - COMPAR-Rio. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2022/5019/50187/decreto-n-50187-2022-institui-o->

de 2022 através do Decreto nº 51.299/2022<sup>45</sup>, que instituiu o Comitê Municipal Intersetorial de Políticas de Atenção às Pessoas Refugiadas, Imigrantes e Apátridas do Rio de Janeiro COMPARM-Rio. O Comitê Municipal Intersetorial foi instituído com o objetivo de promover e defender os direitos humanos dessas populações vulneráveis. Entre as principais funções do comitê está o estabelecimento de metas anuais pactuadas entre órgãos governamentais e entidades da sociedade civil, visando assegurar a proteção e a integração desses grupos na cidade do Rio de Janeiro. A criação do comitê está embasada em legislações e acordos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, e o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Estado do Rio de Janeiro, que juntos reforçam a importância da adoção de políticas públicas municipais para a integração de imigrantes e refugiados.

A composição do COMPARM-Rio é diversificada, envolvendo membros efetivos, com voz e voto de diversas secretarias municipais, além de outras entidades governamentais e organizações da sociedade civil com atuação reconhecida na defesa dos direitos de refugiados, imigrantes e apátridas. O comitê conta ainda com a participação de membros consultivos, com direito a voz, como representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), Comitê Nacional para Refugiados - CONARE; representantes da Polícia Federal; representantes da comunidade acadêmica que desenvolva trabalho com a temática e/ou Direitos Humanos; instituições com reconhecida atuação na temática e cumpram atividades voltadas à defesa e promoção de direitos de refugiados, imigrantes e apátridas que oferecem suporte técnico e colaboram na formulação de políticas e ações voltadas para o atendimento dessas populações. A articulação entre esses diversos atores visa garantir uma resposta coordenada às demandas dos migrantes no município, promovendo uma integração social, econômica e cultural.

---

comite-municipal-intersetorial-de-politicas-de-atencao-as-pessoas-refugiadas-imigrantes-e-apatridas-do-rio-de-janeiro-compar-rio-e-da-outras-providencias. Acesso em: 15 fev. 2024.

<sup>45</sup>Decreto nº [51.299](#), de 12 de agosto de 2022 que altera o Decreto Rio nº [50.187](#), de 11 de fevereiro de 2022, que institui o Comitê Municipal Intersetorial de Políticas de Atenção às Pessoas Refugiadas, Imigrantes e Apátridas do Rio de Janeiro - COMPARM-Rio. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/t/rio-de-janeiro/decreto/2022/5019/50187/decreto-n-50187-2022-institui-o-comite-municipal-intersetorial-de-politicas-de-atencao-as-pessoas-refugiadas-imigrantes-e-apatridas-do-rio-de-janeiro-compar-rio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 fev. 2024.

Em dezembro do mesmo ano, foi promulgada a Lei nº 7.730 de 20 de dezembro de 2022<sup>46</sup>, que estabelece princípios e diretrizes para a Política Municipal de Proteção dos Direitos da População Migrante e Refugiada. A legislação estabelece que a Política Municipal cumpra os seguintes objetivos: garantir aos migrantes e refugiados, bem como às suas famílias, o acesso a direitos fundamentais e sociais garantidos na Constituição Federal e nos tratados internacionais de que o Brasil seja signatário; promover o respeito à diversidade e à interculturalidade; prevenir e impedir violações de direitos dos migrantes e refugiados; fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil; garantir o direito dos migrantes e dos refugiados ao trabalho decente, bem como o respeito aos direitos trabalhistas; e coleta e consolidação de informações a respeito da população migrante e refugiada, respeitando sua privacidade e a proteção dos dados pessoais.

Em 07 de janeiro de 2023, o município do Rio de Janeiro inaugurou o Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI-Rio), localizado próximo à Central do Brasil, no centro da cidade, o CRAI-Rio oferece serviços essenciais à população migrante e refugiada, incluindo assistência social, orientação jurídica, aulas de português como língua de acolhimento e cursos de capacitação profissional. O centro também dispõe de leitos de emergência para adultos e crianças em situações de vulnerabilidade, com um período de permanência de até 30 dias, atendendo à necessidade urgente de abrigamento temporário. A Secretaria Especial de Cidadania - SECID realizou o Chamamento público CRAI Nº 001/2023 SECID com a finalidade de selecionar uma organização social a ser responsável pela estruturação e operacionalização do Centro, sendo a *CORE Response (Community Organized Relief Effort)*, vencedora do certame e selecionada para firmar o Termo de Colaboração pelo prazo de 06 meses com o município, além de contar com o apoio técnico da Organização Internacional para as Migrações (OIM) para fortalecimento da governança local migratória.

A abertura do CRAI-Rio marcou um avanço significativo na política de proteção e integração de migrantes e refugiados no âmbito do município, o centro oferece apoio a imigrantes, refugiados e apátridas, tanto recém-chegados quanto aqueles que já residem no Rio

---

<sup>46</sup>Lei nº 7.730 de 20 de dezembro de 2022, institui princípios e diretrizes para a Política Municipal de Proteção dos Direitos da População Migrante e Refugiada. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/8de368ec1cf9a0670325891e00623645?OpenDocument> Acesso em: 19 fev. 2024.

de Janeiro. O espaço é administrado por outros migrantes que já se estabeleceram na cidade, juntamente com brasileiros, comprometidos com ações humanitárias voltadas para os fluxos migratórios. A gestão do centro por pessoas que compartilham experiências migratórias não apenas valoriza a representatividade, mas também amplia a compreensão das necessidades dos atendidos, garantindo uma resposta mais eficaz e sensível às suas demandas.

O CRAI-Rio também conta com importantes parcerias como o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Nudedh), no qual executa o projeto “Rota de Direitos”<sup>47</sup>, que oferece assistência jurídica, acesso a serviços públicos básicos, auxílio na regularização migratória, além de cadastro no processo de reunião familiar, inserção em cadastro de emprego e orientações de direitos trabalhistas, encaminhamento para matrícula escolar, roda de conversa e atividades de autocuidado e saúde mental para pessoas refugiadas, imigrantes e apátridas.

Outras Organizações também contribuem para execução de projetos do CRAI-Rio, como a Mawon<sup>48</sup>, associação feita de migrantes para migrantes, especializada na promoção de direitos e na integração socioeconômica e cultural de imigrantes e refugiados que atua no Centro com a mediação intercultural entre os imigrantes e os responsáveis pelo atendimento e suas demandas.

Essas iniciativas integram um esforço mais amplo para fortalecer a capacidade do município de atender às demandas de uma população migrante crescente e de nacionalidades diversas. A cooperação com a OIM e outros parceiros internacionais têm sido fundamental para a capacitação dos gestores locais e a implementação de práticas de governança migratória, que são reconhecidas como modelos a serem replicados em outros municípios. De acordo com informações da OIM, o município do Rio de Janeiro está inserido no processo de certificação da plataforma MigraCidades e nos Indicadores de Governança Migratória Local (MGI)<sup>49</sup>, o que

---

<sup>47</sup>A Rota de Direitos é um projeto que, além da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ), conta com a cooperação do Governo do Estado, da Polícia Federal, de diversas secretarias municipais — incluindo as de Educação, Assistência Social, Saúde, e Trabalho e Renda —, da Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), da Cáritas RJ, do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), e de organizações da sociedade civil, como SOS Aldeias Infantis, Cruz Vermelha Brasileira e PARES Cáritas, entre outras. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/29775-Rota-de-Direitos-acao-para-populacao-imigrante-atendeu-130-pessoas>. Acesso em: 20 fev. 2024.

<sup>48</sup> Mawon é uma organização que auxilia na integração socioeconômica e cultural dos migrantes e refugiados. Disponível em: <https://www.mawon.org/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

<sup>49</sup> Os Indicadores de Governança da Migração (MGI) foram desenvolvidos pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), em colaboração com a Unidade de Inteligência da revista *The Economist*. Desde sua criação em

resultará na elaboração de um relatório detalhando o perfil migratório do município, proporcionando uma visão abrangente dos desenvolvimentos e das necessidades políticas em um contexto complexo e prioritário.

No âmbito local, a política pública deve direcionar seu foco para o acolhimento e a promoção de políticas específicas que considerem as particularidades dos migrantes. Essa diferenciação é essencial porque, ao contrário das políticas nacionais que visam um escopo mais amplo, as políticas locais estão diretamente voltadas para atender às necessidades imediatas de integração e inclusão social e produtiva dos migrantes. Para alcançar esses objetivos, é fundamental estabelecer parcerias com diversas instituições que possam colaborar na promoção da cidadania, a superação dos desafios culturais enfrentados por essa população. Portanto, as políticas locais desempenham um papel de relevância na construção de um ambiente inclusivo que valorize a diversidade, promova a igualdade de oportunidades para todos e facilite o acesso à educação, saúde, habitação e assistência social.

A ausência de políticas públicas pode ser considerado ponto de pujança para o crescimento desenfreado da desigualdade social que impacta também a situação das pessoas em condição de refúgio ou processo migratório, haja vista que esta categoria já se encontra em situação de vulnerabilidade, seja pelos motivos ensejadores do deslocamento forçado ou em razão das dificuldades de integração no país de acolhimento, afinal, boa parte desse grupo são recebidos nos estratos sociais inferiores dos países anfitriões.

Deste modo, se apresenta como dever do Estado atuar por meio de políticas públicas afirmativas para a redução da segregação e das desigualdades sociais e estimulando o desenvolvimento territorial e produzindo efeitos positivos para toda a sociedade.

A análise de desenvolvimento econômico de um país se trata de atribuição fundamentalmente direcionada ao Estado e a implementação de políticas públicas, portanto é

---

2015, o MGI tem como propósito apoiar os governos no fortalecimento de suas estruturas de governança migratória, considerando as particularidades de cada país. Em vez de funcionar como um sistema de avaliação comparativa, o MGI foca na identificação de áreas para aprimoramento e no fornecimento de orientações para a melhoria das políticas migratórias nacionais. O relatório gerado a partir desse processo é organizado em seis eixos centrais: direitos dos migrantes, abordagem integrada do governo, parcerias, bem-estar dos migrantes, gestão da mobilidade em crises, e promoção de migração segura, ordenada e regular. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/oim-apresenta-indicadores-de-migracao-de-2022-ao-mjsp> Acesso em: 22 fev. 2024.

corresponsável e sua interferência é essencial e natural, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal. (Tavares, 2006, p. 46).

De acordo com Sachs (2008), o desenvolvimento deve ser direcionado para aqueles que enfrentam as piores condições de vida, visando melhorar suas situações e diminuir a desigualdade entre as classes dentro de uma sociedade. O autor apresenta os cinco pilares fundamentais do desenvolvimento sustentável: social, ambiental, territorial, econômico e político, e sublinha a necessidade de um equilíbrio harmonioso entre essas cinco dimensões (Sachs, 2008, p. 14).

A integração no âmbito municipal por meio de políticas públicas afirmativas se apresenta como ferramenta para a redução da segregação e das desigualdades sociais e estimulando o desenvolvimento territorial, produzindo o bem-estar social para toda a sociedade.

Considerando o relevante papel das cidades nas políticas migratórias, não se pode olvidar que a estratégia local de migração pode e deve estar alinhada com as agendas globais de desenvolvimento, como a Agenda 2030<sup>50</sup> para o Desenvolvimento Sustentável, apresentada em 2015 durante a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável promovida pela ONU.

A Agenda 2030 estabelece objetivos claros, refletindo uma compreensão abrangente de desenvolvimento sustentável, composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) e 169 metas, a agenda delineia um plano a ser seguido para a implementação de propostas que abrangem as esferas ambiental, econômica e social, exigindo o comprometimento dos Estados-membros da ONU para alcançar esses objetivos até 2030.

---

<sup>50</sup> ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando Nossa Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015 se apresentou como um marco a contar de 2015 para enfrentamento de desafios globais pela comunidade internacional – como a estabilidade do sistema climático, a redução dos riscos de desastres e a intensificação de processos migratórios. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2023.

Figura 2- Objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)



Fonte: Nações Unidas Brasil. 2022.

A principal referência à migração na Agenda 2030 está relacionada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10 (ODS 10), que trata da "Redução das Desigualdades" e aborda diretamente as migrações internacionais. Em particular, a Meta 10.7 dos ODS propõe a implementação de "políticas de migração planejadas e bem geridas" para facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas. Com base nesses objetivos, as administrações públicas têm a oportunidade de desenvolver políticas alinhadas à agenda internacional, com diretrizes específicas que garantam a todas as pessoas, independentemente de sua origem, acesso a ambientes que promovam a paz e a prosperidade.

A relação entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a migração apresenta uma nova perspectiva ao vincular os fluxos migratórios com o desenvolvimento sustentável. Essa perspectiva apresenta dois pontos principais. Primeiro, os ODS funcionam como um guia para a superação das vulnerabilidades enfrentadas pelos migrantes, incluindo aquelas que surgem nos países de acolhida. Segundo, reconhece que os fluxos migratórios, ao serem bem geridos, podem contribuir para a mitigação de algumas dessas vulnerabilidades, promovendo, assim, o desenvolvimento sustentável e a integração no local de acolhimento.

O sucesso no cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) depende, em grande medida, do controle eficaz dos fluxos migratórios, um fator que não apenas reflete os interesses e as implementações de políticas públicas migratórias, mas também impõe desafios consideráveis. As políticas migratórias, ao serem implementadas, precisam equilibrar duas dimensões essenciais: por um lado, atender às necessidades e direitos dos migrantes, assegurando sua integração social, econômica e cultural; por outro, alinhar-se às prioridades e capacidades do município de acolhimento, que frequentemente se preocupam com aspectos de segurança, coesão social e recursos disponíveis.

Essa integração equilibrada é fundamental para garantir que a migração não seja vista apenas como um desafio, mas como uma oportunidade para o desenvolvimento sustentável e a integração desses indivíduos na sociedade. Para os municípios receptores, isso significa criar políticas que não apenas regulem a entrada e permanência de migrantes, mas que também promovam sua inclusão produtiva e social. O controle eficaz dos fluxos migratórios, portanto, não deve ser entendido como uma mera restrição ou limitação, mas como a implementação de políticas que assegurem que a migração seja segura, ordenada e regular, conforme preconizado pela meta 10.7 dos ODS.

Além disso, ao atender às necessidades dos migrantes, os países de acolhida contribuem para a realização de outros ODS, como a redução das desigualdades (ODS 10) e a promoção do trabalho decente e do crescimento econômico (ODS 8). Isso requer uma abordagem holística e colaborativa, onde as políticas migratórias sejam alinhadas com os princípios de desenvolvimento sustentável, visando não apenas a gestão dos fluxos migratórios, mas também a promoção da dignidade e a concretização dos seus direitos.

A análise de implementação de políticas públicas no âmbito local fomenta o diálogo sobre a migração e corrobora para a identificação do crescimento desenfreado da desigualdade social que impacta também a situação das pessoas em condição de refúgio ou processo migratório, haja vista que esta categoria já se encontra em situação de vulnerabilidade, seja pelos motivos ensejadores do deslocamento forçado ou em razão das dificuldades de integração no país de acolhimento, afinal, boa parte desse grupo são recebidos nos estratos sociais inferiores dos países anfitriões.

Portanto, a reflexão proposta possui uma perspectiva multifacetada e depreende-se que a implementação de políticas públicas está atrelada ao campo das intencionalidades que

impactam diretamente na efetivação dos direitos dos cidadãos e beneficiários.

Nesta esteira, o acolhimento para refugiados devem ser pautado em políticas públicas locais que auxiliem em um processo migratório mais democrático e com medidas facilitadoras, devendo-se analisar se existe investimento na promoção de medidas que visem garantir aos refugiados acesso a não apenas meios de informação, mas também à políticas de integração que visem a efetivação dos seus direitos fundamentais e acesso a serviços básicos como: educação, saúde, assistência social e habitação.

A articulação entre os ODS e as políticas migratórias deve ser, portanto, planejada e implementada para que tanto os migrantes quanto os municípios de acolhida sejam beneficiados. É fundamental que essas políticas contemplem mecanismos de apoio aos migrantes, ao mesmo tempo em que atendem às exigências e preocupações dos Estados, contribuindo para criar um ambiente propício para que a migração se torne um fator de fortalecimento das sociedades e economias, promovendo desenvolvimento mútuo e sustentável.

A coordenação dessas políticas com as metas da Agenda 2030 assegura a relação entre o local e o global e reforça a importância das políticas públicas municipais como ferramentas estratégicas para a efetivação dos direitos dos migrantes e para o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito internacional.

Ao concluir este capítulo, destacam-se as intersecções entre o cenário do Estado neoliberal brasileiro e as políticas públicas migratórias, enfatizando a necessidade de equilibrar as pressões neoliberais com a garantia dos direitos fundamentais dos migrantes. A análise da demanda como “problema público” e a importância das políticas públicas como mecanismos para a resolução de questões sociais e promoção da justiça social reforçam a necessidade de um ciclo de políticas dinâmico. A construção e implementação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida são examinadas à luz dessas considerações, destacando a relevância da atuação municipal como elemento chave na gestão migratória. Considerando a importância das cidades na recepção e integração de migrantes, a capacidade de desenvolver políticas públicas locais que dialoguem com as metas globais, como as estabelecidas pela Agenda 2030 da ONU, emerge como um imperativo. Este capítulo, portanto, contextualiza a necessidade de políticas públicas que sejam ao mesmo tempo sensíveis às dinâmicas locais e alinhadas com compromissos internacionais.

## 4. DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU E A RELAÇÃO COM IMIGRANTES E REFUGIADOS

O quarto capítulo concentra-se no exame dos dados coletados a partir da pesquisa de campo sobre a fluxo migratório no âmbito do Município de Nova Iguaçu, com o recorte em um período temporal de 5 (cinco) anos, compreendido entre os anos 2019 a 2024. Por meio da realização de um mapeamento dos imigrantes e refugiados residentes em Nova Iguaçu é realizada uma sistematização destas informações, relatando o percurso metodológico de sua coleta, a análise, a interpretação dos dados e o seu resultado, sob a perspectiva da descentralização das competências dos entes federativos com enfoque na investigação da gestão de políticas públicas da gestão municipal.

### 4.1. Apresentação do território de Nova Iguaçu

Nova Iguaçu é um município brasileiro, localizado na Baixada Fluminense, Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. A Baixada Fluminense é delimitada por oito municípios: Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita, Queimados e Japeri. Nova Iguaçu fica a 37 km da cidade do Rio de Janeiro e possui população estimada de 785.867 habitantes e a densidade demográfica era de 1.509,6 habitantes por quilômetro quadrado, disposta em área territorial de 520,581 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 1.509,6 habitantes por quilômetro quadrado. (IBGE, 2022)<sup>51</sup>.

A Baixada Fluminense é delimitada por oito municípios: Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita, Queimados e Japeri. Nova Iguaçu fica a 37 km da cidade do Rio de Janeiro, e sua extensão territorial é de 520,581 km<sup>2</sup> e conta com 785.867 habitantes de acordo com o último censo realizado em 2022

A Lei Municipal nº 4.092, de 28 de junho de 2011<sup>52</sup>, estabeleceu o Plano Diretor

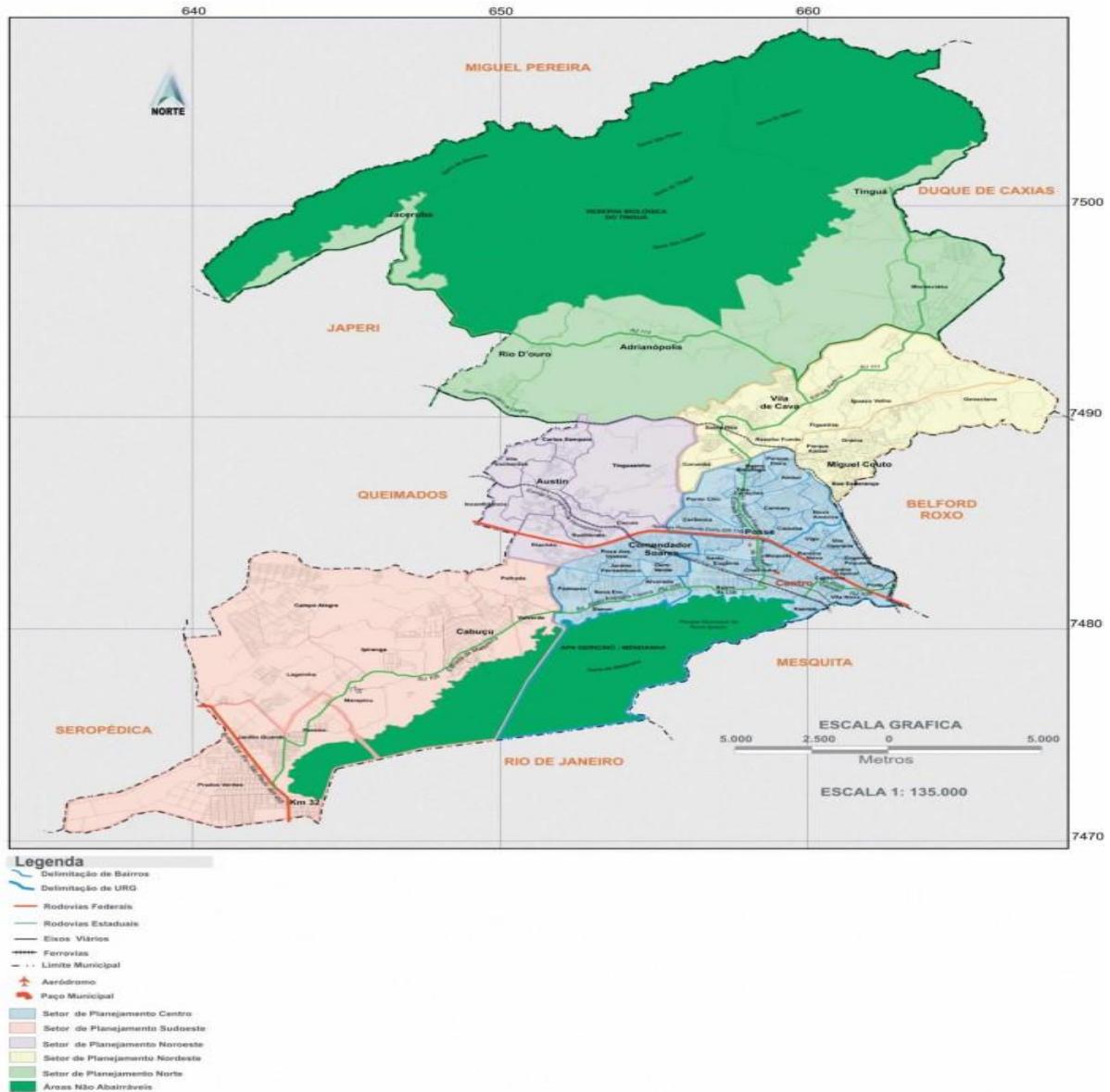
---

<sup>51</sup> Panorama do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/nova-iguacu/panorama> Acesso em: 24 mai. 2024.

<sup>52</sup> A Lei Municipal nº 4.092, de 28 de junho de 2011<sup>52</sup>, instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Gestão Integrada e Participativa do município de Nova Iguaçu Disponível em: <https://pgm.novaiguacu.rj.gov.br/Documentos/LeisOrdinarias/Leis-Ordinarias-2010-2019/Lei%20n%C2%80%204.092%20de%202028.06.2011%20-> Acesso em: 24 mai. 2024.

Participativo e o Sistema de Gestão Integrada e Participativa do município de Nova Iguaçu, A organização administrativa do município é estruturada em Unidades Regionais de Governo (URGs) e compreende um total de 68 bairros, conforme demonstra o mapa:

Figura 3- *Mapa da Cidade de Nova Iguaçu*



Fonte: Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Mapa da cidade de Nova Iguaçu. Disponível em: <<https://www.cmni.rj.gov.br/wp/nova-iguacu/mapa-da-cidade/>>. Acesso em: 28 mai. 2024.

Segundo a historiadora e professora da UFRRJ, Lúcia Helena da Silva, em 1833 foi instituído o extenso município denominado “Grande Iguassu”, que ocupava toda a porção oeste da baía de Guanabara, que antes era dividido em diversas freguesias. Quando da fundação da Vila de Iguaçu, que unificou as freguesias de Nossa Senhora do Pilar, Nossa Senhora de Piedade de Iguassu, Nossa Senhora de Piedade de Magé, Nossa Senhora de Marapicu, Nossa Senhora da Guia de Pacobaíba, Nossa Senhora do Amparo de Maricá, São João Batista de Meriti, São João Batista de Itaboraí, São João Batista de Niterói, São Gonçalo de Guaxindiba, São Francisco Xavier de Itaguaí, São Nicolau de Surui, São Antônio de Jacutinga e São Antônio de Sá. Na época, não havia uma hierarquização entre a cidade e sua área de influência, pois a cidade operava dentro do contexto da exploração colonial com a finalidade de facilitar a extração das riquezas produzidas em seu entorno (Silva, 2013, p. 51).

A “Grande Iguassu” até a década de 1930 era uma área predominantemente rural, com grande concentração de fazendas, chácaras e engenhos. Neste período o crescimento urbano era tímido, a Nova Iguaçu do laranjal possuía um concentrado urbano que servia de suporte para o atendimento da população rural, porém toda grande área era predominada pelo plantio de laranjeiras. (Simões, 2006, p. 116).

Para suprir esta necessidade de mão de obra há um grande afluxo de assalariados e meeiros para a região, mas a maior parte deste acréscimo provém do grande número de famílias que passam a morar nas chácaras produtoras de laranja, pois estas passam a ser, não somente unidades produtoras, mas também local de moradia desta massa de migrantes que chega a região. Como afirma Soares, entre 1920 e 1940 “somente nos quatro distritos essencialmente agrícolas (Nova Iguaçu, Cava, Queimados e Bonfim) o crescimento assinalado foi da ordem de 24.467 habitantes (de 18.707 em 1920, para 43.167 em 1940) (sendo que) a Nova Iguaçu se devem 22.585 dos 24.467 habitantes acima referidos” (1962, 207), o que indica um intenso processo migratório. (Simões, 2006, p. 112).

Neste período da alta da citricultura e o aumento da população o município recebia grupos de migrantes distintos: um grupo buscava moradia e oportunidade de trabalho e um segundo grupo se dirigia ao distrito sede em busca de oportunidades na citricultura. Nas palavras de Maria Terezinha Segadas Soares, citadas por (Simões, 2006, p. 116):

Nesse segundo grupo de migrantes vinham pessoas de quase todo o país e de fora também, “merecendo ser acentuada a contribuição do elemento luso, que afluiu em grande número ao município, quer espontaneamente, comprando ou arrendando sítios, quer trazidos, por compatriotas enriquecidos, diretamente de Portugal para o trato dos laranjais” (Soares, 1962, 207). Em pouco tempo esses migrantes vão se juntar aos grupos locais para formar o núcleo da elite local que se diferenciará da

massa de migrantes pobres que chegará quando se iniciar a urbanização de Nova Iguaçu. (Simões, 2006, p. 116 apud Soares, 1962, p. 207)

A urbanização e o fim do ciclo da citricultura foi marcado a partir de 1939, justamente no período de produção em larga escala, ao final da Segunda Guerra Mundial, quando se proíbe a exportação do fruto com a intenção de se evitar o desabastecimento do mercado interno, o que resultou em uma queda acentuada nos preços.

A renda originada com a atividade citrícola começa a declinar com o início da Segunda Guerra Mundial pelo fato de que com o início dos combates o mercado europeu se fecha, pois este países agora encontram-se, ou ocupados, ou sob esforço de guerra, o que limita a sua capacidade de importação, ainda mais de um produto não essencial e facilmente substituível com a laranja. (Simões, 2006, p. 119).

Com a derrocada da citricultura, iniciou-se um processo de urbanização caracterizado pela criação de loteamentos populares, o que transformou a composição social do município. A elite ligada à produção de laranjas perdeu influência, dando lugar a novos grupos sociais e de poder, agora associados a atividades tipicamente urbanas. Os plantadores e exportadores de laranja, juntamente com os comerciantes locais, substituíram os antigos barões na estrutura de poder. Uma parte considerável dessas famílias era composta por imigrantes portugueses, italianos e árabes. Dessas famílias também emergiram os primeiros profissionais liberais da cidade, como médicos, professores e advogados, filhos das famílias mais abastadas que foram enviados para estudar na capital e, ocasionalmente, no exterior. (Simões, 2006, p. 241).

No período de expansão da urbanização e industrialização no século XX, especialmente após a década de 1950, houve um grande fluxo de migrantes, predominantemente nordestinos, em direção ao Rio de Janeiro em busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho, em um processo de reterritorialização. A ocupação ocorreu de maneira desordenada e sem planejamento, e o alto valor do mercado imobiliário levou esses migrantes a buscarem moradia em áreas periféricas, caracterizando essas regiões em cidades-dormitório. (Figueiredo, 2004).

A ocupação da Baixada Fluminense ocorreu de maneira acelerada e desprovida de infraestrutura urbana, o que consolidou a região como periferia da área metropolitana. Contudo, ao contrário de outras áreas, a Baixada Fluminense adquiriu um conjunto de características que moldaram uma identidade discursiva própria (Silva, 2013, p. 58).

Nesse contexto, o município de Nova Iguaçu, localizado na Baixada Fluminense, emerge como uma área de expansão do Rio de Janeiro. A região é caracterizada pela proliferação de loteamentos de baixo custo habitacional e pela predominante carência de infraestrutura.

De acordo com (Carneiro, 2001), a expansão da periferia ocorria com a valorização dos loteamentos que, por meio da mobilização da população, conseguiam adquirir alguma infraestrutura, visto que o Estado não demonstrava interesse em promovê-la. Esse processo resultava na valorização dos loteamentos adjacentes, atraindo uma população com maior poder aquisitivo. Consequentemente, os proprietários desses terrenos, com maior poder aquisitivo se deslocavam para áreas mais distantes da Baixada Fluminense, onde o ciclo de valorização e aquisição de infraestrutura se repetia. Dessa forma, a urbanização da periferia avançava gradualmente, impulsionada principalmente pelo esforço comunitário e a busca por melhores condições de vida.

A propósito, o deslocamento forçado e as migrações estão atreladas à análise de desenvolvimento, porquanto se pode compreender que é um fenômeno complexo com definições em constante mutação e inconclusiva sobre o significado e pode ser direcionada para analisar diferentes esferas: social, sustentável, política, ambiental.

O modelo de desenvolvimento adotado numa sociedade está relacionado com inúmeros fatores que incidem diretamente sobre as condições de vida dos cidadãos, como liberdades políticas, oportunidades sociais, produção de bens, distribuição de renda. Neste contexto, o desenvolvimento e as suas diversas concepções multifacetadas e interdisciplinares devem ter caráter contínuo, evolutivo em constante mutação aos interesses e necessidades da sociedade, sendo ponto central da presente pesquisa a análise das políticas públicas implementadas para a integração desses indivíduos no âmbito municipal. Na concepção de Van Den Brule, (2018, p.14):

Ampliar e fortalecer um sistema realmente democrático poderá ser parte constitutiva de um processo chamado desenvolvimento, em que a prática criadora de oportunidades seja acompanhada pela real necessidade das pessoas que fazem parte desse processo, assim, sensibilizando uma melhor compreensão das dificuldades alheias na discussão pública. (Van Den Brule, 2018, p.14).

No que tange, ao desenvolvimento e a sua multidimensão, Van Den Brule (2018), explicita a necessidade do recorte entre o papel central do território/espaco para a avaliação do

conceito e processo dinâmico do desenvolvimento. Desta forma, se faz necessário destacar o conceito de território apontado por Santos (1994, p. 61):

O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional [aqui regional parece surgir como uma perspectiva territorial] faz parte desse mundo de símbolos, e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não se pode falar de territorialidade. (Santos, 1994, p. 61).

Refletir sobre o território implica considerar suas diversas formas de uso – político, simbólico, como espaço de referência para a construção de identidades, entre outros. É pensar na construção social, nas disputas e nas relações de poder, com múltiplas relações de poder coexistindo em um mesmo espaço geográfico. Sob uma perspectiva híbrida de território, como propõe o geógrafo Milton Santos – híbrida entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, e entre materialidade e "idealidade", numa complexa interação tempo-espac –, o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder. Isso abrange desde o poder mais material das relações econômico-políticas até o poder mais simbólico das relações de ordem estritamente cultural (Haesbaert, 2004, p. 79).

O território entendido como “espaço socialmente apropriado, produzido, dotado de significado” (Haesbaert, 2014, p. 84), não se trata apenas de espaço geográfico, substrato material, neutro, ao contrário o território reflete as relações humanas, a sociedade, as relações de poder, na dimensões políticas, culturais e econômicas. É com base nessa perspectiva que a abordagem de território é fundamentada nesta pesquisa para análise do município de Nova Iguaçu.

#### **4.2 Dos dados dos grupos migratório do município de Nova Iguaçu**

Esta etapa da investigação envolve a descrição, a análise e a interpretação dos dados coletados e os resultados obtidos. A pesquisa de campo foi realizada com o intuito de se obter dados primários relativos à área investigada, assim como atender os objetivos específicos do estudo, no que tange à caracterização dos grupos formados por indivíduos em situação de imigração e refúgio no âmbito do município de Nova Iguaçu, as condições de integração dos indivíduos em situação de imigração e refúgio a efetivação dos seus direitos fundamentais, bem como a investigação da participação do Poder Público municipal na implementação de políticas

públicas para a integração de imigrantes e refugiados.

Os dados primários foram coletados a partir da obtenção de informações e documentos oficiais fornecidos pelos agentes públicos do município de Nova Iguaçu, e por meio de entrevistas com a finalidade de contribuir de forma mais detalhadas para o alcance dos objetivos propostos para o estudo, assim como para suprir questões que não foram abordadas através de outras fontes pesquisadas, como os dados coletados em livros, revistas, trabalhos acadêmicos.

Dessa forma, as entrevistas foram realizadas de acordo com roteiros semiestruturados previamente definidos pela pesquisadora, porém sendo assegurada a liberdade do entrevistado para abordar outros apontamentos além daqueles que constam no roteiro. Para a estruturação prévia das entrevistas foi elaborado instrumento de coleta de dados destinado para os agentes de órgãos públicos e organizações humanitárias e um segundo instrumento de coleta de dados destinado para imigrantes e refugiados residentes no município de Nova Iguaçu.

O instrumento de coleta de dados utilizado para entrevistas com os agentes de órgãos públicos e organizações humanitárias é composto por 10 questões, a saber: (i) sobre as principais ações desenvolvidas para a integração local da população migrante, refugiada e apátrida, (ii) os principais desafios enfrentados pelo órgão/organização em sua atuação para a integração local de migrantes, refugiados e apátridas; (iii) a forma de superação dos desafios apontados; (iv) os principais objetivos a curto, médio e longo prazo para a integração local dessas pessoas nos municípios de acolhimento; (v) a existência de políticas públicas que visem assegurar o acesso à educação, saúde, assistência social, habitação, inserção de mercado de trabalho no âmbito municipal; (vi) como percebem os principais desafios enfrentados pelos beneficiários das ações de integração já propostas; (vii) as estruturas metodológicas para a interlocução e acesso às informações sistematizadas entre os entes da federação ou atores veiculados as organizações institucionais; (viii) as medidas a serem adotadas para a capacitação e sensibilização dos agentes públicos locais para o atendimento e efetivação dos direitos da população migrante refugiada e apátrida; (ix) a existência de medidas já adotadas ou a serem adotadas para acompanhamento e/ou incentivo para criação de comitês, conselhos ou elaboração de planos municipais para a formulação de políticas públicas para o atendimento e efetivação dos direitos da população migrante, refugiada e apátrida; (x) a infraestrutura necessária e disponível para realizar atendimento integral à população migrante, refugiada e

apátrida.

Já o instrumento de coleta de dados utilizado para entrevistas de pessoas imigrantes, refugiadas e apátridas, também é um questionário semiestruturado baseado nas seguintes categorias: (i) dados pessoais, com perguntas ligadas ao gênero, raça, idade, nacionalidade, município de moradia, escolaridade, situação de emprego e renda; (ii) a identificação do *status* que se enquadra; (iii) os principais desafios encontrados no processo de acolhimento e proteção no Brasil; (iv) se houve algum suporte no processo de acolhimento. Caso positivo, qual e de quem? (v) se recebeu suporte do município que reside. se sim, qual? (vi) se recebeu algum apoio de organizações humanitárias. quais e que tipo de apoio; (vii) como foi direcionado ao município no qual você está instalado; (viii) identificação do tipo de residência que reside; (ix) se conseguiu suporte do município no qual reside e quais as áreas de atendimento recebeu suporte do município de acolhimento; (x) se sente integrado no município que reside.

Para o desenvolvimento deste capítulo foram realizadas, entrevistas direcionadas aos agentes públicos<sup>53</sup>, sendo iniciado no âmbito da União, servidor da Coordenação Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), em seguida na esfera do Estado do Rio de Janeiro Coordenadoria de Políticas de Migração e Refúgio da Subsecretaria de Promoção Defesa e Garantia dos Direitos Humanos, e no âmbito do município de Nova Iguaçu foram realizadas 05 entrevistas com agentes públicos, sendo destacadas a Secretaria Municipal de Assistência Social e demais servidores envolvidos com a temática de imigração e refúgio do município. Além dos agentes públicos os dados também foram coletado através das entrevistas realizadas diretamente com 13 refugiados residentes do município de Nova Iguaçu, notadamente para se extrair informações sobre a aferição da efetividade dos direitos na percepção dessa categoria. As tabelas 2 e 3 resumem a composição das entrevistas realizadas ao longo do processo de coleta de dados.

O contato inicial com os entrevistados foi estabelecido por meio da indicação do assistente social e técnico da Secretaria de Assistência Social, e da diretora do abrigo, que informou que residem 16 (dezesseis) refugiados venezuelanos (não indígenas) no abrigo, exclusivamente do sexo masculino, com idade acima de 60 anos que foram recebidos pelo município em março de 2023.

---

<sup>53</sup> A pesquisa garantirá a preservação das identidades dos agentes públicos entrevistados, assim como dos imigrantes e refugiados, não revelando seus nomes ao longo do estudo.

Tabela 2- Representantes de órgão público

ENTREVISTADOS	ÓRGÃO PÚBLICO
Coordenador de Políticas de Refúgio	CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados
Coordenadora de políticas de migração e refúgio	Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Governo do Estado do Rio de Janeiro.
Secretaria Municipal de Assistência Social	Município de Nova Iguaçu
Técnico da Secretaria de Assistência Social do Município de Nova Iguaçu	Município de Nova Iguaçu
Diretora do abrigo Casa de Acolhida -Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu	Município de Nova Iguaçu
Superintendente de Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu	Município de Nova Iguaçu
Diretor do CREAS – Centro de Referencia Especializado de Assistência Social - Estrada de Ferro Leopoldina de Nova Iguaçu	Município de Nova Iguaçu

**Fonte:** Elaborado pela autora

Para que se pudesse fazer a análise dos dados coletados, fez-se a transcrição das entrevistas. Após essa etapa, buscou-se realizar uma análise comparativa e complementar dos principais apontamentos dos entrevistados, haja vista que o questionário formulado para as entrevistas dos agentes públicos apresentou as mesmas perguntas para a análise das perspectivas de cada ente federativo. A avaliação dos pontos das entrevistas visam atingir os objetivos específicos propostos para a pesquisa.

Tabela 3- Refugiados residentes do município de Nova Iguaçu

Entrevistados	Nacionalidade do refugiado
Refugiado A	Venezuelano
Refugiado B	Venezuelano
Refugiado C	Venezuelano
Refugiado D	Venezuelano

Refugiado E	Venezuelano
Refugiado F	Venezuelano
Refugiado G	Venezuelano
Refugiado H	Venezuelano
Refugiado I	Venezuelano
Refugiado J	Venezuelano
Refugiado K	Venezuelano
Refugiado L	Venezuelano
Refugiado M	Afegão

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social

Destaca-se ainda que as entrevistas conduzidas no âmbito municipal tiveram como objetivo alcançar um entendimento sobre os procedimentos práticos adotados pelas secretarias municipais e demais órgãos públicos para a integração da população imigrante e refugiada, além das medidas implementadas para efetivar as políticas públicas. Antes de adentrar na análise dos dados coletado, faz-se necessário tecer breve síntese sobre a descentralização das competências dos entes federativos.

A promulgação da Constituição Federal no Brasil de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito e estabeleceu a forma federativa de Estado como cláusula pétreia, que se trata de dispositivo que não pode ser modificado pelo legislador, nem mesmo através de emendas constitucionais.

Desta forma, conforme estabelecido pelo artigo 1º da Carta Magna: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito (...)”.

Assim, o Federalismo caracteriza a divisão política do país, e a Constituição Federal estabeleceu a União como governo central e os governos denominados subnacionais que se tratam dos estados e municípios, portanto a federação se origina de um Estado único que é fragmentado no movimento denominado de centrífugo, ou seja, de dentro para fora, tal movimento visa descentralizar o poder, promovendo uma distribuição mais equitativa de responsabilidades e recursos.

A Constituição Federal também determina as competências comuns aos três níveis de governo, o que resulta na interdependência e autonomia dos entes, bem como no reconhecimento de atribuições constitucionalmente distribuídas, de forma complementar e colaborativa em todas as esferas. Deste modo, o federalismo brasileiro possui competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras, possibilitando que qualquer ente federativo possa implementar ações intergovernamentais. (Kerbauy e Back, 2022, p. 84). Ou seja, “o arranjo federativo constitui-se em um condomínio em que a União delegou a estados e municípios algumas competências conjuntas, em atendimento ao artigo 23, e outras exclusivas, conforme previsão do artigo 30 da CF de 1988” (Rocha Neto, 2022, p. 168).

Neste sentido, a Carta Magna estabelece competências comuns, exclusivas e concorrentes para União, estados e municípios, promovendo um modelo de interdependência e cooperação, sendo as competências concorrentes compartilhadas entre União, estados e municípios. Cada nível de governo tem autonomia para gerir seus próprios assuntos, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e isso inclui a capacidade de arrecadação de tributos, gestão de recursos financeiros e formulação de políticas públicas, esse último que se refere ao objeto de análise da presente pesquisa.

A organização federalista brasileira requer uma abordagem colaborativa e complementar entre os diferentes níveis de governo. Isso se manifesta na necessidade de cooperação intergovernamental, bem como na implementação de políticas públicas que para alcançar a sua efetividade exige a cooperação entre União, estados e municípios.

Em síntese, o federalismo no Brasil promove a descentralização do poder, a interdependência e a colaboração entre os diversos níveis de governo, garantindo a autonomia necessária para que cada ente federativo atenda às necessidades específicas de sua população, enquanto contribui para efetividade da legislação e do desenvolvimento nacional.

Neste contexto, as entrevistas buscaram analisar as percepções de agentes públicos da esfera da União, do estado do Rio de Janeiro e do município de Nova Iguaçu.

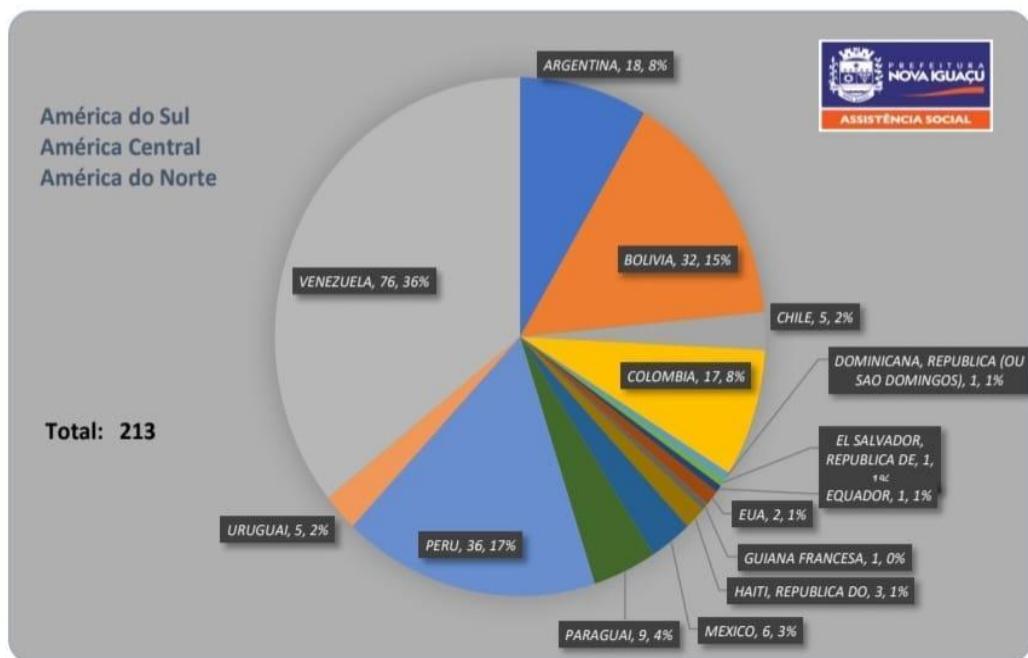
#### **4.3 A caracterização dos grupos formados por indivíduos em situação de imigração e refúgio no âmbito do município de Nova Iguaçu**

De acordo com os dados coletados pela Secretaria Municipal de Assistência Social de

Nova Iguaçu, foi realizado um levantamento dos inscritos no Cadastro Único e do número de Identificação Social (NIS) no período de 2023.1, porquanto esse levantamento permitiu a investigação dos registros de nacionalidades dos cadastrados residentes no município.

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu elaborou gráficos divididos pelos continentes da América, Ásia, Europa e África e constatou o total de 420 (quatrocentos e vinte) indivíduos, conforme demonstra os seguintes gráficos:

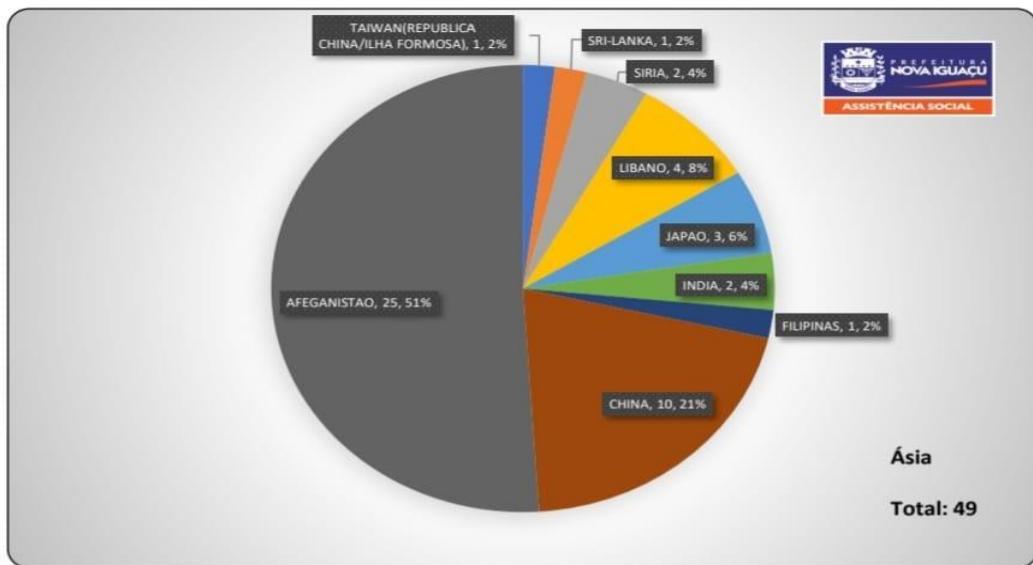
Gráfico 3- Total de inscritos no Cadastro Único de 2023.1 provenientes do continente da América



Fonte: Elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

Nota-se que através da análise das inscrições do Cadastro Único foram computados 213 indivíduos do continente americano das seguintes nacionalidades: Venezuela; Argentina; Bolívia; Chile; Colômbia; República Dominicana ou São Domingos; República de El Salvador, Estados Unidos. Guiana Francesa, República do Haiti, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

Gráfico 4- Total de inscritos no Cadastro Único de 2023.1 provenientes do continente da Ásia



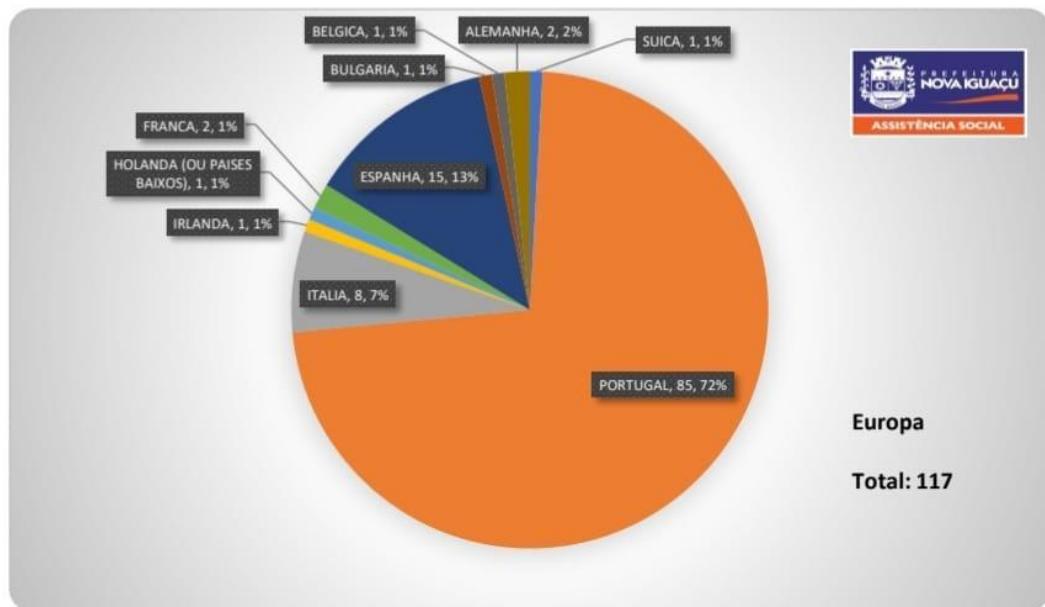
Fonte: Elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social

Observa-se que da análise das inscrições do Cadastro Único foram computados 49 indivíduos originados do continente asiático das seguintes nacionalidades: Afeganistão; Taiwan, China e Ilha Formosa; Sri-Lanka; Síria; Líbano; Japão, Índia, Filipinas; China.

Verifica-se que da análise das inscrições do Cadastro Único foram computados 117 indivíduos originados do continente europeu das seguintes nacionalidades: Portugal; Itália; Irlanda; Holanda ou Países Baixos, França. Bulgária, Bélgica, Alemanha, Suíça, conforme demonstra o gráfico 5.

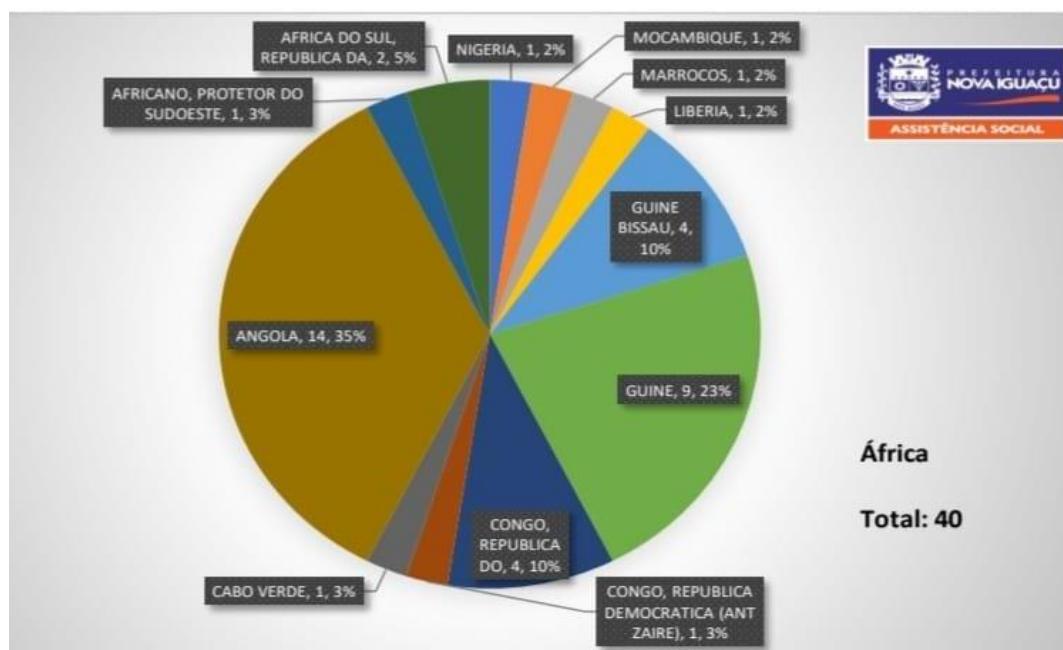
No que se refere ao Gráfico 6, cabe observar a partir das inscrições do Cadastro Único foram computados 40 indivíduos originados do continente africano das seguintes nacionalidades: Angola; Protetor do Sudoeste Africano; República da África do Sul; Nigéria; Moçambique; Marrocos; Libéria; Guiné-Bissau. Guiné, Congo; República Democrática do Congo e Cabo Verde.

Gráfico 5- Total de inscritos no Cadastro Único de 2023.1 provenientes do continente Europeu



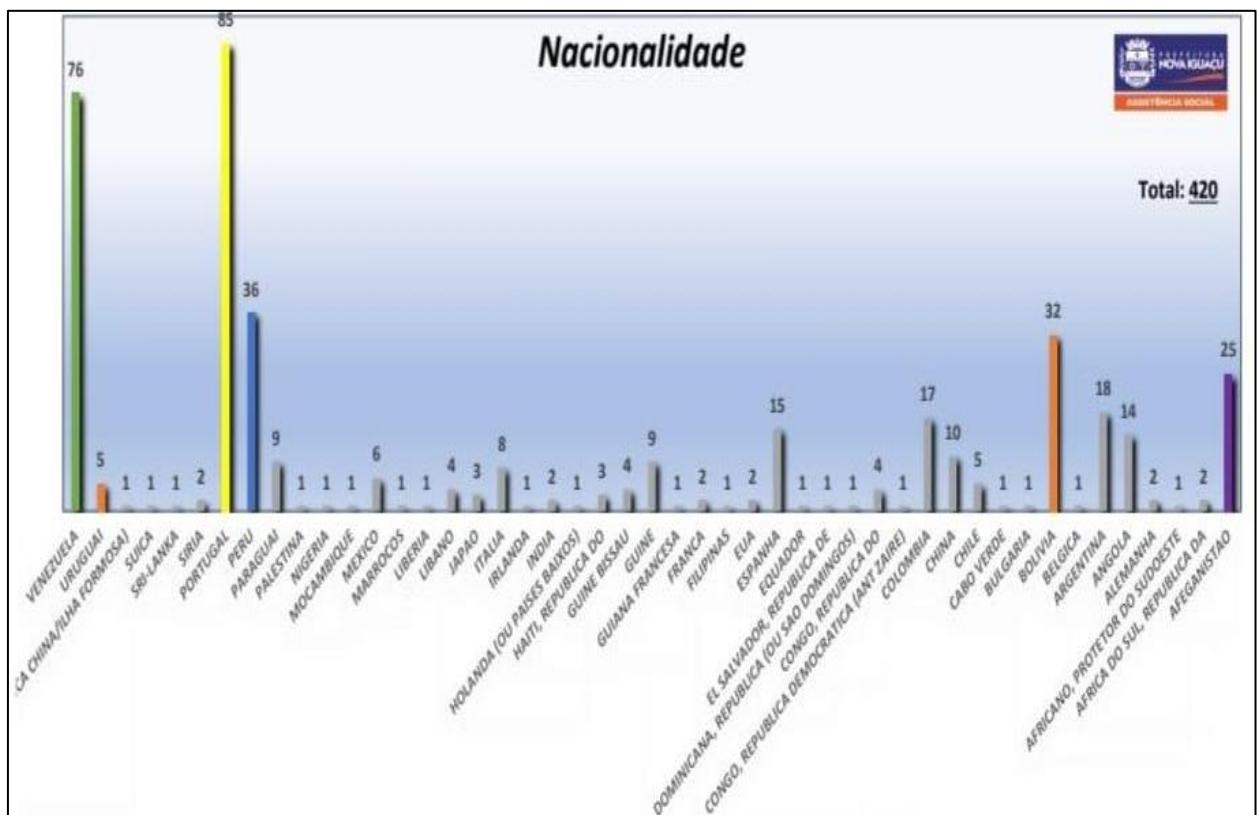
Fonte: Elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social

Gráfico 6- Total de inscritos no Cadastro Único de 2023.1 provenientes do continente da África



Fonte: Elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social

Gráfico 7- Total dos 420 inscritos no Cadastro Único do período de 2023.1 provenientes dos continentes da América, Ásia, Europa e África, conforme abaixo demonstrado:



Fonte: Elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social

Um fator importante a ser considerado nos dados apresentados que interfere nos resultados é que as informações apresentadas se restringem aos indivíduos inscritos no Cadastro Único e não abrange a totalidade de imigrantes e refugiados do município que não estejam cadastrados. Outro ponto relevante é o fato de que o município não identificou nenhum residente apátrida em seus levantamentos.

Neste sentido, o entrevistado, assistente social e técnico da Secretaria de Assistência Social do Município de Nova Iguaçu esclarece que os dados apresentados são preliminares, razão pela qual a Secretaria constatou a necessidade de obtenção de microdados para atuação mais assertiva através da identificação do status migratório, ou seja, se o indivíduo é imigrante ou refugiado.

Com a finalidade de sanar as omissões constatadas e buscar uma ferramenta eficaz para sistematizar os atendimentos e viabilizar a obtenção de dados mais detalhados, a Secretaria

Municipal de Assistência Social elaborou um formulário denominado “Ficha de Atendimento Socioassistencial de Refugiados e Imigrantes de Nova Iguaçu” que são preenchidas nos equipamentos de atendimento do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

A "Ficha de Atendimento Socioassistencial de Refugiados e Imigrantes de Nova Iguaçu" inclui os seguintes itens principais para preenchimento: nome, identificação do equipamento CRAS, data de nascimento, status migratório, gênero, raça, grupo étnico.nacionalidade, informação sobre eventual deficiência; NIS, CPF, RNM (Registro Nacional Migratório), escolaridade, religião, profissão, ocupação, endereço, passaporte, dentre outros, nos termos do Anexo A.

O entrevistado, técnico da Secretaria de Assistência Social do Município de Nova Iguaçu explicou que, por meio da identificação dos estrangeiros inscritos no Cadastro Único foi realizado um filtro por território, direcionando-os ao respectivo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Vale ressaltar que cada equipamento de CRAS e CREAS opera em uma área territorial específica, estando capacitados para realizar o acompanhamento dos indivíduos identificados através de elaboração de pareceres e relatórios sociais, bem como por realização de visitas domiciliares.

Para compreender adequadamente o atendimento prestado às pessoas que necessitam da política de assistência social, especialmente imigrantes e refugiados, é fundamental analisar os aspectos relacionados à prestação de serviços do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que são equipamentos públicos administrados pela Secretaria Municipal de Assistência Social. De acordo com a definição do artigo 6º da Lei nº 12.435/2011:

Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Desta forma, o entrevistado informa que a Secretaria Municipal de Assistência Social está em processo de análise e investigação acerca da identificação de cada estrangeiro inscrito no Cadastro Único com o objetivo de assegurar tratamento igualitário fornecido pelos equipamento de CRAS e CREAS do Município, como por exemplo o serviço ofertado pelo CRAS de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) que se trata de serviço da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>54</sup>, ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias realizado por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI).

Além dos dados coletados por meio dos inscritos no Cadastro Único, o entrevistado relatou sobre os grupos de refugiados recebidos em Nova Iguaçu a partir de 2019, destacando-se os seguintes grupos: venezuelanos indígenas Waraos, venezuelanos com mais de 60 anos (não indígenas), afgãos e palestinos:

#### **4.3.1 Grupo de Venezuelanos Indígenas Waraos**

Com base no Guia de referência para o trabalho social com a população indígena refugiada e imigrante, o povo Warao é um grupo étnico constituído há mais de oito mil anos e originários da região do Delta do rio Orinoco, considerado a segunda maior etnia indígena da Venezuela, com aproximadamente 49 mil indivíduos, possui idioma também denominado

---

<sup>54</sup> Segundo o artigo 6º da Lei nº 12.435/2011 preceitua que a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), assim como o §1º afirma que as ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

“Warao”, apresentam unidade étnica, entretanto com diferenças culturais internas. Brasil (2021).

Em que pese o povo Warao possuir características sedentárias, passou a estabelecer fluxos migratórios para os centros urbanos devido a intervenções em seu território de origem. No final do ano de 2016, os fluxo migratórios se intensificaram em direção a fronteira do Brasil, em decorrência da crise econômica e política que afeta a Venezuela.

Em 2018, o governo brasileiro federalizou a resposta humanitária ao fluxo migratório emergencial de venezuelanos, através da denominada “Operação Acolhida” criada pela Medida Provisória nº 820/2018, convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 13.684/2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária e institui o Comitê Federal de Assistência Emergencial.

O Comitê Federal de Assistência Emergencial, presidido pela Casa Civil da Presidência da República, é responsável por coordenar o trabalho intersetorial da resposta humanitária. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) coordena o Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade.

A operação envolve a coordenação de várias agências governamentais e organizações internacionais para fornecer assistência humanitária, documentação, abrigo, alimentação e apoio à integração social e econômica dos migrantes. Além disso, a Operação Acolhida se destaca pelo seu enfoque na interiorização dos venezuelanos, redistribuindo-os de áreas fronteiriças para outras regiões do país, a fim de promover a integração dos indivíduos.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome a Operação Acolhida é baseada em 3 (três) eixos: 1) Controle da fronteira – os imigrantes chegam ao posto de triagem e acessam os trâmites para regularização migratória; 2) Os migrantes requisitam acolhimento em abrigos emergenciais de gestão federal, coordenados pelo MDS por meio de Acordo de Cooperação Técnica com o ACNUR; 3) É oportunizada a possibilidade de se deslocarem para vários municípios em busca de novas oportunidades de vida e inclusão socioeconômica pela estratégia de interiorização, que também está sob a coordenação do MDS, com o apoio da OIM por meio de Acordo de Cooperação Técnica.

Neste contexto, o Estado brasileiro tem implementado ações emergenciais de maneira

colaborativa entre os entes federativos, agências das Nações Unidas (ONU) e a sociedade civil. Por meio da modalidade de interiorização institucional, que consiste na transferência de refugiados de abrigos localizados nas áreas fronteiriças de Roraima para abrigos em diversos municípios, os refugiados foram acolhidos em Nova Iguaçu.

Partindo desse pressuposto, foi perguntado aos entrevistados gestores públicos da União, estado do Rio de Janeiro e município de Nova Iguaçu, sobre os principais aspectos da interiorização de refugiados realizada através da Operação Acolhida:

O Entrevistado, Coordenador de Políticas de Refúgio faz parte do Departamento de Migrações, inserido na Secretaria Nacional de Justiça, onde estão estabelecidas 04 (quatro) coordenações gerais que tratam o problema migratório de uma maneira geral, tanto a partir da coordenação de políticas migratórias, a coordenação de combate ao tráfico de pessoas e contra o tráfico de imigrantes. A coordenação da qual o entrevistado faz parte é a Coordenação Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

No que tange ao aspecto da interiorização, o entrevistado apontou que o estado brasileiro passou a exercer um papel relevante desde 2018, no contexto de Operação Acolhida, o qual o país passou a ser reconhecido internacionalmente por boa prática das políticas de migrantes e refugiados. O Brasil possui cerca de 500 mil pessoas venezuelanas que ingressa no país através do estado de Roraima, que era considerado um estado menos populoso e teve um aumento significativo através da inserção dessas pessoas. Neste sentido, o entrevistado esclarece:

A interiorização foi uma das formas para que a integração ocorra de maneira mais eficiente. Esse programa de interiorização de migrantes e refugiados atingiu principalmente o estado de Roraima e também no Amazonas, em sua maior parte pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas que entraram pela fronteira norte do país e que hoje mais de 1000 cidades brasileiras receberam venezuelanos. Inicialmente, essa população é recebida no posto de documentação e triagem, são documentadas, vacinadas e recebem carteira de trabalho e começam a ter o acesso à saúde e à educação. E caso queiram, possam fazer parte do projeto de interiorização. A Operação Acolhida é interministerial e os ministérios que exercem maiores funcionalidades são os Ministérios da Defesa e também do Desenvolvimento Social, como também o Ministério da Justiça com Departamento de Migrações e a Polícia Federal. E as agências internacionais (ACNUR e OIM) e a sociedade civil que apoiam o gerenciamento dos abrigos, ou seja, um esforço multifacetado de vários órgãos para uma resposta satisfatória para o fluxo migratório não só de venezuelanos, mas também de pessoas nessas condições (Coordenador de Políticas de Refúgio, julho de 2024).

O entrevistado também abordou o papel da Coordenação de Políticas para Refugiados e destacou que esse processo de interiorização ocorre de maneira diversas, cita como importante o acesso ao mercado de trabalho, com as vagas de empregos sinalizadas para migrantes, que passam pelo processo seletivo no estado Roraima e depois são transportados para os estados onde estão as vagas de trabalho.

O CONARE como atribuição, processa os pedidos de reconhecimento da condição de refugiados das pessoas que assim se sentem, uma vez que é uma decisão (refúgio ou autorização de residência) do cidadão que chega ao país. O entrevistado destacou que 80%, dos refugiados do país são venezuelanos, portanto, uma quantidade expressiva. Desta forma, o entrevistado assinala que:

O trabalho majoritariamente é promover o reconhecimento da condição de refugiados integrar essas pessoas sejam com articulações com empresas para geração de trabalho e renda, seja com cursos de capacitação de língua portuguesa, mas que se estabelece como preponderante é a forma articulada com os ministérios e órgãos, como, por exemplo, o Ministério da Defesa e o Ministério de Desenvolvimento Social. . (Coordenador de Políticas de Refúgio, julho de 2024)

Em relação à migração de não-brasileiros, diante das dificuldades de integração local enfrentadas principalmente ao chegar pelas fronteiras da Região Norte do país, os migrantes buscam por meio da interiorização melhores condições de vida, logo, o Distrito Federal tornou-se uma das principais localidades para esse recomeço. Além desse aspecto, programas governamentais e não-governamentais de interiorização contribuem para o aumento desse fluxo na capital, como por exemplo a Operação Acolhida, força-humanitária executada e coordenada pelo Governo Federal com apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Aureli, 2021), cujo principal objetivo é a interiorização e a garantia da inclusão socioeconômica dos imigrantes e refugiados, principalmente vindos da Venezuela.

Para a entrevistada, da Coordenadoria de Políticas de Migração e Refúgio da Subsecretaria de Promoção Defesa e Garantia dos Direitos Humanos no governo do estado do Rio de Janeiro, a questão dos procedimentos de interiorização possui enfoque mais presente para os venezuelanos em função da Operação Acolhida.

As ações do estado do Rio de Janeiro vai ao encontro dos objetivos de garantir atendimento aos refugiados e migrantes e diminuir toda a demanda pelos serviços públicos no estado de Roraima. A interiorização, na esfera estadual, especialmente para venezuelanos, foi

abordada, ressaltando os esforços de acolhimento, como o abrigo da Aldeias Infantis SOS no Rio de Janeiro<sup>55</sup>. A entrevistada faz uma análise comparativa em relação ao município de Nova Iguaçu:

Já o município de Nova Iguaçu possui abrigos para idosos, as realidades são distintas para cada cidade e tem outros municípios que recebem para vagas sinalizadas. Outra forma de integração do trabalho de incidência do governo do estado citada por Almeida foi o acesso à educação (rede estadual e rede municipal) de todas as crianças afegãs em Nova Iguaçu (Coordenadora de Políticas de Migração do Estado do Rio de Janeiro, maio de 2024).

A coordenadora também destacou a importância do perfil acolhedor do município de Nova Iguaçu no recebimento de imigrantes e refugiados no estado do Rio de Janeiro e o trabalho realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social da cidade. Neste contexto, a entrevistada enfatiza:

O município de Nova Iguaçu apresenta uma pluralidade fluxos migratórios com diversas nacionalidades e isso se justifica em razão do perfil acolhedor do município que possui a característica de não fechar as portas e de tentar trabalhar com todo o público que chega, o que significa um abraçar na condução da política migratória como uma pauta de direitos humanos, portanto um total mérito desse município em específico. A condução da política pública no âmbito municipal foi bem estruturada, principalmente quanto ao combate a xenofobia, seja, com o recebimento dos repatriados de Gaza, no mês de dezembro do ano de 2023, dos venezuelanos e indígenas Waraos, dos afegãos e de todo fluxo migratório no município. (Coordenadora de Políticas de Migração do Estado do Rio de Janeiro, maio de 2024).

A entrevistada elucidou que a atribuição da Coordenação de Políticas de Migração e Refúgio é apoiar, acompanhar e disponibilizar suporte para os municípios que recebem os imigrantes e refugiados. Neste sentido, a entrevistada citou que os indígenas Waraos acolhidos pelo município de Nova Iguaçu enfrentaram situações de conflitos entre os componentes do grupo em decorrência do uso abusivo do álcool, contudo o trabalho é executado em

---

<sup>55</sup> Aldeias Infantis SOS do Rio de Janeiro desde 2018 realiza o projeto Brasil Sem Fronteiras, em parceria com o ACNUR, e já promoveu atendimento a mais de 1.100 famílias. A Organização oferece o acolhimento de todos com moradia digna e segura, além de acesso a serviços essenciais como água, luz, alimentação e saneamento básico, além de aulas de português e capacitações profissionais. Disponível em <https://www.aldeiasinfantis.org.br/engaje-se/noticias/recentes/4-mil-refugiados-acolhidos>. Acesso em: 28 mai. 2024.

conformidade com a manifestação de vontade dos indivíduos envolvidos, porquanto, o acompanhamento foi reduzido diante da manifestação de vontade contrária do grupo em participar do trabalho de conscientização. Salienta, ainda, que foi ofertada oficina para empregabilidade, mas encontraram grande resistência da liderança do grupo identificada pelo termo *aidamo* e demais núcleos familiares da etnia Waraos. Ainda a despeito da população indígena Waraos a entrevistada declara:

Essa população não vive mais no município de Nova Iguaçu estão vivendo em Cuiabá, no Mato Grosso, mas gostariam de voltar para a cidade, porém esse tipo de trabalho não é possível, pois seria uma intervenção e por ser um direito exercido pela população essa mudança não compete ao Estado do Rio de Janeiro, mas de toda forma mostrou que Nova Iguaçu está em um caminho muito bem desempenhado. (Coordenadora de Políticas de Migração do Estado do Rio de Janeiro, maio de 2024).

A entrevistada correlacionou a ausência de informações sistematizadas ao processo da "Operação Acolhida", destacando que esta não inclui o acionamento do Poder Público Estadual e Municipal. Neste sentido, a entrevistada analisa com um olhar bastante crítico e constata que a falha na interlocução entre os entes dificulta o acompanhamento adequado dos migrantes. Ela argumenta que, se essa articulação ocorrer desde o início, o Estado poderia atuar como ponto focal para estabelecer um fluxo eficiente de encaminhamentos e monitoramento da documentação, além de estabelecer parcerias públicas para o acompanhamento e monitoramento das políticas públicas implementadas para a integração e efetivação de direitos fundamentais.

No âmbito do município de Nova Iguaçu, a entrevistada Secretaria Municipal de Assistência Social, iniciou a entrevista apresentando o histórico da população refugiada no âmbito municipal e explicou que o governo municipal compreendeu a importância da relação do município com a integração de imigrantes e refugiados, no início da crise em Roraima, ou seja, diante a eclosão de solicitação de refugiados venezuelanos no ano de 2019. A entrevistada referiu-se a este fenômeno como um "recebimento com a porteira aberta e a fronteira aberta".

A Secretaria Municipal relatou que o prefeito do município, tomou conhecimento do ocorrido na imprensa e se sensibilizou com essa situação. Diante da questão, o prefeito fez contato telefônico com ela, por ser a secretaria municipal de assistência social, e verbalizou a questão da seguinte maneira:

“Olha, eu não sei se você viu, a questão de Roraima, não sei se a gente pode fazer alguma coisa, você acha que é possível? “ Logo depois me comprometi em levantar as informações e possibilidades para poder retornar à demanda com alguma possibilidade de estratégia para ajudar em alguma coisa. O prefeito de imediato achou que seria interessante buscar um grupo no local, porque diminuiria a pressão de Roraima. Nesse sentido, ele disse: “se cada município fizer um pouquinho, vai aliviar a Roraima.” (Secretaria Municipal de Assistência Social, maio de 2024).

A entrevistada relatou que o primeiro grupo de refugiados recebido no município, em 2019, foi composto por idosos venezuelanos não indígenas, que serão discutidos na próxima seção. Em relação aos indígena de etnia Warao, sua chegada ocorreu em junho de 2020, após a Defensoria Pública da União comunicar a presença de um grupo no bairro de Jacareruba. Em resposta, a secretaria e sua equipe dirigiram-se ao local para identificar esses indígenas, mas não conseguiram localizá-los

Posteriormente, perceberam que o grupo estava, na verdade, no município de Japeri, em um bairro fronteiriço com Nova Iguaçu. A partir desse momento, a entrevistada informou que estabeleceu contato com a Secretaria de Assistência Social de Japeri, que a acompanhou ao local e esclareceu que Japeri não tinha condições de abrigar os indígenas devido ao baixo orçamento municipal, que impossibilitava a manutenção de abrigos para idosos, mulheres, crianças e não permitia a assistência aos indígenas. Além disso, os programas sociais, como o “Minha Casa, Minha Vida”, não estavam disponíveis, o que impossibilitava uma saída sustentável para o acolhimento dos indígenas.

Diante dessa situação, entrevistada relata que, em junho de 2020, contatou o prefeito de Japeri para informá-lo sobre o caso e também comunicou o prefeito de Nova Iguaçu, solicitando autorização para transferir os refugiados indígenas Warao para o município de Nova Iguaçu. Com a autorização do chefe do Executivo municipal, os indígenas foram realocados para uma escola desativada localizada no bairro Parque Estoril.

O município de Nova Iguaçu reformou a escola num período de 15 (quinze) dias, o qual a secretaria definiu como recorde. O espaço reformado foi preparado para receber os indígenas em condições dignas. Para a secretaria municipal, que também exerce a função de assistente social, os indígenas encontravam-se em uma situação de condições sub-humana, com elevado grau de desnutrição, residindo sob uma marquise e utilizando sacos plásticos e pedaços de lona como abrigos improvisados. A equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social identificou entre os refugiados uma mãe com um recém-nascido em condições adversas, encaminhando-os

para a equipe de Secretaria Municipal de Saúde, que passou a realizar acompanhamento diário no local até a transferência para o abrigo (escola reformada). A acolhida do grupo de 26 indígenas contou com o apoio do ACNUR e da Defensoria Pública da União.

O espaço reformado se refere a Escola Municipal Daniel Nogueira Ramalho, localizado na Rua Vasco da Gama, Nº 1470, Parque Estoril, Tinguá, Nova Iguaçu/RJ). É relevante destacar que o bairro de Tinguá está localizado ao norte do município, a aproximadamente 14 km do Centro de Nova Iguaçu. Caracterizado como uma zona rural, o bairro abriga a Reserva Biológica do Tinguá, criada pelo Decreto Federal nº 97.780 de 23 de maio de 1989<sup>56</sup>.

A Secretaria informa que o grupo, composto por 25 pessoas (11 adultos e 14 crianças), está subdividido em 5 núcleos familiares, todos abrigados na escola mencionada, conforme detalhado na tabela 4.

A entrevistada, servidora do cargo de Superintendente de Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, relata que em junho de 2020 foi formado um Grupo de Trabalho intersetorial formado por funcionários da Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu, membros do ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados, Organização Internacional para as Migrações (OIM), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e demais membros da sociedade civil, e organizações internacionais.

Tabela 4- Perfil dos refugiados Waraos

NÚCLEO FAMILIAR	QUANTIDADE DE PESSOAS	IDADE	GÊNERO
Núcleo Familiar 1	Refugiado 1 (masculino) Refugiada 2 (feminino)	61 anos 60 anos	Masculino ( <i>aidamo-líder</i> ) Feminino
Núcleo Familiar 2	Refugiado 3 (masculino) Refugiada 4 (feminino)	37 anos 39 anos	Masculino Feminino

<sup>56</sup>Decreto Federal nº 97.780 de 23 de maio de 1989 que criou a a Reserva Biológica do Tinguá. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d97780.htm#:~:text=DECRETO%20No%2097.780%2C%20DE,o%20que%20disp%C3%B3e%20o%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d97780.htm#:~:text=DECRETO%20No%2097.780%2C%20DE,o%20que%20disp%C3%B3e%20o%20art)  
Acesso em: Acesso em: 28 mai. 2024.

	Filhos: Refugiada 5 (12 anos); Refugiada 6 (08 anos); Refugiada 7 (06 anos); Refugiada 8 (03 anos)	12 anos 08 anos 06 anos 03 anos	Feminino Masculino Feminino Masculino
Núcleo Familiar 3	Refugiado 9 Refugiada 10 Filhos: Refugiada 11 Refugiado 12 Refugiada 13 Refugiado 14 Refugiada 15	31 anos 33 anos 08 anos 10 anos 05 anos 13 anos 03 anos	Masculino Feminino Feminino Masculino Feminino Masculino Feminino
Núcleo Familiar 4	Refugiado 16 Refugiada 17 Filhos: Refugiado 18 (14 anos); Refugiada 19 (18 anos); Refugiada 20 (13 anos); Refugiada 21 (09 anos); Refugiada 22 Refugiado 23 Refugiado 24 (namorado da refugiada 19) <i>Obs.: Refugiada 17 estava grávida e foi acompanhada pelo programa Mamãe Presente no CRAS Terra e Marambaia. Gerou o bebê nasceu na Maternidade Mariana Bulhões no Município de Nova Iguaçu, na data de 19/07/2023.</i>	41 anos 40 anos 14 anos 18 anos 13 anos 09 anos 02 anos 03 meses 22 anos	Masculino Feminino Masculino Feminino Feminino Feminino Feminino Feminino Feminino Masculino
Núcleo Familiar 5	Refugiado 24	27 anos	Masculino

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social

Neste sentido, a entrevistada pondera:

Fizemos grupos intersetoriais para ouvir os pares, no sentido de identificar suas demandas, para ter esse entendimento conjunto. Só que os atores que estavam ali presentes tinham poucos recursos a oferecer. Então a dinâmica foi muito mais de cobrança do município, que centralizou a oferta de direitos e serviços para essas pessoas, do que efetivamente compartilhar a responsabilidade e ofertas para o grupo dos Waraos, certo? E aí, nessa dinâmica de responsabilidade federativa, sobrecarrega muito o município. Essa dinâmica impõe uma sobrecarga aos municípios devido à ausência de previsão orçamentária adequada para o acolhimento desses usuários. Contamos apenas com financiamentos esporádicos e não contínuos da assistência social, como aqueles destinados a situações de emergência e calamidade. Recebemos tais recursos duas vezes, se não me engano, mas esses valores são insuficientes para garantir a manutenção desses grupos ao longo do tempo. (Superintendente de Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, maio de 2024)

A superintendente prossegue a entrevista narrando sobre as demandas emergenciais supridas para esse grupo, uma vez que foi identificada a necessidade de realizar a renovação

dos protocolos de refúgio, e por conseguinte a Secretaria de Assistência Social de Nova Iguaçu realizou um trabalho em conjunto que contou com a cooperação da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e Polícia Federal para revalidar e atualizar a documentação dos indígenas. Além disso, a entrevistada destaca as famílias indígenas foram acompanhadas pelos equipamentos dos CRAS sendo inscritas no Cadastro Único dos indígenas, o que garantiu o acesso e recebimento do Bolsa Família, o benefício do Aluguel Social, do Auxílio Emergencial no período pandêmico e a inserção do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) com monitoramento de visitas domiciliares.

Em relação a Saúde, as famílias tiveram acesso a consulta médica eletiva, tratamento odontológico, exames e medicamentos prescritos, assim como acompanhamento pré-natal de gestantes. Outrossim, no âmbito da Educação, as crianças e adolescentes em idade escolar foram matriculadas na, Escola Municipal Professora Therezinha de Jesus Araujo Hermida, unidade escolar da Rede Municipal mais próxima do abrigo.

Nesse contexto, a entrevistada observa que, além da barreira linguística, a preservação de valores culturais constituiu um dos principais desafios enfrentados para a integração do grupo, e assim reafirma:

Então, novamente, o que que eu entendo que nos limitou? Nós ofertávamos para os indígenas, muitas das vezes, apenas o que era que estava disponível no território para qualquer um e que não cabia à especificidade dele da condição indígena. Dessa forma, estabelecemos uma rede territorial, similar àquela que utilizamos para reuniões periódicas destinadas a discutir as demandas de saúde mental em parceria com a Unidade de Saúde Mental, organizadas por turnos. Portanto, não se trata de uma estratégia nova, mas de um recurso de articulação em rede que aplicamos de maneira geral. Enfrentamos a dificuldade de que poderia haver mais recursos para a contratação de profissionais especializados nessa demanda específica. A ausência de repasses fundo a fundo de maneira contínua, estabelecidos a nível nacional, é uma limitação, pois na Assistência Pública não funciona dessa maneira. O município dispõe de previsões orçamentárias, sendo o governo federal o principal financiador dos assuntos de assistência, portanto recebemos os recursos diretamente em Nova Iguaçu, que é um município de gestão plena, sem a necessidade de intermediários do Governo do Estado. Superintendente de Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, maio de 2024)

Neste contexto, apresentamos algumas fotos disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social que demonstram a convivência e os hábitos dos refugiados indígenas Waraos:

Figura 4- Refugiados indígenas Waraos



Fonte: Fotografia disponibilizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social

Figura 5- Crianças indígenas Waraos refugiadas



Fonte: Fotografia disponibilizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social

Figura 6- Expressão cultural de dança dos indígenas Waraos



Fonte: Fotografia disponibilizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social

Em entrevista realizada com o diretor do CREAS – Centro de Referencia Especializado de Assistência Social - Estrada de Ferro Leopoldina, o entrevistado confirmou a que os hábitos culturais interferiam diretamente no atendimento dos refugiados. Desta forma, o entrevistado destacou que a Secretaria Municipal de Assitência Social realizava a distribuição de fraldas, leite e cestas básicas compostas por mais de 20 (itens) vinculados a alimentação tradicional brasileira, contudo, em sua maioria os itens não são consumidos pelos indígenas. Além os alimentos perecíveis fornecidos na cesta basica, indígenas não comem frango, somente peixe de rio.

Os aspectos culturais geravam alguns problemas na integração e na convivência com a sociedade, visto que o Waraos tinham o hábito de pescar diariamente nos rios de Tinguá, porém ferquentemente realizam um percurso por terrenos particulares. O abrigo contava com a estruturação de fogão, geladeira, ventiladores, móveis, redes e colchões, contudo os alimentos somente eram preparados em fogueiras que ficavam acesas continuamente e causavam muitas reclamações da vizinhança. O povo Warao também possuái o hábito de pedir dinheiro nas ruas e muitas vezes inseriam crianças nessa atividade. Desta forma foi necessário explicar ao grupo sobre hábitos que não poderiam infringir leis brasileiras, mas ao mesmo tempo tentamos buscar a valorização da cultura através de eventos promovidos para expor as suas tradições, assim como o fornecimento de matéria-prima para a confecção de artesanatos e adornos. (Diretor do CREAS – Centro de Referencia Especializado de Assistência Social, julho de 2024)

A superintendente prossegue a entrevista narrando sobre as demandas emergenciais supridas para esse grupo, uma vez que foi identificada a necessidade de realizar a renovação

dos protocolos de refúgio, e por conseguinte a Secretaria de Assistência Social de Nova Iguaçu realizou um trabalho em conjunto que contou com a cooperação da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e Polícia Federal para revalidar e atualizar a documentação dos indígenas. Além disso, a entrevistada destaca as famílias indígenas foram acompanhadas pelos equipamentos dos CRAS sendo inscritas no Cadastro Único dos indígenas, o que garantiu o acesso e recebimento do Bolsa Família, o benefício do Aluguel Social, do Auxílio Emergencial no período pandêmico e a inserção do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) com monitoramento de visitas domiciliares.

Em relação a Saúde, as famílias tiveram acesso a consulta médica eletiva, tratamento odontológico, exames e medicamentos prescritos, assim como acompanhamento pré-natal de gestantes. Outrossim, no âmbito da Educação, as crianças e adolescentes em idade escolar foram matriculadas na, Escola Municipal Professora Therezinha de Jesus Araujo Hermida, unidade escolar da Rede Municipal mais próxima do abrigo.

Nesse contexto, a entrevistada observa que, além da barreira linguística, a preservação de valores culturais constituiu um dos principais desafios enfrentados para a integração do grupo, e assim reafirma:

Então, novamente, o que que eu entendo que nos limitou? Nós ofertávamos para os indígenas, muitas das vezes, apenas o que era que estava disponível no território para qualquer um e que não cabia à especificidade dele da condição indígena. Dessa forma, estabelecemos uma rede territorial, similar àquela que utilizamos para reuniões periódicas destinadas a discutir as demandas de saúde mental em parceria com a Unidade de Saúde Mental, organizadas por turnos. Portanto, não se trata de uma estratégia nova, mas de um recurso de articulação em rede que aplicamos de maneira geral. Enfrentamos a dificuldade de que poderia haver mais recursos para a contratação de profissionais especializados nessa demanda específica. A ausência de repasses fundo a fundo de maneira contínua, estabelecidos a nível nacional, é uma limitação, pois na Assistência Pública não funciona dessa maneira. O município dispõe de previsões orçamentárias, sendo o governo federal o principal financiador dos assuntos de assistência, portanto recebemos os recursos diretamente em Nova Iguaçu, que é um município de gestão plena, sem a necessidade de intermediários do Governo do Estado (Superintendente de Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, maio de 2024).

Nesse contexto, Silva (2023) explica que, ao chegarem no bairro de Tinguá, os Warao foram alojados em uma escola desativada que estava prevista para ser transformada em um posto de saúde. Esse detalhe é significativo, pois a ocupação de um espaço planejado para serviços de saúde pelos Warao gerou insatisfação na comunidade local, fazendo com que sua

chegada fosse vista de maneira negativa e indesejada.

Em relação a implementação de políticas públicas voltadas para migrantes, refugiados e migrantes indígenas enfrenta dificuldades, tanto no que diz respeito à aceitação de suas culturas e particularidades pela sociedade quanto por parte de suas instituições. Conforme Mignolo, o conceito de pós-nacionalismo, surgido como um efeito da globalização, assinala o início de uma nova fase em que a noção de nacionalismo é empregada para sustentar identidades como fundamento da soberania estatal (Mignolo, 2017).

Mignolo (2017) argumenta que a modernidade e a colonialidade atuam não apenas na economia e no conhecimento, mas também influenciam como as pessoas pensam e se comportam diante de determinados grupos e estereótipos. Ao abordar a integração de migrantes e indígenas na sociedade, é essencial considerar o conceito de decolonialidade como um aspecto relevante na discussão sobre a inserção de não-nacionais e a rejeição de migrantes e refugiados pelas comunidades dos municípios que os acolhem.

Em 14 de novembro de 2023 foi realizada a reintegração dos indígenas após a posse de uma terra desapropriada pelo Governo Federal em Cuiabá, Mato Grosso. A desapropriação, iniciativa do Ministério Público da União, identificou e recuperou um terreno originalmente de propriedade indígena. Todos os indígenas venezuelanos presentes em Cuiabá, bem como aqueles que desejavam se transferir para o estado de Mato Grosso, foram alocados nessa terra. Antes da reintegração, o município de Nova Iguaçu entrou em contato com o estado de Mato Grosso para verificar a viabilidade da transferência.

Segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, aproximadamente 43 a 45 indígenas de Nova Iguaçu, incluindo membros do mesmo núcleo familiar, foram transferidos para Cuiabá. Os indígenas vivem em suas próprias terras, e o município de Nova Iguaçu não tem conhecimento de outros indígenas venezuelanos sob sua responsabilidade.

A reintegração dos indígenas foi direcionada para um terreno localizado em Cuiabá, Mato Grosso, fruto da concessão efetivada através de ação conjunta do Governo Federal, representado pelo Ministério dos Povos Indígenas (MPI), da Prefeitura Municipal de Cuiabá, da Defensoria Pública da União (DPU), Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso (DPE-MT), Ministério Público do Estado do Mato Grosso (MPMT), Ministério Público do Trabalho do Mato Grosso (MPT/MT), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-MT) e o Alto

Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). As terras cedidas aos indígenas se refere a um terreno de 35 mil m<sup>2</sup>, esta área destina-se a proporcionar a essa população refugiada um ambiente seguro, permitindo a realização de seus plantios tradicionais e garantindo a preservação da diversidade cultural.

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, ao abordar o ato de reintegração dos indígenas venezuelanos Waraos, apontou para o quadro exposto em seu gabinete e informou tratar-se de uma fotografia tirada no dia da partida dos refugiados, conforme apresentado (figura 7).

Figura 7 - Fotografia afixada na Secretaria Municipal de Assistência Social contendo a imagem da bebê filha de refugiados Waraos nascida no município de Nova Iguaçu.



Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Nova Iguaçu

A Secretaria contou a história do indígena de Zé Antônio,

“Zé Antônio, que é pai de uma bebê que nasceu em território iguaçano, pois nasceram seis indígenas em Nova Iguaçu. Zé é uma pessoa que queria muito ficar ele foi porque de fato precisava ir né, porque eu falei Zé, a terra é de vocês aqui vocês estão no que é público tudo bem, mas você não consegue evoluir aqui, então lá você consegue plantar, você vai cuidar de outras coisas, e aí Zé foi com muita dor no coração. Zé foi embora, ele queria ficar, porque o Zé sempre quis trabalhar, mas a gente ainda tem essa barreira que é cultural mesmo de aceitarem o povo de outra etnia para o trabalho a gente tem essa barreira ainda no país e aqui no município ainda é

muito novo isso tudo né e aí Zé foi embora assim, com muita dor. Eles sentiam falta dessa ideia da terra porque eles não tinham isso aqui, a gente estava no espaço apesar de rural, mas num espaço que não tinha não possibilitava isso né então você não tinha terreno ali para isso, e a gente tentou terreno, município, alguns locais com terreno para eles irem, mas eles estavam resistentes com medo porque eles tinham medo de sofrer represaria da comunidade coisas nesse sentido, então lá eles já estavam ambientalizados foi difícil no início a recepção deles lá no local, mas depois a comunidade abraçou então eles já estavam familiarizados então sair para outro local para eles era ruim, por isso que a ida para Cuiabá, para eles foi importante porque eles iam ficar somente no meio do povo deles, pois em Cuiabá as terras estão só para os indígenas waraos.” (Secretaria Municipal de Assistência Social, , maio de 2024)

A reintegração dos indígenas Venezuelanos Waraos para Cuiabá possibilitou o encontro com mais de 52 (cinquenta e duas) famílias do povo Waraos que já residiam em Mato Grosso. O referido terreno concedido simbolizou um recomeço para essas famílias, mas também uma medida de interlocução entre o Governo Federal, o Governo Municipal de Cuiabá e o Governo Municipal de Nova Iguaçu que promoveu a reintegração. Os povos indígenas contaram com as políticas públicas municipais de Cuiabá através do compromisso de promover condições dignas de vida e preservação cultural, reconhecendo a necessidade de ações específicas que respeitem e integrem os modos de vida tradicionais dos indígenas dentro do contexto urbano.

#### **4.3.2 Grupo Migratório – Refugiados Venezuelanos Idosos (não indígenas)**

O acolhimento de refugiados venezuelanos idosos também foi realizado através da modalidade de interiorização institucional da Operação Acolhida, a qual consiste na transferência de refugiados para abrigos em diversos municípios, como ocorreu em Nova Iguaçu.

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu informou que o município demonstrou um interesse particular pelos idosos, como uma forma de inclusão. A secretaria municipal enfrentou o desafio com a determinação de acolher aqueles que outros municípios não desejavam, estabelecendo a política: “Eu fico com quem o povo não quer.” (Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, maio de 2024). Representantes da secretaria foram a Roraima para conhecer os abrigos de imigrantes, incluindo aqueles destinados a indígenas de diversas faixas etárias, onde também viviam os idosos. Inicialmente, foi recebida uma lista prévia de idosos interessados em ser interiorizados, e a partir daí foram feitas visitas para conhecê-los pessoalmente.

A interiorização para o acolhimento do grupo de refugiados idosos, que requer atenção especial de proteção se concretizou por meio de uma parceria entre a ACNUR, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, com o apoio da Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

A Secretaria relata que se organizou uma roda de conversa com um grupo de idosos interessados na interiorização, durante a qual foi apresentado o município de Nova Iguaçu. Embora não tenham sido detalhados os métodos de apresentação da cidade, foi relatado que os idosos decidiram ir para o município após a conversa. Inicialmente, apenas um idoso não conseguiu ser interiorizado devido a questões documentais, mas a entrevistada ressaltou que após a regularização documental, o idoso conseguiu ser interiorizado em uma oportunidade posterior.

Em 2019, o município de Nova Iguaçu recebeu o primeiro grupo de aproximadamente vinte e três idosos, que posteriormente aumentou para vinte e seis, o que a entrevistada “reintegração dentro da sociedade brasileira”, pois muitos desses idosos foram também para o encontro com a família, pois suas famílias já viviam no Brasil e se estabeleceram em outro estado, sendo o município um facilitador para a reintegração desses indivíduos ao núcleo familiar. Em outros casos, a emancipação foi alcançada através da concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), permitindo que os idosos recebessem recursos financeiros suficientes para cuidarem de si mesmos.

Além disso, o município providenciou residências alugadas para os idosos, muitas das quais eram habitações conjuntas onde dois idosos viviam juntos e se ajudavam mutuamente. A entrevistada também mencionou o falecimento de um idoso devido à COVID-19 durante a pandemia, bem como o acompanhamento de dois idosos que retornaram para onde as famílias residem. O município de Nova Iguaçu contatou o estado de Roraima para informar que esses retornos não se tratava de abrigamento, mas de reintegração ao núcleo familiar. Nesse contexto, foi necessário um acompanhamento técnico para assegurar que os idosos estivessem em segurança nas casas de seus familiares e que as famílias tivessem condições de mantê-los adequadamente. Esse processo de acompanhamento ocorreu ao longo de um período de 45 dias.

Outro grupo de refugiados foi acolhido no município no ano de 2023. A secretaria municipal informou que está em andamento uma negociação com o ACNUR para trazer entre 8 a 10 idosos adicionais, razão pela qual foi solicitado um prazo para a realização de reformas

na residência destinada a recebê-los. A entrevistada enfatiza a importância do diálogo com os refugiados, destacando que, sempre que um novo grupo é recebido, realiza-se um diálogo prévio para prevenir eventuais problemas de convivência.

Os refugiados venezuelanos residem na Casa de Acolhida de Imigrantes, situada no bairro Jardim Paraíso, em Nova Iguaçu, bairro de Zona Urbana, localizado a aproximadamente 19 km do Centro do município. O espaço é exclusivamente destinado à moradia dos refugiados venezuelanos e conta com dois amplos quartos, totalizando 20 dormitórios, além de copa, cozinha, banheiros, sala de TV e uma extensa área externa. O abrigo está equipado com aparelhos de ar-condicionado nos quartos e na sala de TV, conforme demonstram as fotos a seguir nas figura 8, 9, 10 e 11.

Figura 8- Casa Acolhida de Imigrantes, fachada e sala de TV



Fonte: Autoria propria

Figura 9- Casa Acolhida, dormitorio 1 e 2.



Fonte: autoria propria

Figura 10 - Casa Acolhida, dispensa e cozinha



Fonte: Autoria propria

Figura 11- Casa Acolhida, area externa 1 e 2.



Fonte: autoria propria

A estrutura organizacional da Casa de Acolhida inclui uma diretora, uma orientadora social, uma cozinheira responsável pela preparação das refeições diárias para os refugiados, e um funcionário operacional.

O contato inicial com os entrevistados foi estabelecido por meio da indicação do assistente social e técnico da Secretaria de Assistência Social, e da diretora do abrigo, que

informou que residem 16 (dezesseis) refugiados no abrigo, exclusivamente do sexo masculino, com idade acima de 60 anos que foram recebidos pelo município em março de 2023.

A diretora do abrigo relata que a atenção ao público venezuelano idoso apresenta grandes desafios às políticas públicas municipais, considerando: as situações de vulnerabilidade decorrentes da idade; a necessidade de desenvolver abordagens culturais diferenciadas e adequadas para a valorização cultural; a promoção de uma dinâmica de motivação para boa convivência e cooperação; e a conscientização sobre o consumo abusivo de álcool por alguns membros do grupo. Além disso, a diretora informa que a Casa de Acolhida (figuras 12 a 14) promove atividades físicas e festividades que incentivam a troca de experiências culturais e a preservação das identidades e culturas dos refugiados:

Figura 12- Casa Acolhida, atividade cultural.



Fonte: Imagem cedida pela Secretaria de Assitencia Social de Nova Iguaçu

Figura 13- Casa Acolhida, atividade cultural



Fonte: Imagem cedida pela secretraria de Assitencia Social de Nova Iguaçu

Figura 14- Representação dos refugiados na Comigrar -RJ



Fonte: Imagem cedida pela Secretaria de Assitencia Social de Nova Iguaçu

Ao todo foram realizadas doze entrevistas presenciais com refugiados residentes no abrigamento temporário da Casa de Acolhida de Imigrantes. A seleção dos entrevistados foi feita de forma aleatória, considerando apenas a disponibilidade para a realização das entrevistas, uma vez que quatro indivíduos não estavam disponíveis. Destes, três estavam inseridos no mercado de trabalho e não puderam participar devido à incompatibilidade de horários. Na Tabela 5 é apresentado um resumo da caracterização dos participantes.

Tabela 5- Caracterização das pessoas refugiadas entrevistadas

REFUGIADO VENEZUELANO	IDADE	BENEFÍCIOS SOCIAIS	ESCOLARIDADE
Entrevistado A	73	Possui BPC/ LOAS	Ensino médio incompleto
Entrevistado B	65	Possui BPC/LOAS	Ensino médio completo
Entrevistado C	61	Não possui benefício	Ensino Médio Completo
Entrevistado D	66	Possui BPC/LOAS	Ensino superior completo
Entrevistado E	81	Possui BPC/LOAS	Ensino superior completo

Entrevistado F	73	Possui BPC/LOAS	Ensino médio completo
Entrevistado G	70	Possui BPC/LOAS	Ensino Superior Completo
Entrevistado H	66	Possui BPC/LOAS	Ensino fundamental incompleto
Entrevistado I	73	Possui BPC/LOAS	Ensino médio completo
Entrevistado J	60	Possui BPC/LOAS	Ensino superior completo
Entrevistado K	82	Possui BPC/LOAS	Ensino Médio Completo
Entrevistado L	72	Possui BPC/LOAS	Ensino médio completo

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social

As pessoas que participaram das entrevistas são caracterizadas da seguinte forma: 100% dos participantes são homens venezuelanos, com faixa etária acima de 60 (sessenta) anos, moradores do abrigamento temporário da Casa de Acolhida de Imigrantes situado no município de Nova Iguaçu.

No que se refere à escolaridade dos entrevistados, 6 possuem Ensino Médio Completo; 4 possuem formação de Ensino Superior Completo; 1 possui Ensino Médio Incompleto; e 1 possui ensino fundamental incompleto. É importante salientar que o entrevistado identificado como "H", cuja escolaridade corresponde ao Ensino Fundamental incompleto, está matriculado na Escola Municipal Alfredo Pereira, onde está cursando a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Em relação à renda dos doze entrevistados, 11 recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>57</sup>, conforme estabelecido na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), enquanto apenas 1 não é beneficiário deste auxílio.

Os resultados estão organizados por categorias, a saber: (i) causa para o deslocamento; (ii) principais desafios enfrentados; (iii) se recebeu suporte do município e qual tipo de suporte.

Antes de apresentar os dados, faz-se necessário descrever, brevemente, a dinâmica das entrevistas. Num primeiro momento foi feito contato com as pessoas entrevistadas e na ocasião

---

<sup>57</sup> O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, é um benefício assistencial que garante um salário mínimo mensal para pessoas idosas (a partir de 65 anos) e pessoas com deficiência de qualquer idade que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 25 mai. 2024.

da entrevista, inicialmente foram realizadas as apresentações e disponibilizado o RCLE para leitura e assinatura, sendo entregue uma cópia para a pessoa entrevistada. Além disso, foi solicitada a autorização para a gravação da entrevista, no sentido de consultar e tratar os dados.

Na entrevista, foram feitas 14 perguntas, e os resultados estão apresentados nas tabelas 6 e 7 que resumem as respostas relacionadas aos desafios enfrentados no acolhimento e proteção de refugiados idosos venezuelanos abrigados no município de Nova Iguaçu.

**Tabela 6- Respostas das pessoas refugiadas sobre a causa do deslocamento**

<b>Questão</b>	<b>Qual foi a causa para o deslocamento internacional?</b>
Pessoa refugiada	Respostas
Entrevistado A	Problemas econômicos, política, dificuldade de trabalhar com turismo
Entrevistado B	Política, ameaças constantes
Entrevistado C	Dificuldade para sobreviver, insegurança alimentar
Entrevistado D	Problemas políticos e sociais
Entrevistado E	Não possui documentos de origem, dificuldades em obter solução com o Consulado.
Entrevistado F	Política e insegurança alimentar
Entrevistado G	Política.
Entrevistado H	Medo do cenário político da Venezuela
Entrevistado I	Dificuldade com a política
Entrevistado J	Política, perda dos bens
Entrevistada K	Problemas financeiros e dificuldade com a alimentação
Entrevistada L	Problemas econômicos

Fonte : Elaborado pela autora com base nas respostas dos entrevistados

Percebe-se que o cenário político e econômico aparece com mais frequência nas respostas, mas aspectos como dificuldades financeiras e insegurança alimentar também são apontados como consequência para a motivação do deslocamento.

A segunda questão é sobre os principais desafios enfrentados e as respostas estão resumidas e organizadas na tabela 7.

**Tabela 7- Respostas das pessoas refugiadas sobre os principais desafios encontrados no processo de acolhimento e proteção no Brasil**

<b>Questão</b>	<b>Quais foram os principais desafios encontrados por você no processo de acolhimento e proteção no Brasil?</b>
Pessoa refugiada	Respostas
Entrevistado A	Sem problemas mas alega dificuldades no idioma, motivo pelo qual frequenta curso gratuito de idiomas fornecido pela UERJ.
Entrevistado B	Alega que não teve dificuldades e acrescenta que o atendimento do Brasil foi excelente.
Entrevistado C	Não sentiu dificuldades
Entrevistado D	Não sentiu dificuldades
Entrevistado E	Informa que “sempre coisas positivas”
Entrevistado F	Dificuldades para regularizar a documentação.
Entrevistado G	Problemas com documentação.
Entrevistado H	Idioma
Entrevistado I	Problemas ligado ao tratamento de saúde, convivência com demais refugiados no abrigamento coletivo.
Entrevistado J	Falta de incentivo para conquistar autonomia e ingressar no mercado de trabalho.
Entrevistado K	Problemas com documentação
Entrevistado L	Regularização de documentos

Fonte : Elaborado pela autora com base nas respostas dos entrevistados

Observa-se que quatro pessoas relataram não terem enfrentado dificuldades e elogiaram o processo de acolhimento. No entanto, quatro pessoas indicaram dificuldades na regularização de documentos, duas apontaram o idioma como um desafio no processo de acolhimento, uma mencionou dificuldades para ingressar no mercado de trabalho, e uma destacou problemas relacionados ao tratamento de saúde e à convivência imposta no abrigamento coletivo.

A terceira questão aborda se os entrevistados receberam suporte do município e qual foi o tipo de suporte recebido. Os resultados dessa investigação estão apresentados na tabela 8.

Tabela 8- Respostas sobre suporte do município e qual foi o tipo de suporte recebido

Questão	<b>Você conseguiu suporte do município do qual reside? Caso positivo, quais as áreas de atendimento você recebeu suporte do município de acolhimento?</b>
Entrevistado A	Sim. Saúde e abrigamento
Entrevistado B	Sim. Saúde, educação e abrigamento
Entrevistado C	Sim. Saúde, alimentação e abrigamento
Entrevistado D	Sim. Saúde, alimentação e abrigamento mais confortável
Entrevistado E	Sim. Saúde, alimentação e abrigamento
Entrevistado F	Sim. Saúde e abrigamento.
Entrevistado G	Sim. Abrigamento e auxílio relacionado a documentação
Entrevistado H	Sim. Saúde, educação, abrigamento e alimentação
Entrevistado I	Sim. Saúde, abrigamento e auxílio relacionado a documentação
Entrevistado J	Sim. Abrigamento e alimentação
Entrevistado K	Sim. Saúde e medicamentos, abrigamento e alimentação.
Entrevistado L	Sim. Saúde, alimentação, abrigamento e segurança

Fonte : Elaborado pela autora com base nas repostas dos entrevistados

Nota-se que todos os entrevistados afirmaram ter recebido suporte do município, e por residirem na Casa de Acolhida de Imigrantes todos afirmaram receber suporte relacionado ao abrigamento. Além disso, todos afirmam receber suporte na área da saúde. Destaca-se que embora o abrigo forneça alimentação para todos, esse item foi mencionado por sete entrevistados. Dois entrevistados informaram ter recebido suporte na área da educação, outros dois ressaltaram o auxílio relacionado à documentação, e um entrevistado mencionou a segurança como suporte recebido.

Um ponto relevante que surgiu de forma espontânea durante as entrevistas, apesar de não estar previsto no questionário, foi mencionado por pelo menos 10 entrevistados. Eles relataram que contrataram empréstimos consignados BPC/LOAS com desconto direto no benefício. Quando questionados sobre o uso do valor recebido, as respostas variaram: alguns enviaram ajuda financeira para familiares na Venezuela, outros tentaram empreender, mas sem sucesso, e alguns utilizaram os valores para cobrir despesas cotidianas.

A análise das entrevistas com os refugiados abrigados revelou uma diversidade de

experiências e percepções, destacando tanto os aspectos positivos do acolhimento quanto os desafios enfrentados. A pesquisa *in loco* evidenciou a importância de políticas públicas sensíveis e adaptadas às necessidades dos refugiados idosos, garantindo-lhes não apenas abrigo temporário, mas a provisão de um ambiente seguro e acolhedor, facilitando a transição e a integração dos idosos na sociedade brasileira.

A implementação de atividades físicas e culturais na Casa de Acolhida promove a troca de experiências e a preservação das identidades culturais, contribuindo para a motivação e estímulo para melhor convivência entre os residentes. Em suma, essa seção sublinhou a importância de uma abordagem integrada e humanitária no acolhimento de refugiados idosos, no sentido de promover a inclusão e o bem-estar dos refugiados.

#### **4.3.3 Grupo Migratório – Refugiados Afegãos**

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, relata que no caso do grupo migratório do grupo de afegãos recebidos pelo município, o processo diferiu dos demais, pois esses indivíduos chegaram através da Organização Social Panahgah<sup>58</sup>, sem o conhecimento prévio do Poder Público Municipal. Contudo, a liderança da referida instituição social em Nova Iguaçu oficiou à Secretaria Municipal de Assistência Social acerca da chegada do grupo e solicitou assistência. Segundo a entrevistada, havia um receio por parte da liderança de que toda a ajuda oferecida às famílias afegãs teria um prazo para terminar em 2024, devido à condição financeira instável e à falta de regularização documental dos refugiados.

A entrevistada afirma que o município atendeu às necessidades desses indivíduos, proporcionando consultas médicas e acesso à educação, considerando que as crianças ainda não estavam matriculadas na rede de ensino. As famílias afegãs residem em habitações separadas e independentes. Dessa forma, o fluxo de afegãos recebidos no município é composto por seis

---

<sup>58</sup>A Panahgah é uma organização humanitária que tem como missão apoiar migrantes forçados, promovendo sua capacidade de reconstruir suas vidas de forma livre e autônoma em um ambiente seguro. A organização surgiu em resposta à crise no Afeganistão em 2021, quando inicialmente a organização prestava assistência prática, como orientações sobre solicitação de vistos e tradução de documentos, para auxiliar famílias afegãs. A demanda crescente por esses serviços levou à formalização da organização em março de 2022. Desde então, a Panahgah expandiu suas atividades para apoiar não apenas refugiados afegãos, mas também indivíduos de outras nacionalidades. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 27 mai. 2024.

núcleos familiares, como descrito na tabela 9.

Tabela 9- Perfil dos refugiados Afegãos

NÚCLEO FAMILIAR	QUANTIDADE DE PESSOAS	IDADE	GÊNERO
Núcleo Familiar 1	Refugiado 1	09 anos	Masculino
	Refugiada 2	10 anos	Feminino
	Refugiada 3	37 anos	Feminino
	Refugiada 4	16 anos	Masculino
	Refugiada 5	15 anos	Masculino
	Refugiada 6	42 anos	Masculino
	Refugiada 7	13 anos	Masculino
Núcleo Familiar 2	Refugiado 8	8 anos	Masculino
	Refugiada 9	38 anos	Masculino
	Refugiado 10	37 anos	Feminino
Núcleo Familiar 3	Refugiada 11	04 anos	Feminino
	Refugiada 12	06 anos	Feminino
	Refugiado 13	10 anos	Masculino
	Refugiado 14	02 anos	Masculino
	Refugiada 15	31 anos	Feminino
	Refugiado 16	37 anos	Masculino
	Refugiado 17	12 anos	Masculino
Núcleo Familiar 4	Refugiado 18	09 anos	Masculino
	Refugiada 19	42 anos	Feminino
	Refugiado 20	11 anos	Masculino
	Refugiado 21	56 anos	Masculino
	Refugiada 22	16 anos	Feminino
Núcleo Familiar 5	Refugiado 23	30 anos	Feminino
	Refugiada 24	02 anos	Feminino
	Refugiado 25	22 anos	Masculino
	Refugiada 26	30 anos	Masculino
	Refugiada 27	48 anos	Feminino
	Refugiado 28	52 anos	Masculino
Núcleo	Refugiada 29	25 anos	Masculino

Familiar 6	Refugiado 30	33 anos	Masculino
	Refugiado 31	12 anos	Masculino
	Refugiado 32	46 anos	Masculino
Núcleo	Refugiado 33	14 anos	Masculino
Familiar 7	Refugiado 34	17 anos	Feminino
	Refugiado 35	42 anos	Feminino
	Refugiado 36	09 anos	Feminino

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social

A secretaria ressalta a importância do incentivo à contratação de migrantes como trabalhadores, mediadores e tradutores. Essa prática promove uma integração mais eficaz e representativa, facilitando a comunicação e o entendimento entre os novos membros da comunidade e a população local. Nesse contexto, ela menciona que uma das famílias, liderada por uma afegã com formação superior em gestão pública, portadora de um excelente currículo, foi empregada no município. Tal inclusão não apenas oferece oportunidades de emprego aos migrantes, mas também enriquece a diversidade cultural e fortalece a coesão social.

Neste sentido, compreendemos o quanto se torna essencial ampliar o sentido de cidadania e incorporar a reflexão sobre a cidadania cultural que reconheça as diferentes tradições culturais presentes numa determinada sociedade. Trata-se de valorizar e fazer com que estas diferentes culturas tenham acessibilidade de manifestação e representação na sociedade como um todo.

Foucault (1975) destaca a importância da reflexão crítica sobre o controle das migrações, propiciando pensar como o poder de Estado, como seu aparato jurídico, tem efeito no controle dos corpos e suas circulações. Em suas palavras: “Quando penso na mecânica do poder, penso em sua forma capilar de existir, no ponto onde o poder encontra o nível dos indivíduos, afetando seus corpos, inserindo-se em seus gestos, suas atitudes, seus discursos, sua aprendizagem, sua vida cotidiana”. (Foucault, 1975, p. 161). Questão que perpassa por todas as discussões trazidas até aqui.

A necessidade de incentivar a contratação de migrantes como trabalhadores é enfatizada, promovendo assim a integração e representatividade. Para ilustrar essa prática, é mencionada a contratação do afegão identificado como “Refugiado M”, que foi nomeado em um cargo como funcionário comissionado na Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu.

Neste contexto, destaca-se a anuência do entrevistado para participar da presente pesquisa, formalizada por meio da assinatura do TCLE, sendo a sua identidade preservada, de modo que seu nome não será identificado na pesquisa. O entrevistado afegão, possui 33 anos de idade, a sua escolaridade é de Mestre em Administração de Negócios e especialista de Desenvolvimento de Marketing e elaboração de Planos econômicos. A seguir, apresenta-se o Quadro 1 contendo as principais perguntas da entrevista.

Quadro 1 - Respostas da entrevista com o refugiado afegão

REFUGIADO M – AFEGÃO	
Idade	33 anos
Escolaridade	Mestre em Administração de Negócios e especialista de Desenvolvimento de Marketing e Elaboração de Planos Econômicos
Questão 1. Qual foi a causa para o deslocamento?	Perseguição do Talibã em decorrência da sua carreira profissional, principalmente por trabalhar diretamente com presidente do Afeganistão. O entrevistado trabalhou no setor de economia do Afeganistão e como especialista em vendas e marketing na Universidade Americana do Afeganistão. Informou que fala 10 idiomas, além de estar aprendendo o português. É cofundador do fórum Global da juventude do Afeganistão e por trabalhar em diversos canais e comunicação e em cargos altos era uma pessoa famosa em seu país de origem. O entrevistado informou que temia pela sua vida e tinha medo do Talibã, portanto para a sua segurança foi forçado a se deslocar para o Paquistão, onde passou 8 meses e após esse período foi direcionado para o Brasil.
Questão 2. O deslocamento ocorreu juntamente de sua família?	Informa que se deslocou com a sua esposa, mas também com o irmão e a família dele e o primo, além de outros amigos afegãos.
Questão 3. Quais foram os principais desafios encontrados por você no processo	Questões burocráticas, falta de acesso a emprego e conhecidos tiveram dificuldades para inserir os filhos nas

de acolhimento e proteção no Brasil?	escolas.
Questão 4. Você recebeu algum suporte no processo de acolhimento? Se sim, qual? De quem?	Sim. Da Organização Social PANAHGAH. Nossos amigos com quem trabalhamos no Afeganistão realizam investimento na organização para que seja ofertado esse suporte.
Questão 5. Você recebeu algum suporte do Governo Brasileiro? Se sim, qual? De qual setor?	Sim. Principalmente na regularização de documentos e na formalização do status de refugiados.
Questão 6. Você recebeu algum suporte do Município que você reside? Se sim, qual?	Sim. Acesso à emprego, pois trabalho desde novembro/2023 na Secretaria de Assistência Social como Supervisor da área administrativa (Subsecretaria de Direitos Humanos).
Questão 7. Você recebeu algum apoio de organizações humanitárias? Se sim, quais? Que tipo de apoio?	Sim, a Organização Social PANAHGAH possui ajuda de custo que engloba o custeio de aluguel e pagamento de contas como água, luz e internet, que foi pago durante o período de nove meses.
Questão 8. Quanto tempo você foi recepcionado no Município no qual você está instalado?	Desde Junho/2023
Questão 9. Qual o local que você reside?	Imóvel alugado e independente situado no bairro de Santa Rita, Nova Iguaçu. Reside com a esposa e o filho nascido no Brasil.
Questão 10. Você se sente integrado no Município que você reside?	Sim. Porém busca mais oportunidades para alcançar as suas expectativas perante ao recomeço de vida. Pretende obter a continuidade dos estudos diante da inserção do curso de doutorado em universidade pública e a revalidação dos seus diplomas.

Fonte : Elaborado pela autora com base nas respostas do entrevistado

Diante da entrevista mencionada, tornou-se necessário compreender como o grupo de afegãos foram direcionados para o município de Nova Iguaçu por meio da Organização Social Panagah. Por essa razão, entramos em contato com a referida organização e obtivemos maiores esclarecimentos através de uma entrevista concedida pela Conselheira Jurídica da organização.

A entrevistada informa que a Organização Social iniciou as atividades em agosto de

2021, através da união de pequeno grupo de pessoas engajadas em apoiar as pessoas que estavam sofrendo violação dos seus direitos no Afeganistão.

Neste contexto, ainda não havia sido publicada a Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 42, de 22 de setembro de 2023<sup>59</sup> que dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais afegãos, apátridas e pessoas afetadas pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário no Afeganistão. Portanto, o esforço inicial foi conseguir essa portaria, com a ajuda de juízas afegãs<sup>60</sup>, que mobilizaram a causa.

A entrevistada informa que o impacto cultural foi significativo, mesmo com a emissão de apenas cerca de 13.000 vistos para afegãos até então, um número relativamente pequeno comparado à população brasileira. Desta forma, pondera que:

Apesar de terem enfrentado um caminho árduo para conseguir que os refugiados afegãos chegassem ao Brasil, uma grande questão emergiu: o que fazer com essas pessoas uma vez no país? A integração dessas mulheres, muitas das quais não falam inglês e utilizam um alfabeto diferente, representou um desafio significativo. A sociedade brasileira possui concepções distintas sobre administração financeira e cuidado dos filhos, o que complicou ainda mais a adaptação. Além disso, muitos dos refugiados chegaram com um nível econômico anteriormente elevado, mas encontraram dificuldades para se estabelecerem no Brasil. Essa situação revelou a necessidade urgente de programas e integração e apoio, destacando a importância de fornecer suporte contínuo para ajudar os refugiados a se adaptarem e prosperarem em seu novo ambiente (Conselheira Jurídica da Organização Social, julho de 2024).

A representante da Organização Social esclarece que surgiu a necessidade de distribuir as famílias entre diferentes municípios, já foram recepcionadas mais de 200 famílias, não sendo

<sup>59</sup> A Portaria dispõe sobre a concessão de visto temporário que poderá ser concedido aos nacionais afegãos, aos apátridas e às pessoas afetadas pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário no Afeganistão, no contexto dos acontecimentos de agosto de 2021 e vigorará até 31 de dezembro de 2024. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-62314089>. Acesso em: 28 mai. 2024.

<sup>60</sup> Assim como muitas outras mulheres que ocupavam cargos no Judiciário afegão antes da tomada do poder pelo grupo fundamentalista em agosto de 2021, as magistradas responsáveis por proferir sentenças que condenaram homens por violência contra mulheres, incluindo estupro, assassinato e tortura, poucos dias após o Talibã assumir o controle de sua cidade e libertar milhares de criminosos condenados, forçando as magistradas a se esconderem para proteger as suas vidas. Boa parte delas conseguiu fugir com o auxílio da Associação Internacional de Juízas Mulheres (IAWJ, na sigla em inglês) e se refugiou em diversos países ao redor do mundo. O Brasil concedeu visto humanitário a sete dessas juízas e a três magistrados do sexo masculino. Todos desembarcaram no país em outubro passado e foram recebidos pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-62314089>. Acesso em: 28 mai. 2024.

mais cabível a concentração dos afegãos somente na cidade sede da organização, em Jundiaí, sendo certo que o município não tinha mais condições de absorver todos. Desta forma, foi adotada a estratégia de enviar pequenos grupos para diferentes municípios para evitar a formação de guetos, que poderiam levar ao isolamento, especialmente das mulheres que já carregam uma cultura de isolamento, e evitar que famílias isoladas perdessem o contato com sua cultura e língua.

Um dos municípios escolhidos foi Nova Iguaçu, a seleção dos municípios segue critérios específicos. O primeiro critério é a presença de um facilitador, uma figura de suporte que auxilia as famílias recém-chegadas. A entrevistada esclarece que o facilitador é comparado a um corrimão: ele não empurra, carrega ou impede, mas está disponível para apoio conforme a necessidade das famílias. Esse facilitador ajuda em tarefas cotidianas, como instalar internet, orientar sobre compras e fornecer informações essenciais que não são de compreensão automática para os recém-chegados. Além disso, no primeiro acolhimento, é realizada uma anamnese de saúde para identificar doenças e medicações necessárias, garantindo que ao serem encaminhadas para os municípios, as famílias já levem informações detalhadas sobre seu estado de saúde e necessidades médicas.

Outro critério para a escolha do município é a capacidade de comunicação com a administração local. As cidades devem ser suficientemente pequenas para permitir contato direto com prefeitos e gestores, mas também grandes o bastante para oferecer a estrutura necessária para atender às demandas dos refugiados. Exemplos de cidades que atendem a esses critérios incluem Americana, Piracicaba, Jundiaí e Nova Iguaçu. A entrevistada ressalta que a escolha dos municípios não se baseia na riqueza ou pobreza da cidade, mas na possibilidade de acesso às estruturas e equipamentos públicos necessários para uma integração eficaz dos refugiados. Neste contexto, a entrevistada destaca:

Em Nova Iguaçu, ao contrário de outros municípios, a experiência de acolhimento parece ser mais eficiente devido à familiaridade do município com questões sociais complexas. Diferente de municípios economicamente mais desenvolvidos, como Jundiaí, que possui o quarto maior PIB do Brasil, Nova Iguaçu demonstra uma maior predisposição para lidar com populações vulneráveis, similar à realidade de Belford Roxo. Observou-se uma significativa boa vontade por parte do poder público local, evidenciada por um elevado nível de inclusão. Em particular, Nova Iguaçu destacou-se pelo acolhimento dos refugiados, facilitando a inserção das crianças nas escolas e fornecendo uniformes e kits escolares, o que reflete um compromisso concreto com a integração social dos refugiados. (Conselheira Jurídica da Organização Social Panagah, julho de 2024).

No que tange ao auxílio financeiro recebido pelos refugiados por intermédio da Organização Social Panahgah, a entrevistada elucidou que, após a publicação da portaria referente à concessão de visto humanitário aos afegãos, diversos países com vínculos ao Afeganistão manifestaram o desejo de prestar assistência. No entanto, devido à impossibilidade de assentar esses indivíduos em seus próprios territórios, esses financiadores começaram a buscar a colaboração da Panahgah. Esse contato foi também incentivado pelos próprios afegãos que haviam recebido auxílio da organização e recomendaram seus serviços aos outros refugiados. Um exemplo específico é o grupo "Team Hope" dos Estados Unidos, coordenado por um empresário americano que tinha uma empresa no Afeganistão. Ele desejava trazer seus funcionários para o Brasil e, para isso, ofereceu suporte financeiro às famílias de seus funcionários por até um ano, através de uma rede de apoio financeiro. A Organização Panahgah, possui a missão de ajudar essas pessoas a se tornarem o mais autônomas possível, para que, ao fim do suporte financeiro, possam se sustentar por conta própria.

A representante da Organização explicitou que a Panahgah adota um monitoramento contínuo e orienta os refugiados quanto à duração do suporte financeiro, preparando-os para o término deste período. Em certos casos, os refugiados conseguem se adaptar e alcançar autonomia no Brasil; em contrapartida, em outros casos, optam por migrar para nações como os Estados Unidos ou o Canadá antes do encerramento do auxílio. A entrevistada ponderou que a Organização tem aprendido a lidar com essas situações, mantendo o foco no objetivo primordial de retirar os afegãos de contextos de sérias violações de direitos, oferecendo-lhes um período de suporte financeiro relativamente prolongado em comparação com países que disponibilizam apenas três meses de assistência.

A entrevistada detalha a dinâmica financeira de cada núcleo familiar, indicando que o valor recebido varia conforme diversos critérios, principalmente o número de membros da família. A Organização procurou estabelecer um método de cálculo dos custos, abrangendo aluguel, alimentação, necessidades básicas, moradia, comunicação (incluindo um celular e um chip por adulto) e acesso à internet domiciliar. Segundo ela, uma família típica de aproximadamente quatro pessoas recebe em média R\$ 3.800,00 (três mil e oitocentos reais), enquanto famílias maiores ou com necessidades especiais, como aquelas com despesas médicas adicionais, podem receber até R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais).

Ela enfatiza que a comunicação contínua com os beneficiários é crucial, incluindo

notificações periódicas sobre a duração restante do suporte financeiro e a importância de planejar para o futuro sem depender continuamente dessa assistência.

Com base na entrevista conduzida com a representante da Organização Social Panahgah, foi possível compreender como a organização gerencia os fluxos de refugiados afegãos direcionados para o município de Nova Iguaçu, enfrentando diversos desafios ao longo desse processo. A entrevistada elucidou sobre o auxílio financeiro recebido pelos refugiados através da intervenção da organização. As práticas das organizações sociais, em colaboração com o poder público, desempenham um papel crucial na efetivação da integração de refugiados e migrantes na sociedade. Essas iniciativas não apenas respondem a uma demanda humanitária urgente, mas também enriquecem o tecido social e cultural da comunidade receptora. A implementação de políticas públicas municipais, alinhadas com a atuação da sociedade civil constituem passos essenciais para promover uma integração eficaz e inclusiva.

#### **4.3.4 Grupo Migratório – Repatriados de Gaza (Palestinos)**

No período de 15 a 28 de dezembro de 2023, o município de Nova Iguaçu teve uma experiência breve ao receber um grupo de quinze palestinos. De acordo com a entrevista realizada com a Secretaria Municipal de Assistência Social, inicialmente, previa-se uma estadia prolongada, dada a dificuldade percebida na realocação em um prazo tão curto. Esta situação divergiu de outros casos, onde afegãos e palestinos deixam seus países devido a conflitos armados, enquanto os venezuelanos migram predominantemente em resposta à insegurança alimentar e à crise financeira. Os palestinos, apesar de possuírem recursos financeiros substanciais, enfrentavam restrições de acesso devido à falta de documentação, um desdobramento da guerra. Muitos eram residentes de palácios e castelos, detentores de alto poder aquisitivo, mas encontravam-se impossibilitados de utilizar esses recursos, o que resultou em um impactante choque cultural.

A Secretaria relata que se direcionou a Brasília para estabelecer um diálogo com este grupo e apresentar o município como uma alternativa para acolhimento. O impacto não se restringiu apenas à mudança para Nova Iguaçu, mas também à transição para bairros do interior do município. O município alugou um amplo salão, anteriormente sede da Primeira Igreja Batista de Ponto Chic, que contrastava significativamente com o ambiente anteriormente

vivenciado pelos palestinos. O espaço de moradia assumia características de um abrigo, promovendo uma convivência comunitária onde cada família ocupava um quarto privativo. A adaptação do segundo andar do edifício foi destacada pela entrevistada como uma vantagem, com várias salas convertidas em quartos climatizados, essenciais para atender às necessidades de conforto térmico devido às vestimentas tradicionais das mulheres palestinas e ao clima quente da estação do verão do estado do Rio de Janeiro.

De acordo com os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social (tabela 10), grupo de palestinos recebidos no município é composto por 02 núcleos familiares.

Tabela 9- Perfil dos refugiados palestinos

NÚCLEO FAMILIAR	QUANTIDADE DE PESSOAS	IDADE	GÊNERO	NACIONALIDADE
Núcleo Familiar 1	Refugiado 1 (Mãe)	44 anos	Feminino	Palestina
	Refugiada 2 (Pai)	50 anos	Masculino	Palestina
	Refugiada 3 (Filho)	17 anos	Masculino	Palestina
	Refugiada 4 (Filha)	08 anos	Feminino	Palestina
	Refugiado 5 (Filha)	21 anos	Feminino	Palestina
	Refugiado 6 (Filha)	19 anos	Feminino	Palestina
	Refugiado 7 (Filha)	23 anos	Feminino	Brasileira / Palestina
	Refugiado 8 (Filho)	25 anos	Masculino	Brasileira / Palestina
Núcleo Familiar 2	Refugiado 9 (Mãe)	40 anos	Feminino	Palestina
	Refugiada 10 (Pai)	47 anos	Masculino	Palestina
	Refugiado 11 (Filha)	17 anos	Feminino	Palestina
	Refugiado 12 (Filho)	16 anos	Masculino	Palestina
	Refugiado 13 (Filha)	13 anos	Feminino	Palestina
	Refugiado 14 (Filha)	12 anos	Feminino	Palestina
	Refugiado 15 (Filha)	07 anos	Feminino	Palestina

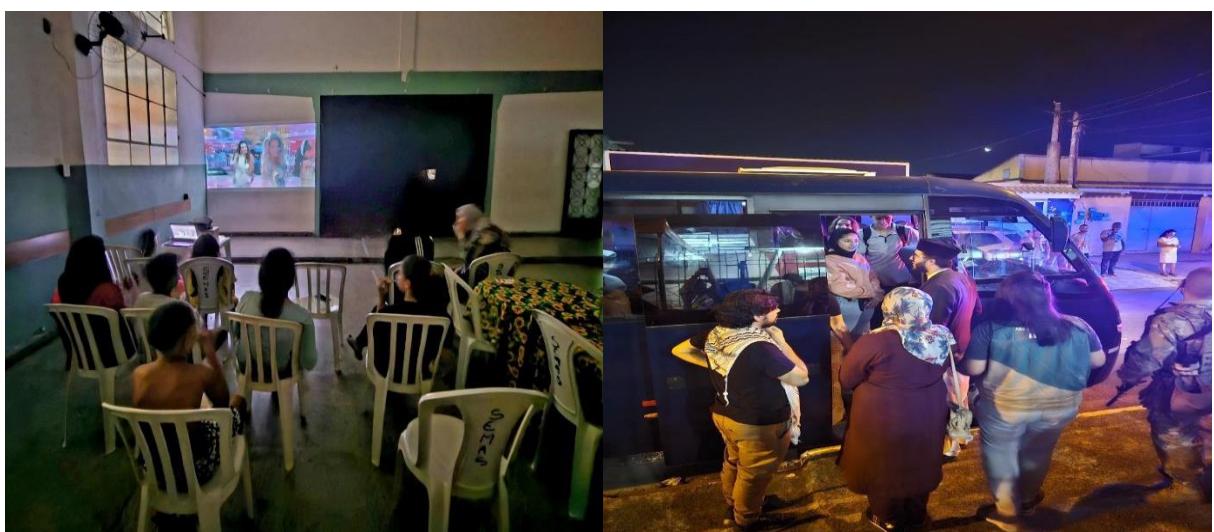
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social

A secretaria salienta que apesar da breve permanência de aproximadamente duas semanas, os palestinos expressaram profunda gratidão ao município. Mesmo confrontados com uma realidade completamente distinta da sua habitual, eles encontraram conforto em um ambiente acolhedor e confortável. A entrevistada aponta:

“... eles perceberam o sacrifício que a cidade fez para recebê-los, o carinho que a comunidade recebeu. No início, eles não queriam nem conversar com a comunidade, eles tinham muito medo e inclusive de serem assaltados, eles sabiam da história do Rio de Janeiro com toda a questão da violência. As mulheres andavam com muito ouro, com muita joia e muito bem arrumadas, então qual foi a nossa orientação, nem a gente anda com isso tudo na rua, a gente anda com o mínimo possível, a gente guarda o telefone na bolsa então a gente foi explicando isso para eles e aí se familiarizaram lá no bairro Ponto Chic” (Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, maio de 2024).

A entrevistada relatou que o município se empenhou em uma busca intensiva em colaboração com o governo federal e com orientações de palestinos residentes para identificar os possíveis locais de residência de conhecidos dos palestinos que viviam no estado de São Paulo. Esse esforço resultou na localização de um amigo, um empresário que mantinha vínculos comerciais com os palestinos na Palestina. A partir desse contato, o empresário concordou em acolher todos os indivíduos no estado de São Paulo, oferecendo-lhes oportunidades de emprego similares às que tinham na Palestina. Aproveitando essa oportunidade, o município organizou novamente o fretamento de ônibus para transportá-los ao estado de São Paulo, fornecendo todo o apoio necessário e encaminhando as doações recebidas durante o período em que estiveram em Nova Iguaçu, conforme demonstram as figuras 15 e 16.

Figura 15- Acolhimento dos Palestino



Fonte: Imagem cedida pela secretaria de Assitencia Social de Nova Iguaçu

Figura 16- Ida ao Estado de São Paulo



Fonte: Imagem cedida pela secretaria de Assitencia Social de Nova Iguaçu.

Em São Paulo, os palestinos se estabeleceram no bairro da Mooca, na capital paulista, onde os homens passaram a trabalhar no bairro do Brás, beneficiando-se das conexões comerciais pré-existentes com o empresário residente na cidade.

A entrevistada observou que o município de Nova Iguaçu seguiu as diretrizes estabelecidas pelo governo federal, posicionando-se como um centro de referência no acolhimento em um período crítico, durante o qual o Estado brasileiro negociava tanto a repatriação de brasileiros quanto o acolhimento de palestinos. Segundo a entrevistada, o governo federal adotou uma abordagem eficaz, conduzindo um diálogo cuidadoso com os refugiados para identificar perfis adequados a serem encaminhados para estados e municípios, facilitando assim o processo de acolhimento. Todos os palestinos recebidos já possuíam redes sociais estabelecidas, o que facilitou sua integração no novo ambiente.

A entrevistada enfatiza a importância do diálogo inclusivo, que incluiu um pedido antecipado de desculpas por possíveis equívocos culturais, como o desconhecimento sobre o protocolo de cumprimento entre homens e mulheres, a segregação de gênero em ambientes compartilhados, e o uso do véu pelas mulheres. A receptividade calorosa da comunidade brasileira foi evidenciada por celebrações de boas-vindas que reuniram homens e mulheres em

um ambiente compartilhado. Neste sentido, a secretaria exemplifica:

“...e aí o que acontece aí a gente teve que dizer para eles olha, você desculpa, mas assim é o modo que eles têm de dizer são bem-vindos aqui e aí a gente foi aos poucos trabalhando no final elas já estavam bem mais dialogando com a comunidade conversando, aceitando as visitas porque o povo ia lá, levava comida levava presentes levavam várias coisas e elas sempre recuando o homem sempre numa posição mais de comando mesmo, mas a gente conseguiu em curto tempo fazer isso, foi muito bacana.” (Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, maio de 2024).

Deste modo, essa experiência breve do grupo de refugiados palestinos, evidenciou a necessidade de sensibilidade cultural e informação mútua durante processos de acolhimento, além de reafirmar o compromisso de Nova Iguaçu com a integração humanitária em momentos de crise global.

#### **4.4 Condições de integração dos indivíduos em situação de imigração e refúgio a efetivação dos seus direitos fundamentais**

Para contemplar a investigação relacionada ao cumprimento do objetivo específico quanto às condições de integração dos indivíduos em situação de imigração e refúgio e à efetivação dos seus direitos fundamentais, foi necessário analisar as entrevistas realizadas e definir as seguintes categorias de análise: principais desafios para a integração de imigrantes, refugiados e apátridas; construção de planos municipais e implementação de comitês estaduais e municipais; infraestrutura necessária para o atendimento de imigrantes, refugiados e apátridas; e capacitação e sensibilização dos agentes públicos para o atendimento e efetivação dos direitos da população migrante, refugiada e apátrida.

##### **4.4.1 Principais desafios para a integração de imigrantes, refugiados e apátridas.**

No que se refere aos principais desafios para a integração de imigrantes, refugiados e apátridas, os entrevistados detalham as dificuldades enfrentadas para integração desta categoria na sociedade.

Cada entrevistado identifica desafios específicos em seu âmbito de atuação. No nível municipal, o desafio é a integração da rede socioassistencial e o diálogo com a população. No nível estadual, o foco é a criação e funcionamento efetivo dos comitês. No nível nacional, o desafio é a falta de um banco de dados nacional e a coordenação intergovernamental.

Para a entrevistada do município de Nova Iguaçu, a Secretaria Municipal de Assistência Social, um dos principais desafios é a resistência da população local, que questiona a capacidade do município de cuidar tanto dos municípios quanto dos novos imigrantes e refugiados. A entrevistada exemplifica essa resistência com a seguinte indagação frequente da população: "vocês não estão dando conta nem dos municípios e estão trazendo gente de fora para vocês cuidarem" (Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, maio de 2024).

A secretaria salienta a perspectiva do município em acolher seres humanos como todos os outros, com os mesmos direitos que os brasileiros, em uma situação extremamente vulnerável.

A entrevistada menciona que, apesar do caráter acolhedor do município e do país, a principal dificuldade é a comunicação eficaz com esses grupos. Esses indivíduos encontram-se em uma condição extremamente frágil e vulnerável, sendo pessoas com direitos garantidos pela Constituição Federal, que lhes assegura o direito de viver no território nacional com os mesmos direitos dos brasileiros. Isso significa que não se trata de priorizar o povo de outro país, mas de assegurar a equiparação de direitos dos nacionais.

Com base nessa formulação, a secretaria informa que o município estabelece um diálogo gradual com as comunidades nos territórios dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), alcançando uma boa aceitação. Portanto, a entrevistada pondera que a comunidade já interage e dialoga com os refugiados e exemplifica a superação da barreira linguística nas unidades de saúde. Antes do trabalho de conscientização, a comunicação era dificultada pela necessidade de um técnico intermediário, visto que os médicos relutavam em dialogar diretamente com a população refugiada. Atualmente, a própria equipe médica utiliza o aplicativo "Google Tradutor" para facilitar a comunicação, permitindo que essa população acesse os serviços de saúde de forma independente. Segundo a entrevistada, até mesmo o nascimento de um bebê dessa população no Hospital Iguassú Maternidade Mariana Bulhões, localizado no bairro da Posse, foi conduzido com acolhimento e respeito pela cultura afegã por toda a equipe médica. A gestante necessitava ser atendida por uma obstetra mulher e a presença do pai durante o parto era imprescindível. Em resposta, a Secretaria Municipal de Assistência Social interveio para garantir que essas questões culturais fossem respeitadas, adotando uma abordagem inclusiva que valoriza o respeito às diferentes culturas dos povos acolhidos.

Outro desafio elencado pela entrevistada é o acesso ao mercado de trabalho para imigrantes e refugiados. Segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social, o principal questionamento enfrentado é: "Se o brasileiro não tem emprego, por que oferecer trabalho aos estrangeiros?" A resposta adotada é que as oportunidades de emprego devem ser acessíveis a todos. Nesse sentido, a secretaria explicita:

Se houver uma vaga que corresponda ao perfil dos refugiados, eles são merecedores dessa oportunidade, pois estão em um processo de inclusão. Essa abordagem é similar à inclusão de outros grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência, idosos que ainda desejam estar inseridos no mercado de trabalho, jovens em busca do primeiro emprego e indivíduos que enfrentam discriminação por questões de gênero ou orientação sexual. Incluir migrantes é particularmente desafiador, mas o município trabalha para superar esse obstáculo através do estabelecimento de um diálogo contínuo e do avanço gradual nas práticas inclusivas" (Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, , maio de 2024).

A comparação com a inclusão de outros grupos vulneráveis sublinha a importância de adotar uma abordagem abrangente e inclusiva. Ao reconhecer que a integração de migrantes é especialmente desafiadora, o município demonstra uma visão humanitária, empenhando-se em estabelecer um diálogo contínuo e implementar políticas públicas de integração para refugiados. Essa estratégia não apenas fortalece a coesão social, mas também busca promover uma sociedade mais justa e igualitária em todo o território.

A entrevistada, representante do estado do Rio de Janeiro, servidora nomeada na Coordenadoria de Políticas de Migração relata que o desafio na esfera estadual se trata da premente necessidade de criar indicadores e metodologias para compreender a população migrante e refugiada no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, sendo um passo inicial e crucial para mapeamento e planejamento eficazes, permitindo a identificação das necessidades específicas da categoria, além de contribuir para a criação de um observatório sobre migrações, mediante o levantamento dos dados acerca da situação migratória na esfera estadual.

Neste contexto, a entrevistada ponderou que até mesmo a migração não possui uma política estruturante quanto aos procedimentos. Nesse sentido, o desafio inicial consistiu em retomar o que existe em outras estruturas de direitos humanos para inicialmente tentar estruturar os dados e procedimentos da coordenadoria. A entrevistada detalha os procedimentos realizados para o mapeamento:

O primeiro passo foi pensar em indicadores, ou seja, quais são as variáveis quantitativas, números de migrantes e onde estão, como criar programas, ela cita como exemplo idiomas, quais línguas terei que ensinar? O que ela mais precisa é ter um mapeamento linear. A partir daí, desenvolveu uma metodologia para que no futuro possa ser criado um observatório sobre migrações. A partir daí, no ano de 2023, criou uma metodologia piloto de envio de ofícios para as secretarias municipais, fez o protótipo para acionar as secretarias de assistência social e de saúde que são as duas principais portas de entrada, não conseguiu fazer para as secretarias de educação e de trabalho e renda pela alta demanda da coordenadoria, mas para as duas áreas mais requisitadas conseguiram encaminhar e receber os quantitativos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. (Coordenadora de Políticas de Migração do Estado do Rio de Janeiro, maio de 2024).

Desta forma, para desenvolver indicadores e metodologias que possibilitem um melhor entendimento das necessidades dessa população, a entrevistada informou que foram realizadas parcerias com instituições acadêmicas, como a PUC-Rio que têm contribuído para a elaboração de materiais informativos e cartilhas que auxiliam na caracterização e a perfilção desse público.

Vale frisar que a referida cartilha teve como referência a Lei Estadual n.º 9.668/2022<sup>61</sup> da deputada Dani Monteiro (PSOL/RJ) em coautoria com o deputado Waldeck Carneiro (PSB/RJ), que dispõe sobre a autorização das instituições de ensino superior do estado do Rio de Janeiro a destinar vagas ociosas a refugiados, bem como o Projeto de Lei n.º 5253/2021<sup>62</sup> que dispõe sobre a elaboração de relatório com estatísticas relacionadas aos refugiados no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, também de autoria da deputada Dani Monteiro (PSOL/RJ).

A entrevistada menciona que a princípio, a metodologia a ser utilizada para o levantamento de dados seria através dos cadastros do CadÚnico<sup>63</sup>, mas entenderam que não era

---

<sup>61</sup> Lei nº 9668, de 05 de maio de 2022 autoriza às instituições de ensino superior do Estado do Rio de Janeiro destinar parte das vagas ociosas de seus respectivos cursos de graduação e pós-graduação a refugiados domiciliados no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em [https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=144&URL=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMGM1YmY1Y2RIOTU2MDFmOTAzMjU2Y2FhMDAyMzEzMWIvMDNIOTE3NWRhYzIxYTA2NzAzMjU4N2UzMDA3MDJiM2Y/T3BlbkRvY3VtZW50JkhpZ2hsaWdodD0wLDIwMjEwMzA1MjUz&amp%5Ch/](https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=144&URL=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMGM1YmY1Y2RIOTU2MDFmOTAzMjU2Y2FhMDAyMzEzMWIvMDNIOTE3NWRhYzIxYTA2NzAzMjU4N2UzMDA3MDJiM2Y/T3BlbkRvY3VtZW50JkhpZ2hsaWdodD0wLDIwMjEwMzA1MjUz&amp%5Ch/) Acesso em: 04 jun. 2024.

<sup>62</sup> Projeto de Lei n.º 5253/2021 que dispõe sobre a elaboração de relatório com dados estatísticos, relacionados aos refugiados no âmbito do Estado do Rio de Janeiro que consiste na elaboração de estatísticas periódicas sobre os refugiados atendidos pelas políticas públicas do Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=144&URL=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMGM1YmY1Y2RIOTU2MDFmOTAzMjU2Y2FhMDAyMzEzMWIvMDNIOTE3NWRhYzIxYTA2NzAzMjU4N2UzMDA3MDJiM2Y/T3BlbkRvY3VtZW50JkhpZ2hsaWdodD0wLDIwMjEwMzA1MjUz&amp%5Ch/](http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=144&URL=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMGM1YmY1Y2RIOTU2MDFmOTAzMjU2Y2FhMDAyMzEzMWIvMDNIOTE3NWRhYzIxYTA2NzAzMjU4N2UzMDA3MDJiM2Y/T3BlbkRvY3VtZW50JkhpZ2hsaWdodD0wLDIwMjEwMzA1MjUz&amp%5Ch/) Acesso em: 28 mai. 2024.

<sup>63</sup> O Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome classifica o Cadastro Único como o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, estaduais e municipais. O Cadastro Único identifica e caracteriza as famílias de baixa renda

suficiente e não seria uma abordagem eficaz para mensurar essa população, tampouco para compreender seu perfil:

Foi ótimo entender que não era interessante ter ido pela via do Cadastro Único, pois percebemos que não existe um protocolo, tem município que respondeu que entrega um kit migrante (escova de dente, uma pasta, uma toalha, a pessoa faz a higiene e vai embora). O que ela define como um assistencialismo e não tem perspectiva de política para integrar aquela pessoa. Porque o migrante é visto como um passante, o que até pode ser que seja, pois existem pessoas nômades que são artistas de rua e até mesmo mochileiros, mas a partir dos retornos dos municípios foi possível compreender através de protocolos de atendimento que essas pessoas nunca apareceram no CadÚnico e não são inseridas são pensadas como alguém que vai receber os benefícios sociais e não pessoas integradas. Sendo assim, perceberam que não é um caminho assertivo para mensurar essa população e tão pouco conseguem perfilar o migrante. (Coordenadora de Políticas de Migração do Estado do Rio de Janeiro, maio de 2024).

De acordo com a coordenadora de políticas de migração do Estado do Rio de Janeiro, um exemplo notável é a falta de especificidade na coleta de dados sobre a população migrante. As entrevistas realizadas com os municípios do Estado do Rio de Janeiro revelaram que 94% dos imigrantes e refugiados não tiveram seu status migratório registrado, ou seja, os municípios não conseguiram identificar se o indivíduo era imigrante, refugiado ou apátrida. A entrevistada destacou que os municípios não coletam informações sobre o status migratório dos indivíduos, nem consideram esses dados como de interesse, o que é de máxima relevância. Essa lacuna de informação interfere diretamente na documentação dessas pessoas, em certas proteções legais, e nas autorizações de viagem. Neste aspecto, cabe mencionar que o Dossiê Migração e Refúgio publicado em 2024 pelo Estado do Rio de Janeiro constatou os seguintes dados preliminares (tabelas 11 e 12).

Tabela 10- Atendimentos entre 2021 e 2022 do Estado do Rio de Janeiro

ATENDIMENTOS ENTRE 2021 E 2022	
Assistência Social	8.384 atendimentos à pessoas imigrantes e refugiadas
Saúde	18.894 atendimentos à pessoas imigrantes e refugiadas

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Dossiê Migração e Refúgio do Estado do Rio de Janeiro

residentes em todo território nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>. Acesso em: 30 mai. 2024.

Tabela 11- Situação Migratória Situação Migratória do Estado do Rio de Janeiro

<b>SITUAÇÃO MIGRATÓRIA</b>
<b>94%</b> dos imigrantes e refugiados atendidos dos municípios não tiveram seu status migratório registrado
<b>5,5%</b> imigrantes/residentes
<b>0,5%</b> refugiados

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Dossiê Migração e Refúgio do estado do Rio de Janeiro

No que se refere às nacionalidades, o referido dossiê demonstra que o Estado do Rio de Janeiro possui, no mínimo 117 diferentes nacionalidades, sendo destacadas as 05 mais populosas nacionalidades (tabela 13).

Tabela 12- Nacionalidades de imigrantes e refugiados do Estado do Rio de Janeiro

<b>NACIONALIDADE</b>	
<b>PERCENTUAL</b>	<b>PAÍS</b>
22,60%	Venezuela
16,70%	Portugal
9,10%	Angola
8,30%	Haiti
6,10%	Argentina

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Dossiê Migração e Refúgio do Estado do Rio de Janeiro

Através dos dados apresentados no referido relatório também foi possível compreender o perfil migratório ao gênero, raça/etnia e faixa etária (tabelas 14, 15, 16 e 17).

Tabela 13- Raça/etnia de imigrantes e refugiados do Estado do Rio de Janeiro

<b>PERCENTUAL</b>	<b>RAÇA/ETNIA</b>
1,10%	Amarela
33,70%	Branca
0,80%	Indígena
26,20%	Parda
26%	Negra
12,20%	Não informada

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Dossiê Migração e Refúgio do Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 15- Gênero de imigrantes e refugiados do Estado do Rio de Janeiro

PERCENTUAL	GÊNERO
43,5%	Feminino
41,9%	Masculino
14,6%	Não informado

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Dossiê Migração e Refúgio do Estado do Rio de Janeiro

Tabela 16- Faixa etária de imigrantes e refugiados do Estado do Rio de Janeiro

FAIXA ETÁRIA	
PERCENTUAL	IDADE
15,20%	0 a 17 anos
40,50%	18 a 51 anos
10,40%	52 a 68 anos
12,5% -	59 a 85 anos
1,9 % -	86 a 101 anos
14,6 % -	Não informado

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Dossiê Migração e Refúgio do Estado do Rio de Janeiro.

A entrevistada esclareceu que ao realizar o mapeamento dos dados, outra dificuldade enfrentada se refere aos dados dos atendimentos no âmbito da Saúde, uma vez que CadÚnico não faz distinção de gênero entre pessoas *cis* e *transsexuais*

Quando tem um quantitativo “X” de mulheres, não conseguem saber se são mulheres ou homens *transsexuais*. Porque apresenta a interpretação da pessoa que está alimentando os dados no sistema, sem saber se está respeitando a identidade de gênero da pessoa. O importante é que pessoas processam refúgio no Brasil em razão da sua identidade de gênero. Por exemplo, se o país receber uma trans-russa e essa tiver buscado apoio pela sua condição e não conseguiram constatar? O que leva a aumentar o trabalho para juntar os dados com a Superintendência de LGBT para tentar ser mais assertivos no trabalho aglutinado. O que é importante para conseguir entender a complexidade da pessoa que é LGBT, mas também é uma pessoa migrante ou refugiada porque a interseccionalidade é um dado de interesse.

O que não é apresentado nos dados dos prontuários e também do CadÚnico por não serem específicos e não serem suficientes para entender a complexidade migratória. (Coordenadora de Políticas de Migração do Estado do Rio de Janeiro, maio de 2024).

Para solucionar o problema de mapeamento de dados no âmbito da Saúde, onde o CadÚnico não distingue entre pessoas *cis* e *transsexuais*, seria necessário implementar um

sistema de coleta de dados mais inclusivo e preciso. A entrevistada relata que encaminharam ofícios para o Ministério da Saúde, em razão da omissão do registro de dados da identidade de gênero dos indivíduos, além do trabalho em conjunto com a Superintendência de Políticas Públicas LGBTQI do Estado do Rio de Janeiro.

Percebeu-se, no discurso da entrevistada que a colaboração com a Superintendência de LGBTQI do Estado do Rio de Janeiro e o esforço coordenado com o Ministério da Saúde se apresentam como medida fundamental para padronizar essas práticas em nível nacional, promovendo uma abordagem mais inclusiva e concreta para o preenchimento e atualização de formulários que permitam identificação adequada de gênero, incluindo opções específicas para pessoas transexuais, facilitando a análise das necessidades específicas dessa população e a elaboração de políticas públicas diante do fluxo migratório.

Por fim, a elaboração do dossiê permitiu que o Estado do Rio de Janeiro realizasse um levantamento quantitativo por cada região, destacando-se para a pesquisa os dados referentes à região metropolitana (tabela 17).

Tabela 17- Quantitativos de atendimentos de municípios da Região Metropolitana

MUNICÍPIO	QUANTIDADE DE PESSOAS	NACIONALIDADE
Guapimirim	41 (SMAS)	Argentina, Colômbia, Nigéria, Peru e Venezuela
Itaboraí	64 (SMAS)	18 Nacionalidades (17,2% Portugal, 17,2% Peru e 12,5% Argentina)
Itaguaí	18 (SMS)	Espanha, Alemanha, Haiti, Peru, Chile, Japão, Filipinas e Argentina
Maricá	269 (SMAS)	34 nacionalidades (33,1% Portugal, 14,5% Haiti, 9,5% Venezuela)
	549 (SMS)	39 nacionalidades (43,1% Portugal, 9,6% Venezuela e 7,6% Haiti)
Niterói	463 (SMAS)	+ de 30 nacionalidades (28,1% Argentina, 12,7% Portugal e 11% Venezuela)
Nova Iguaçu	Sem registros de atendimento (SMS)	_____

Fonte: Elaborado pela autora com base no Dossiê Migração e Refúgio do Estado do Rio de Janeiro.

A partir dos dados coletados acima, pode-se constatar que o aludido dossiê não apresenta registros de atendimentos do município de Nova Iguaçu. Ainda pela entrevistada foi esclarecido que a Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu não receberam o ofício de solicitação:

A Secretaria de Assistência Social do município de Nova Iguaçu não respondeu os dados para configurar o dossiê, eles não receberam o ofício e não registraram o atendimento e a Secretaria Municipal de Saúde realizou uma troca no sistema do município e não conseguiram resgatar os dados de nacionalidade, uma pena porque a cidade realiza um trabalho de grande importância. (Coordenadora de Políticas de Migração do Estado do Rio de Janeiro,Vieira Lacerda Almeida, maio de 2024).

Segundo a Coordenadora, o contato com os municípios foi crucial para identificar lacunas de informação e planejou a elaboração de um protocolo de atendimento que inclui a questão do status migratório, considerada de suma importância. A metodologia utilizada contribuiu para a coleta de dados relevantes, confirmando a centralidade da região metropolitana do estado, ao mesmo tempo em que revelou pouca relevância de outras regiões, como os municípios do Noroeste, onde não houveram atendimentos. A análise dos dados coletados evidenciou questões como a segurança alimentar e a predominância de mulheres. Atualmente, está em desenvolvimento um fluxo de encaminhamento e monitoramento, que será apresentado na primeira reunião do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atençãp aos Refugiados (CEIPARM), aspecto essencial para formulação de políticas públicas.

Para o entrevistado, representante da esfera da União, da Coordenação Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, os principais desafios para a integração de imigrantes, refugiados e apátridas residem no fato de que estas pessoas vivem em cidades, bairros e comunidades, e não se relacionam diretamente com o Ministério da Justiça. É nesses espaços que precisarão acessar os serviços públicos ofertados pelo Estado brasileiro. Segundo o entrevistado, as funções finalísticas cabem aos estados e municípios, enquanto o papel do Ministério da Justiça é atuar na interlocução, capacitação e incidência junto aos entes federativos e seus respectivos gestores, de modo que as esferas competentes possam exercer suas funções com suas estruturas, garantindo que essas pessoas possam acessar as políticas públicas em igualdade de condições com os cidadãos brasileiros.

Outra questão relevante exposta pelo entrevistado foi a necessidade de a União realizar

um mapeamento dos programas de sucesso estabelecidos pelos municípios para os refugiados e solicitantes de refúgio, com o intuito de analisar e multiplicar as boas práticas dos estados e municípios. O Ministério da Justiça se interessa por compreender como esses programas são realizados, utilizando-os como aprendizado e, quando procurado por um ente da federação, podendo apresentar essas práticas como uma possibilidade para implementação em outros estados ou municípios.

A resposta do entrevistado evidencia a importância da colaboração entre estados e municípios na oferta de serviços públicos aos refugiados, destacando a necessidade de mapear e replicar programas bem-sucedidos. Além disso, enfatiza a responsabilidade do Ministério da Justiça em capacitar e orientar gestores locais para garantir que refugiados tenham acesso a direitos equivalentes aos dos cidadãos brasileiros.

Já a entrevistada, representante da Organização Social Panagah que viabiliza o fluxo de refugiados afgãos para o município de Nova Iguaçu, enfatiza que um dos desafios para a integração de imigrantes, refugiados e apátridas está ligada a ausência de políticas públicas efetivas para a integração de imigrantes e refugiados, o que representa um obstáculo significativo para a inclusão desses grupos na sociedade brasileira. Em diversas localidades, como os 35 municípios de 13 estados em que a Organização direciona refugiados, observa-se uma carência de políticas públicas específicas, tanto em nível local quanto federal e quando presentes, essas políticas frequentemente se revelam pouco eficazes.

A entrevistada salienta que a Lei de Migração, embora considerada uma das mais avançadas e modernas do mundo, carece de mecanismos eficazes de implementação. Um exemplo claro é a portaria destinada aos afgãos, que, apesar de válida, depende de um edital que não é publicado, tornando a medida ineficaz na prática. Essa desconexão entre a existência de leis progressistas e a sua aplicação prática impede que imigrantes e refugiados exerçam plenamente seus direitos, como o acesso ao trabalho, à educação e à saúde. A efetividade das leis é uma questão crítica. Mesmo com direitos formalmente garantidos, a realidade mostra que muitos imigrantes e refugiados enfrentam barreiras significativas para acessar serviços essenciais.

A falta de políticas públicas coordenadas e a dependência de iniciativas pontuais ou de organizações não governamentais sublinham a necessidade urgente de ações mais estruturadas e abrangentes. A entrevistada destaca que é imperativo que o governo brasileiro, em todas as

suas esferas, desenvolva e implemente políticas públicas que não apenas reconheçam os direitos dos imigrantes e refugiados, mas também garanta a sua efetiva aplicação. Isso inclui a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação contínua, para assegurar que as políticas públicas atinjam seus objetivos de maneira eficiente e equitativa.

#### **4.4.2 Construção de planos municipais e implementação de comitês estaduais e municipais**

Em relação a Construção de planos municipais e implementação de comitês estaduais e municipais, os entrevistados destacaram a importância crucial da construção de planos municipais e da implementação de comitês estaduais e municipais para a integração eficaz de imigrantes e refugiados.

No nível municipal, a entrevistada afirma que a elaboração de planos específicos, como o Plano Municipal de Atenção aos Imigrantes e Refugiados, é fundamental para integrar a rede socioassistencial e garantir que todos os órgãos contribuam conforme suas competências. No âmbito estadual, os comitês intersetoriais, como o CEIPARM, são vistos como essenciais para coordenar esforços e fortalecer as políticas de atenção aos refugiados. E no âmbito federal, o entrevistado do Conare elucidou a Coordenação de Políticas de Refúgio do Ministério da Justiça realiza um acompanhamento e monitoramento na construção dos planos de comitês estaduais e municipais para a formulação de políticas públicas para o atendimento e efetivação dos direitos de migrantes, refugiados e apatridias.

Segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social, o município iniciou em 2024 a elaboração do Plano Municipal de Atenção aos Imigrantes e Refugiados, e, em agosto do mesmo ano, publicou no Diário Oficial a constituição do Grupo de Trabalho, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), para estudar, discutir e elaborar as diretrizes do Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados de Nova Iguaçu, da qual a pesquisadora faz parte (Anexo B).

A entrevistada observa que o principal desafio será integrar a rede socioassistencial, de modo que cada órgão possa contribuir conforme sua competência, uma vez que a responsabilidade não recaia apenas sobre a Secretaria Municipal de Assistência Social. O plano abrangerá atribuições de diversas áreas, incluindo educação, saúde, infraestrutura, habitação, esporte, entre outras. No período inicial, o plano está na fase de agregação dos diversos atores

envolvidos, visando discutir as estratégias metodológicas e, posteriormente, ouvir a população. Esse diálogo é essencial para compreender as expectativas da comunidade em relação ao documento e para que a população possa contribuir efetivamente com a formulação do plano. De acordo com a assertiva da secretaria, ao estabelecer diálogo com a população refugiada, torna-se evidente que há um desejo comum de acesso à educação e à saúde, em igualdade com os brasileiros, mas visando valorizar e respeitar as diferenças culturais.

Já a entrevistada, do estado do Rio de Janeiro, comprehende que uma das formas para a integração de imigrantes e refugiados são os comitês, tais como o *Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados (CEIPARM) e na estrutura do governo do estado o Comitê Técnico da População Migrante e Refugiados e as parcerias intersetoriais em diferentes frentes*. Além da atualização com a ampliação dos eixos e das proteções do Plano Estadual de Política de Atenção aos Refugiados publicado em 2014.

De acordo com a entrevistada, o fortalecimento dos comitês estaduais a partir de 2023 é evidenciado pelo funcionamento de dez dos doze comitês, impulsionado pelo trabalho realizado no Rio Grande do Norte e em outros estados do Nordeste, bem como no estado de Roraima. Isso reflete uma mudança na perspectiva dos estados quanto à importância desses colegiados. Na esfera estadual, o Rio de Janeiro se destaca pelo acompanhamento mais específico, através do CEIPARM - Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes do Rio de Janeiro. No entanto, no nível municipal, o estado do Rio de Janeiro ainda está distante desse ideal, contando apenas com dois comitês, dos quais apenas o da Capital está em funcionamento, enquanto o de Niterói, apesar de criado, não foi implementado. Destaca-se que houve esforços de apoio à criação de comitês pelo consórcio da região norte, porém sem relevante avanço:

A maior dificuldade para a criação é o isolamento político do migrante, a exemplo do município de Campos, que possui uma estrutura, tem um Posto da Polícia Federal, mas os migrantes não entenderam a importância da participação política e às vezes não possuem recursos para participarem das reuniões, sem falar do isolamento dessa população em refúgio. Portanto, seria interessante articular a criação de comitês por regiões, por centralidades, pois nem sempre é importante institucionalizar um município com esses comitês sem atividade, para fazer valer o direito de voz dessas pessoas. (Coordenadora de Políticas de Migração do Estado do Rio de Janeiro, maio de 2024).

Cabe ressaltar que a entrevistada foi coordenadora do Conselho e Comitês Estaduais

para Refugiados, Apátridas e Migrantes (FONACCERAM) até agosto de 2023. O fórum contou com dez colegiados estaduais até o referido ano, incluindo representações do poder público e da sociedade civil, cada um com duas cadeiras por colegiados, e, sobre isto, a entrevistada acrescentou:

Um dos aspectos que reduzem a integração local é que as pessoas ao longo do tempo perdem a perspectiva do porquê migrante e são “jogadas” sem serem sujeitos autônomos. Fica um tempo de abrigamento em um estado e depois vão para outro estado, e não por uma busca de independência, pois não sentem parte de um coletivo. Com um banco de dados nacional, essa mudança de assistência não seria frequente, o que ela chama de “migração dentro da migração”. O que o estado tenta fazer hoje é acompanhar o fluxo dos municípios para incentivar cada caso para integrar as pessoas e que essas não fiquem migrando. Se estivesse um banco de dados nacional seria possível ter acesso a informações sistematizadas para o acompanhamento do deslocamento interno.(Coordenadora de Políticas de Migração do Estado do Rio de Janeiro, maio de 2024).

Segundo o entrevistado, representante da Coordenação de Políticas de Refúgio do Ministério da Justiça, há um acompanhamento e monitoramento contínuos na construção de planos e comitês estaduais e municipais para a formulação de políticas públicas voltadas ao atendimento e efetivação dos direitos de migrantes, refugiados e apátridas. O entrevistado destaca que o estado do Rio de Janeiro se sobressai entre os estados da federação, demonstrando uma construção mais sólida dessas políticas tanto no âmbito estadual quanto no municipal. Ele salienta que a Coordenação acompanha a mobilização da cidade de Nova Iguaçu para a construção de um comitê municipal, visto que é considerado um município ativo no qual inclusive recentemente recebeu os repatriados que estavam na Faixa de Gaza, no Oriente Médio. Além disso, destacou o papel do Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados, Apátridas e Migrantes (FONACCERAM)<sup>64</sup>, que tem a função de ser o “comitê dos comitês”, com o papel de grande articulador.

---

<sup>64</sup> A criação do Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados, Apátridas e Migrantes ocorreu em 16 de março de 2022 e possui como principais competências: o planejamento e desenvolvimento de estratégias junto aos governos locais; a identificação e priorização de agendas comuns para discussão e incidência com Governo Federal; o estabelecimento de comissões e grupos de trabalho para discussão e aprofundamento de temas relevantes específicos; e o fomento das discussões acerca da promoção dos direitos das pessoas refugiadas, apátridas e migrantes, bem como de sua proteção e integração local. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/04/Relatorio-FONACCERAM\\_16mar2023.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/04/Relatorio-FONACCERAM_16mar2023.pdf). Acesso em: 30 mai. 2024.

#### **4.4.3 Infraestrutura necessária para o atendimento de imigrantes, refugiados e apátridas**

Os entrevistados dos âmbitos municipal, estadual e federal concordam que uma infraestrutura robusta e adequada é essencial para o atendimento de imigrantes e refugiados. Eles sublinham que a infraestrutura para um bom atendimento não está necessariamente associada à existência de espaços físicos e equipamentos públicos exclusivos para imigrantes e refugiados. Pelo contrário, uma infraestrutura adequada está intrinsecamente ligada à garantia de acesso universal a serviços públicos básicos, tais como saúde, educação, habitação e assistência social.

De acordo com a Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, o ideal é que imigrantes e refugiados tenham acesso a todos os equipamentos e serviços que o município possui. Para ela, a criação de serviços específicos tende a estigmatizar ainda mais essa população em refúgio ou migrantes, sendo preferível que eles tenham acesso igualitário, como qualquer cidadão comum, a todos os locais e serviços. As políticas afirmativas do município alinham que, embora existam casos específicos que possam necessitar de atenção diferenciada, a ideia central é garantir um acesso universal a todos, com os mesmos direitos e deveres. A entrevistada acredita que imigrantes e refugiados devem ser integrados ao mesmo grupo como uma forma de intercâmbio cultural.

Em consonância com a análise do município, o representante da Coordenação de Políticas de Refúgio do Ministério da Justiça corrobora que a infraestrutura adequada para realizar o atendimento integral a imigrantes e refugiados deve ser analisada com base nos pressupostos dos direitos e deveres das pessoas brasileiras, sem a necessidade de criação de estruturas específicas. No entanto, ele reconhece a existência de exceções, como no caso do município do Rio de Janeiro, onde o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) desempenha um papel crucial ao reunir em um único espaço diversos serviços úteis para essa população. O entrevistado ressalta que esse tipo de espaço precisa ser expandido para municípios com um grande número de migrantes e refugiados. Neste ponto, o entrevistado expõe que:

De maneira geral o objetivo é encorpar e englobar essa população aos serviços públicos e às estruturas que os estados, municípios e o estado brasileiro dispõem. Claro, existem alguns equipamentos específicos, mas ter equipamentos públicos

capazes de receber essas pessoas com qualidade é significativo. E por fim, a barreira linguística, no que tange à educação, as escolas com profissionais que recebem pessoas com dificuldades com a língua portuguesa, que pode também reverberar na questão do acesso à saúde, mas é incluir essas pessoas para terem os mesmos direitos da população brasileira. (Coordenador de Políticas de Refúgio, julho de 2024)

Na esfera estadual, a entrevistada ao ser questionada sobre a infraestrutura necessária para o atendimento de imigrantes e refugiados, destacou que a qualidade do atendimento não está intrinsecamente ligada a estruturação de novos equipamentos públicos, em vez disso, ela enfatizou a importância crucial da contratação de profissionais qualificados para atender às necessidades específicas desses indivíduos:

Existe uma grande lacuna na questão da migração, pois não existe a responsabilidade específica como, por exemplo, para auxiliar a documentação para o migrante preencher um sistema, existe uma série de barreira de acesso (idiomas, formulários e preenchimento) para essa população acessar um sistema documental é um grande gargalo, os acessos aos sistemas tais como: do SISCONARE e SISMIGRA. A documentação do migrante não é de responsabilidade da assistência social, mas geralmente é essa profissional que realiza sem a obrigação ou conhecimento técnico. No núcleo do atendimento, qual profissional deve ser contratado para fazer a documentação? No CRAI é um advogado, mas no CRAS ou CREAS é uma assistente social, sem conhecer uma legislação internacional? Seria interessante um responsável e define um advogado para fazer esse trabalho. (Coordenadora de Políticas de Migração do Estado do Rio de Janeiro, maio de 2024).

Já a área da Saúde é definida pela coordenadora de Políticas de Migração do Estado do Rio de Janeiro, como mais fácil e com menos barreiras, sendo apontado que o maior problema da saúde para o migrante é a população migrante e transsexual, porém salienta que o trabalho do comitê de saúde é muito bem estruturado. Outra questão que ela coloca como grande nó é o acesso aos benefícios sociais para a população migrante, mas principalmente pela falta de profissionais qualificados e não por falta de equipamentos públicos. A entrevistada mencionou que a cidade do Rio de Janeiro, devido à sua magnitude, necessita de um Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), diferentemente de outros municípios. Além disso, o CRAI no Rio de Janeiro possui um orçamento anual de um 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), porquanto um montante que pode não ser justificável para outros municípios menores. Desta forma, a realidade orçamentária de outros municípios podem não permitir ou numericamente dispensar a necessidade de criação de um Centro de Referência autônomo para cada município.

#### **4.4.4 Capacitação e sensibilização dos agentes públicos para o atendimento e efetivação dos direitos da população migrante, refugiada e apátrida**

Os entrevistados dos âmbitos municipal, estadual e federal apresentaram um consenso significativo sobre a importância da capacitação e sensibilização dos técnicos e agentes públicos no atendimento a imigrantes e refugiados.

No município de Nova Iguaçu, a Secretaria Municipal de Assistência Social informa que foi instituído o Núcleo de Educação Permanente (NUEP), que iniciou um processo de capacitação envolvendo técnicos experientes, organismos internacionais como a OIM (Organização Internacional para as Migrações), Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), OIT (Organização Internacional do Trabalho), e o departamento de migração do governo federal. Segundo a entrevistada a capacitação dos técnicos é realizada por meio de diálogos e pela apresentação das experiências do município em outros territórios, esse esforço visa aprimorar as práticas locais e torná-las referência para outros estados e municípios.

No âmbito estadual, a Coordenadora de Políticas de Migração e Refúgio do Governo do Estado do Rio de Janeiro informou que o Estado do Rio de Janeiro trabalha com o acompanhamento dos municípios por meio de capacitações e apoio técnico. As capacitações envolvem uma cooperação intersetorial abrangendo as áreas de direitos humanos, saúde e educação. Nesse processo, todas as secretarias do Governo Estadual, o Ministério Público Estadual, o Ministério Público da União, a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública Estadual, bem como instituições sociais parceiras, como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e o Viva Rio, além de organizações da sociedade civil e lideranças formadas por migrantes, como a Mawon (representada por haitianos) e a organização Pacto pelo Direito de Migrar (PDMIG), liderada por africanos, são convidadas a participar. Essa abordagem promove uma rotação de participação e fortalece as atividades do governo estadual em relação à política de migração e refúgio.

Em 2023, foram realizadas aproximadamente sete capacitações em diferentes municípios, promovendo engajamento colaborativo e mobilização integral. Um aspecto crucial é a questão documental, particularmente até mesmo a falta de informação sobre o direito à dispensa de documentação para efetivação de matrículas pode ser a motivação para obstaculizar o acesso à serviços públicos. As capacitações oferecidas não são complexas, mas consistem em formas de sensibilização e na transmissão de conceitos básicos para orientar e direcionar os agentes públicos. Essas

atividades, rodas de conversa e exibição de vídeos, têm como objetivo demonstrar a legalidade da migração de maneira acessível. A entrevistada acrescentou que: “após as capacitações, o município de Cabo Frio criou um núcleo de atendimento ao migrante, um canal de ouvidoria para xenofobia, ou seja, mesmo sendo algo simples, interferiu positivamente na forma de atendimento e ação de integração do município. (Coordenadora de Políticas de Migração do estado do Rio de Janeiro, maio de 2024).

No âmbito federal, o entrevistado ressaltou que as ações mais ativas da Coordenação em relação à efetivação dos direitos e deveres dos refugiados são as capacitações dos servidores das diferentes esferas. Desta forma, o Ministério da Justiça e Segurança Pública quando requisitado realiza cursos de capacitação para servidores dos diversos entes federativos, além das interlocuções com as universidades brasileiras, principalmente pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello<sup>65</sup> que foi implementada pelo ACNUR e até mesmo com outras universidades que não compõem a Cátedra. O entrevistado salientou que as universidades são espaços importantes para integração dessas pessoas, não só pelos estudantes com matrículas regulares, como também as ações de extensão universitária nas mais diversas áreas.

O representante do Conare afirma que o Ministério da Justiça, no Departamento de Migrações, sempre busca apoiar o máximo possível na construção de espaços públicos adequados para que os migrantes e refugiados consigam se representar politicamente com autonomia. Nesta esteira, o entrevistado ressalta:

Claro que é importante também a mediação, mas a voz política autônoma é vista como importante por conta da representatividade e se assim desejarem. Também acompanharam a construção da Política Nacional de Refúgio, Migração e Apatidíia, a qual regulamenta o artigo 120, da Lei de Migração, tendo um dos seus eixos com a participação política de associações, pessoas e migrantes refugiados. Não compete ao Departamento criar, mas incentivar, convidar para eventos, seminários para a construção e estabelecer esses espaços políticos. (Coordenador de Políticas de Refúgio, julho de 2024)

A convergência entre as três esferas destaca a necessidade de uma abordagem integrada

---

<sup>65</sup> Desde 2003, o ACNUR implementou a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) que visa a celebração de acordo de cooperação com as universidades interessadas, o ACNUR estabelece um Termo de Referência com objetivos, responsabilidades e critérios para adesão à iniciativa dentro das três linhas de ação: educação, pesquisa e extensão com centros universitários nacionais. A Cátedra recebeu esse nome em homenagem ao brasileiro, Sérgio Vieira de Mello, que dedicou grande parte da sua carreira profissional nas Nações Unidas ao trabalho com refugiados, como funcionário do ACNUR e foi morto no Iraque. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/>. Acesso em: 03 ago. 2024.

e contínua na capacitação de profissionais, garantindo que as políticas de atendimento a imigrantes e refugiados sejam implementadas de maneira eficaz e humanizada.

#### **4.5. Investigaçāo da participação do poder público municipal na implementaçāo de políticas públicas para a integraçāo de imigrantes e refugiados**

O município de Nova Iguaçu tem se destacado como um destino acolhedor para um número significativo de imigrantes e refugiados, sendo reconhecido tanto nacional quanto internacionalmente por seu caráter integrador frente a pluralidade dos fluxos migratórios com diversas nacionalidades. Na concepção da entrevistada do âmbito estadual:

O perfil acolhedor do município possui a característica de não fechar as portas e de tentar trabalhar com todo o público que chega, o que significa um abraçar na condução da política migratória como uma pauta de direitos humanos, portanto um total mérito desse município em específico. A condução da política pública no âmbito municipal foi bem estruturada, principalmente quanto ao combate a xenofobia, seja, com o recebimento dos repatriados de Gaza, no mês de dezembro do ano de 2023, dos venezuelanos e indígenas Waraos, dos afegãos e de todo fluxo migratório no município. (Coordenadora de Políticas de Migração do estado do Rio de Janeiro, maio de 2024)

Destaca-se que o governo de Nova Iguaçu obteve a certificação do Migracidades<sup>66</sup> em 2021, destacando-se como um dos governos locais reconhecidos pelo programa. O município recebeu aproximadamente 49 pessoas venezuelanas no período de abril de 2018 e agosto de 2021, através da estratégia de interiorização do Governo Federal, além de fluxos migratórios espontâneos. Segundo a certificação do Migracidades, durante o processo de certificação, foram identificadas várias boas práticas implementadas pelo governo local, dentre elas, resalta-se a parceria com a Cáritas Diocesana de Nova Iguaçu para a regularização documental de imigrantes e a orientação a idosos venezuelanos. Na área da saúde, foi contratado um médico venezuelano para atender imigrantes na Unidade de Pronto Atendimento (UPA). No âmbito da educação e integração, foram incluídas crianças indígenas refugiadas e imigrantes Warao no

---

<sup>66</sup> A plataforma "Migracidades: Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil" é resultado de uma colaboração entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e financiamento do Fundo da OIM para o Desenvolvimento. Seus objetivos incluem capacitar os atores locais, fomentar o diálogo sobre migração, certificar o envolvimento dos governos na melhoria da gestão migratória e destacar as boas práticas encontradas em estados e municípios brasileiros.. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2022/03/Factsheets\\_Migracidades\\_2021\\_NovaIguacu.pdf](https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2022/03/Factsheets_Migracidades_2021_NovaIguacu.pdf). Acesso em: 05 jul. 2024.

Programa Primeira Infância e oferecidas aulas online no abrigo Parque Estoril.

No entanto, é imperativo reconhecer que os indivíduos que migram para esta localidade enfrentam desafios em seu processo de integração, as quais podem comprometer o pleno exercício de seus direitos fundamentais e o acesso a serviços públicos essenciais, como saúde, educação e assistência social.

Para assegurar a efetivação dos direitos de imigrantes e refugiados, é imprescindível que a administração local implemente e formalize políticas públicas de integração. Conforme destaca Secchi (2014, p. 1), as “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões”.

Ao analisar a caracterização dos fluxos de refugiados no município de Nova Iguaçu, constatou-se que o acompanhamento e acolhimento dessas populações são concentrados nas atribuições da Secretaria Municipal de Assistência Social, sem um envolvimento efetivo das demais secretarias municipais. Observa-se que os principais atores envolvidos na atuação com os grupos de imigrantes e refugiados são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

No caso específico dos venezuelanos indígenas Waraos, a Secretaria Municipal de Assistência Social informou que foi instituído um Grupo de Trabalho intersetorial. Esse grupo é composto por funcionários da própria Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, pela Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu, membros do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), da Organização Internacional para as Migrações (OIM), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), da Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro, além de demais membros da sociedade civil e organizações internacionais.

Apesar do engajamento da rede, é imprescindível que as ações governamentais sejam previamente estabelecidas por meio de um plano municipal voltado para imigrantes e refugiados. Os municípios, como unidades administrativas mais próximas dos cidadãos, desempenham um papel crucial na execução dessas políticas. A elaboração de planos municipais específicos para a integração desses grupos é, portanto, de fundamental importância para o alinhamento de demandas, coesão social, bem como para a definição de eixos temáticos que articulem com as competências de cada secretaria municipal.

Conforme mencionado anteriormente, em entrevista realizada com a Secretaria

Municipal de Assistência Social, os estudos para a elaboração do Plano Municipal de Atenção aos Imigrantes e Refugiados foram iniciados em fevereiro de 2024. Posteriormente, a comissão responsável pelo plano, da qual a pesquisadora faz parte, foi oficializada com sua publicação no Diário Oficial. Dessa forma, o plano encontra-se atualmente em fase de discussão e análise metodológica. Em etapas subsequentes, será estimulada a participação social com diálogos e consultas aos líderes de imigrantes e refugiados residentes no município para contribuir com o desenvolvimento do plano.

A publicação de um Plano Municipal de Atenção aos Imigrantes e Refugiados é um passo inicial para a implementação de políticas públicas migratórias, haja vista que o município já atua com medidas de integração de imigrantes e refugiados mas não possui formalização da sua conduta.

Inicialmente o plano municipal será dividido em 06 eixos: Eixo 1: Participação Social (Criação do Conselho Municipal, Normatizações e Fórum Popular); Eixo 2: Assistência Social; Eixo 3: Acesso à educação; Eixo 4: Saúde; Eixo 5: Direitos Humanos; Eixo 6: Desenvolvimento econômico e trabalho digno. Cada eixo temático deve ser direcionado por um ou mais objetivos estratégicos que orientem as ações programáticas correspondentes. Essas ações devem espelhar as diretrizes, os princípios e os resultados desejados pela administração pública municipal na execução do Plano.

No entanto, o plano municipal, que começou a ser implementado em 2022, ainda se encontra em uma fase incipiente. A política tem avançado de forma lenta, sem um prazo claro para sua conclusão. Essa morosidade dificulta a implementação de medidas subsequentes, que são essenciais para a formalização de metas, a integração das secretarias municipais e a efetiva implementação de políticas públicas voltadas para a integração de imigrantes e refugiados. A demora no desenvolvimento do plano também prejudica a criação de uma estratégia coesa para atender às complexas necessidades dessas populações no âmbito municipal.

Outro importante passo para a implementação eficaz das políticas públicas destinadas aos imigrantes e refugiados na avaliação dos entrevistados se trata da interlocução entre os entes federativos. A articulação entre os diferentes níveis de governo e a formação de parcerias sólidas são fundamentais para assegurar a integração e a efetivação dos direitos dessa população vulnerável.

Milesi e Carlet (2007) defendem que a municipalização, ou seja, o aumento da

participação das prefeituras na criação e execução de políticas públicas para pessoas em situação de refúgio, pode representar uma estratégia relevante para o avanço neste setor. Essa abordagem não apenas promoveria a participação ativa de imigrantes e refugiados, que são os principais interessados, mas também levaria em conta as particularidades de cada município ou de consórcios intermunicipais. É crucial observar que os eventos sociais geralmente não se restringem aos limites legais estabelecidos para a gestão territorial.

De acordo com a Secretaria Municipal de Assistência Social, não existe uma estrutura metodológica consolidada, apesar das tentativas de provocar o estado para estabelecer um diálogo mais eficaz em relação à população imigrante. Embora o governo federal possua melhor acesso, uma vez que é responsável pela recepção dos grupos e pelo cofinanciamento do trabalho realizado pelo município, o que facilita um diálogo mais efetivo, nenhum dos três entes federativos possui uma estrutura metodológica de informações sistematizadas.

No âmbito estadual, a entrevistada analisa com um olhar bastante crítico e constata que a falha na interlocução entre os entes dificulta o acompanhamento adequado dos migrantes. Ela argumenta que, se essa articulação ocorrer desde o início, o Estado poderia atuar como ponto focal para estabelecer um fluxo eficiente de encaminhamentos e monitoramento da documentação, além de estabelecer parcerias públicas para o acompanhamento e monitoramento das políticas públicas implementadas para a integração e efetivação de direitos fundamentais.

Sob a perspectiva do entrevistado no âmbito federal, no que tange à pauta do refúgio, o instrumento considerado mais adequado para promover a interlocução sobre os refugiados e solicitantes de refúgio são as reuniões do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Uma das atribuições do CONARE é reunir diferentes órgãos em um mesmo espaço para discutir, de maneira qualificada, questões de interesse comum, cada qual dentro das competências institucionalizadas dos ministérios envolvidos. O entrevistado exemplifica essa dinâmica da seguinte forma:

As interlocuções são diferenciadas de acordo com cada órgão, as ações podem ser mais presentes como exemplo da Polícia Federal que é a autoridade migratória do país, que possui um trabalho na ponta com esse público e possui a atribuição de e responsável pela documentação e interlocução cotidiana e se faz importante para que o trabalho seja qualificado com informações e boas práticas alinhadas em conjunto.(Coordenador de Políticas de Refúgio, julho de 2024)

A fragilidade da interlocução entre os entes e a falta de coordenação e integração entre os diferentes níveis de governo e as diversas áreas de políticas públicas é uma dificuldade recorrente. Políticas fragmentadas e a ausência de comunicação eficaz entre órgãos governamentais podem resultar em esforços duplicados ou conflitantes, desperdiçando recursos e reduzindo a eficiência das ações. A integração e a coordenação intersetorial são fundamentais para uma implementação de políticas bem sucedidas.

Outro aspecto relevante que contribui para a implementação de políticas públicas é a criação do NAIR – Núcleo de Atendimento de Imigrantes e Refugiados, que, segundo o entrevistado, assistente social e técnico da Secretaria de Assistência Social do Município de Nova Iguaçu destaca que será implementado na Subsecretaria de Direitos Humanos: “A sala destinada ao NAIR já foi reformada e preparada para abrigar o núcleo. O espaço será ocupado por profissionais contratados exclusivamente para o acompanhamento e a implementação de políticas migratórias no município” (Assistente social e técnico da Secretaria de Assistência Social do Município de Nova Iguaçu, maio de 2024).

Como enfatizou a Secretaria Municipal de Assistência Social, “muita coisa está sendo feita e há muita coisa a se fazer” (Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, maio de 2024), isso envolve diretamente o reconhecimento dos progressos e retrocessos alcançados até o momento. Considera-se os equívocos e os acertos, os desafios enfrentados e os que virão, as parcerias necessárias, bem como os aprendizados de cada fluxo migratório recepcionado no município. No entanto, é essencial considerar que isso representa a política em ação, sendo implementada e aplicada conforme as suas possibilidades e os impactos viáveis.

Bucci (2013, p. 10) sustenta que “o desafio da democratização brasileira é inseparável da equalização de oportunidades sociais e da eliminação da situação de subumanidade em que se encontra quase um terço da população” Observa-se que o município realiza um movimento significativo para assegurar que imigrantes e refugiados não sejam negligenciados no município, visando, ao contrário, a concretização de seus direitos fundamentais e a promoção da igualdade de oportunidades sociais para todos.

As questões abordadas, juntamente com os possíveis desdobramentos discutidos nos capítulos precedentes, evidenciam a complexidade inerente ao processo de implementação das políticas públicas destinadas à integração de imigrantes e refugiados no município de Nova

Iguaçu. De acordo com Höfling (2001), a implementação de cada política possui uma dinâmica particular, com progressos e retrocessos, influenciada tanto pelos atores envolvidos quanto pelo contexto econômico, cultural e social.

Examinar a dinâmica das relações que influenciam as políticas em variados contextos e sua prática discursiva possibilita entender "a política como ela é". Isso significa que não se deve apenas analisar como as políticas deveriam funcionar segundo as normas estabelecidas, mas sim como elas realmente operam na prática. Adotar uma perspectiva analítica e não condenatória ao avaliar a realidade é uma dimensão constitutiva nos estudos sobre a implementação de políticas públicas.

A implementação de políticas públicas voltadas para a integração de imigrantes e refugiados em Nova Iguaçu é um processo em constante evolução, caracterizado por desafios e avanços. A criação do NAIR – Núcleo de Atendimento de Imigrantes e Refugiados, bem como o empenho contínuo da administração municipal em aprimorar a coordenação intersetorial, refletem um compromisso claro com a inclusão e a proteção dos direitos fundamentais dessas populações. Contudo, a efetivação desses objetivos requer uma articulação mais eficaz entre os diversos atores envolvidos e um planejamento estratégico que estabeleça metas claras e diretrizes concretas, garantindo que cada secretaria municipal esteja alinhada para compreender e responder à complexidade do contexto migratório.

A continuidade dessas políticas requer uma abordagem que vá além da simples implementação de medidas previamente definidas. É essencial um monitoramento contínuo das ações, com um cronograma para avaliação dos resultados e o ajuste das estratégias conforme surgem novas necessidades e desafios. Somente através de um esforço coletivo, que envolva não apenas o poder público, mas também a sociedade civil e as próprias comunidades migrantes será possível desenvolver uma política pública que efetivamente promova a inclusão e a igualdade de oportunidades, assegurando que imigrantes e refugiados sejam plenamente integrados à sociedade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs a analisar a efetivação dos direitos fundamentais de imigrantes e refugiados no município de Nova Iguaçu, no estado do Rio de Janeiro, a partir da implementação de políticas públicas no âmbito municipal. A pesquisa evidenciou a importância do papel da administração pública municipal na promoção da integração desses grupos vulneráveis, destacando os desafios enfrentados e as práticas adotadas pelo município.

Ao longo dos capítulos, buscou-se estabelecer um debate sobre a contextualização das políticas públicas migratórias, além de refletir sobre questões importantes relacionadas à evolução do reconhecimento de imigrantes e refugiados como sujeitos de direitos. Esse reconhecimento não foi dado, ao revés, foi fruto de muita sobrevivência e luta. A proteção de refugiados constitui uma questão fundamental de direitos humanos, que permanece como um tema central na agenda política, refletido na elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A reflexão sobre a situação dos refugiados é extremamente relevante e contemporânea. A Lei de Refúgio brasileira (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997) é reconhecida como uma das mais avançadas globalmente, e a Lei de Migração brasileira (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017) reforçou a perspectiva dos direitos humanos dentro da política migratória nacional. No entanto, essas legislações, por si só, não são suficientes para garantir a plena efetivação dos direitos dessa população. No decorrer da pesquisa, foi possível identificar que, embora haja um arcabouço jurídico robusto para a proteção dos direitos de imigrantes e refugiados, a efetivação desses direitos enfrenta desafios consideráveis no âmbito municipal.

A base teórica para o estudo deste objeto reuniu contributos teóricos advindos dos autores que embasaram o entendimento sobre imigração no Brasil. Além disso, contribuições teóricas de outras áreas também serviram para embasar toda a discussão no campo das Políticas Públicas e presente nesta investigação, como o conceito de políticas públicas e suas classificações através das concepções dos autores Bernardo Secchi, Celina Souza, Ana Cláudia Niedhardt Capella.

O primeiro capítulo apresentou uma contextualização dos principais marcos históricos do processo migratório e a formação dos atos normativos fundamentais para a proteção de imigrantes e refugiados. Este capítulo discutiu a importância da criação da Organização das

Nações Unidas (ONU) em 1945 e da Carta das Nações Unidas do mesmo ano, além de abordar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Foram analisados também a Convenção de Genebra, o Protocolo de 1967, o Estatuto dos Estrangeiros, a Constituição Federal, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que estabelece mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e a trajetória e os debates que abriram caminhos Lei de Migração nº 13.445, de 24 de maio de 2017.

O segundo capítulo foi estruturado com o objetivo de embasar a compreensão do cenário do Estado neoliberal brasileiro e suas implicações para as políticas públicas migratórias, com foco na tensão entre as demandas do neoliberalismo e a necessidade de garantir os direitos fundamentais dos migrantes. Desta forma, o capítulo discutiu a identificação e reconhecimento das demandas migratórias como um problema público aprofundando o conceito de políticas públicas e destacando o ciclo dessas políticas como um processo dinâmico que abrange a formulação, implementação e avaliação, além da sua classificação e a inserção de Política Pública para imigrantes e refugiados no campo das Políticas Públicas Redistributivas. Além disso, o capítulo analisa a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, enfatizando a importância de alinhar essas iniciativas com as agendas globais de desenvolvimento, como a Agenda 2030 da ONU.

O terceiro capítulo delineou o caminho metodológico seguido na pesquisa, destacando as abordagens investigativas escolhidas. A seleção do método de investigação, essencial em qualquer estudo científico, foi orientada pela natureza e pelos objetivos específicos da pesquisa, bem como pelas condições estruturais à disposição do pesquisador. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, centrada em um estudo de caso no município de Nova Iguaçu, localizado na Baixada Fluminense, Rio de Janeiro. A opção pelo estudo de caso foi justificada pela necessidade de entender o contexto e a complexidade da situação abordada, permitindo uma análise empírica da experiência local com imigrantes e refugiados. Além disso, o capítulo abordou a metodologia referente ao levantamento bibliográfico e documental, a aplicação de questionários a diversos grupos, e a realização de entrevistas semiestruturadas, etapas fundamentais para a construção e validação da coleta de dados que embasam os resultados discutidos no quarto capítulo.

O último capítulo apresentou a análise da investigação, abordando a descrição e a interpretação dos dados coletados, bem como os resultados obtidos por meio de uma pesquisa

de campo. O objetivo principal dessa etapa foi obter informações primárias que permitissem uma compreensão detalhada dos grupos de imigrantes e refugiados em Nova Iguaçu. Os objetivos específicos foram alcançados, incluindo a caracterização dos grupos formados por indivíduos em situação de imigração e refúgio no município, com dados coletados pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, que apresentou um levantamento das nacionalidades dos migrantes inscritos no Cadastro Único, além de um perfil detalhado com descrição de idade e gênero de cada fluxo de refugiados. Outro objetivo específico alcançado foi a análise das condições de integração dos indivíduos em situação de imigração e refúgio no município, com ênfase na análise dos principais desafios para a integração de imigrantes, refugiados e apátridas, a construção de planos municipais, a implementação de comitês estaduais e municipais, a infraestrutura necessária para o atendimento dessa população, e a capacitação e sensibilização dos agentes públicos para a efetivação dos direitos dessa população, conforme a percepção dos gestores públicos.

As análises envolveram representantes da esfera federal, como o Coordenador Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, da esfera estadual, com a Coordenação de Políticas de Migração e Refúgio da Subsecretaria de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos Humanos do Governo do estado do Rio de Janeiro, e no âmbito do município de Nova Iguaçu, representado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e demais servidores envolvidos com a temática de imigração e refúgio, assim como a Organização Social Panagah responsável pelo encaminhamento do fluxo de refugiados afgãos recepcionados pelo município.

Além das entrevistas com gestores públicos, o capítulo inclui uma síntese das entrevistas realizadas com 12 refugiados venezuelanos idosos residentes no abrigo Casa de Acolhida, que revelam suas percepções e experiências. Adicionalmente, o capítulo apresenta a entrevista com um refugiado afgão, atualmente empregado na Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, que detalhou sua trajetória de refúgio. Este refugiado, que trabalhou diretamente com o presidente do Afeganistão e foi forçado a deixar sua vida anterior, compartilha sua experiência de reconstrução pessoal e sua representatividade na execução do seu trabalho que visa contribuir para o acolhimento de outros imigrantes e refugiados no município.

O capítulo também abordou a participação do Poder Público municipal na implementação de políticas públicas para a integração de imigrantes e refugiados no município

de Nova Iguaçu sendo explorada a atuação do município na recepção e integração de imigrantes e refugiados, destacando tanto os avanços quanto os desafios enfrentados. A análise mostrou que Nova Iguaçu tem sido reconhecida por seu acolhimento, mas ainda enfrenta dificuldades na coordenação entre diferentes secretarias municipais e na formalização de políticas públicas específicas para essa população. A pesquisa destacou a importância da elaboração de um Plano Municipal de Atenção aos Imigrantes e Refugiados, que está em fase de desenvolvimento, e que se propõe a criar eixos temáticos para orientar a integração dessas populações e nortear a integração das secretarias municipais e as ações das políticas setoriais. Além disso, o estudo abordou a necessidade de uma maior articulação entre os entes federativos e a criação do Núcleo de Atendimento de Imigrantes e Refugiados (NAIR) como passos fundamentais para a efetivação dos direitos dos migrantes.

Ao alcançar os objetivos específicos, observa-se que o objetivo geral desta dissertação de mestrado também é alcançado. No entanto, reconhece-se que existem algumas limitações na pesquisa.

Um dos fatores que contribui para a limitação é a ausência de implementação de uma política nacional ainda em desenvolvimento, conforme previsto no Art. 120 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Esta lei estabelece que a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia tem como objetivo coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A política deve contar com a participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas..

Outra limitação decorrente da ausência de uma política nacional é a dificuldade em promover um diálogo coordenado entre os entes federativos e parceiros envolvidos. Isso se deve ao fato de que a implementação da política ainda está em fase de discussão na Administração Pública Federal.

Outra limitação identificada na pesquisa refere-se à morosidade no processo de elaboração do Plano Municipal, cuja implementação estava originalmente prevista para fevereiro de 2023. Essa demora impactou diretamente as ações práticas do município, dificultando o planejamento estratégico e a definição de metas objetivas para a integração de imigrantes e refugiados em âmbito local. O plano foi publicado após a conclusão da dissertação, mas antes de sua publicação oficial, o que possibilitou sua inclusão no Anexo C deste trabalho.

Observou-se que o município de Nova Iguaçu apresenta características evidentes de acolhimento de imigrantes e refugiados, porém o atendimento a essa população tem sido realizado de maneira exclusiva pela Secretaria Municipal de Assistência Social, que emprega suas práticas cotidianas e recursos já disponíveis para promover a integração. Contudo, a implementação de políticas públicas voltadas especificamente para imigrantes e refugiados ainda se mostra incipiente. Faz-se necessário que o município adote uma abordagem mais robusta, voltada à criação de leis e normativas que instituam regras e diretrizes claras para o atendimento e, principalmente, promova a integração das secretarias municipais, alinhando-as às suas respectivas competências.

Por fim, espera-se que esta investigação contribua para os estudos de Políticas Públicas Migratórias no âmbito municipal. Especialmente no aprofundamento das medidas de integração para imigrantes e refugiados. Além disso, o estudo buscou sistematizar informações e dados dos grupos migratórios recepcionados em Nova Iguaçu que possam subsidiar pesquisas futuras neste campo, abrindo caminho para outras abordagens. Para pesquisas futuras recomenda-se uma agenda de pesquisa sobre a implementação do plano municipal do município de Nova Iguaçu, além da análise de futuras legislações municipais, o acompanhamento da criação de conselhos municipais e comitês voltados para o atendimento da população imigrante, refugiada e apátrida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas.** Brasília, DF, 2015. Seção Publicações. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei\\_947\\_97\\_e\\_Coletanea\\_de\\_Instrumentos\\_de\\_Protecao\\_Internacional\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatradas](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatradas). [2015a]
- \_\_\_\_\_. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em 19 maio. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Declaração de Cartagena de 1984.** Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em 19 maio. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.** Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf). Acesso em 28 dez. 2022.
- \_\_\_\_\_. **Relatório do ACNUR “Tendências Globais 2024”.** Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023>. Acesso em: 18 jun. 2024.
- \_\_\_\_\_. **Histórico do ACNUR.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/historico/>. Acesso em: 17 mar. 2023
- ALMEIDA, Guilherme Assis; SEVERO, Thais Lara Maroco. **Repatriação Voluntária.** In GODOY, Gabriel Gualano de. JUBILUT, Liliana Lyra (orgs.). Refúgio no Brasil – Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo, Quartier Latin, ACNUR, p. 365 – 373, 2017).
- AMORIM, João Alberto Alves. **A Integração Local do Refugiado no Brasil: A Proteção Humanitária na Prática Cotidiana.** In GODOY, Gabriel Gualano de. JUBILUT, Liliana Lyra

(orgs.). Refúgio no Brasil – Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo, Quartier Latin, ACNUR, 2.017, p. 375 - 398)

ANDRADE, José H. Fischel; MARCOLINI, Adriana. **A política de proteção e de reassentamento de refugiados** - breves comentários sobre suas principais características. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 45 nº 1: Brasília, 2002.

ANDRADE, José H. Fischel de. **Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997)**. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (org.) Refúgio no Brasil. Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: ACNUR, Quartier Latin, p. 41-79, 2017.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES júnior, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 109-110.

BAGANHA, Maria I. B., **Principais características e tendências da emigração portuguesa**. In: Estruturas Sociais e Desenvolvimento. Associação Portuguesa de Sociologia, Fragmentos, 1993.

BANCO MUNDIAL, World Development Report 2023 - **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2023: Migrantes, Refugiados e Sociedades**. World Bank, April 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023> Acesso em: 02/05/2023.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Brasília: ACNUR, 2007.

BARBOZA, Raoni Borges. **A Construção social do público: disputas morais e jogos de fachada no ritual dramatúrgico de produção da dimensão política da ordem social**. RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v.18, n.52, p. 91-014, abril de 2019.

BAUER, Martin W. & GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **“Globalização: as consequências humanas”**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

\_\_\_\_\_. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964)**. História do Direito, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 183 - 226, dec. 2020.

BONASSI, Margherita. **Canta, América sem fronteiras! Imigrantes latino-americanos no Brasil**. São Paulo: Loyola, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU. *Mapa da cidade de Nova Iguaçu*. Disponível em: <https://www.cmni.rj.gov.br/wp/nova-iguacu/mapa-da-cidade/>. Acesso em: dia mês ano.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 jan 2023.

\_\_\_\_\_. **Comissão Nacional da Verdade**. Disponível em <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/index.php/2-uncategorised/417-operacao-condor-e-a-ditadura-no-brasil-analise-de-documentos-desclassificados> Acesso em: 24 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 mai 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.010, de 30 de agosto de 1938. Regulamenta o decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional**. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d3010.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.010%2C%20DE%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%201938.&text=Regulamenta%20o%20decreto%20lei%20n%C2%BA%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20e%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d3010.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.010%2C%20DE%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%201938.&text=Regulamenta%20o%20decreto%20lei%20n%C2%BA%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20e%20art). Acesso em: 02 mai 2023

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.691, de 6 de fevereiro de 1939. Aprova o regimento do Conselho de Imigração e Colonização.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-3691-6-fevereiro-1939-345819-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 mai 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.175, de 7 de abril de 1941. Restringe a imigração e dá outras providências.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3175-7-abril-1941-413194-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20suspensa%20a%20concess%C3%A3o,provem%20p%20ssuir%20meios%20de%20subsist%C3%A3ncia>. Acesso em: 05 mai 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945,** por ocasião da Conferência De Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=19841&ano=1945&ato=ec80TVq50dJR0Tfe4>. Acesso em: 09 mai 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 314, de 13 de Março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências.** Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Acesso em: 18 abr 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 941 de 13 de outubro de 1969.** Dispõe sobre a definição da situação jurídica do estrangeiro no Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/19651988/del0941.htm#:~:text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADcica%20do,Brasil%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A3ncias.&text=Art.,condi%C3%A7%C3%A3o%20estabelecidas%20neste%20Decreto%2Dlei](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/19651988/del0941.htm#:~:text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADcica%20do,Brasil%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A3ncias.&text=Art.,condi%C3%A7%C3%A3o%20estabelecidas%20neste%20Decreto%2Dlei). Acesso em: 24 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Guia de referência para o trabalho social com a população indígena refugiada e imigrante.** Brasília: Ministério da Cidadania, ACNUR, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/migrantes-refugiados-e-apatridas/publicacoes/trabalho-social-com-a-populacao-indigena-refugiada-e-imigrante-2013-guia-de-referencia-para-equipes-e-gestores>. Acesso: 14 mai. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.815, de 19 de Agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 26 abr. 2023

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981.** Altera disposições da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que "define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6964.htm). Acesso em: 26 abr. 202

\_\_\_\_\_. **Lei 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define os mecanismos de implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 10 jan 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm). Acesso em: 27 mai 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 10 jan 2023.

\_\_\_\_\_. **Operação de repatriação totaliza 1.413 passageiros resgatados de Israel.** Disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/10/operacao-de-repatriacao-totaliza-1-413-passageiros-resgatados-de-israel>. Acesso em: 23 out. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Considerações sobre o fundamento das políticas públicas.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** 1a . ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.30.

BULUS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada.** 2ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

CAPELLA, Ana Cláudia N. (2006). **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.** BIB, São Paulo, 61: 25-52, 2006.

CARNEIRO, Sergio Arthur Trindade. **Os (des) caminhos do migrante nordestino em Nova Iguaçu (RJ): de uma periferia a outra.** Niterói. Monografia de conclusão de graduação em Geografia. UFF, 2001.

CHAVES, João; ATCHABAHIAN, Ana Cláudia Ruy Cardia. **O visto na Lei de Migração: da soberania ao controle judicial.** In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coord.). *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos.* Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020. p. 145-164.

CICONELLO, Alexandre. **Políticas Públicas de Direitos Humanos.** In: Delgado, Ana Luiza Menezes (org.) Gestão de políticas públicas de direitos humanos: coletânea. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2551> Acesso em: 29 jan. 2024.

CONARE. **Resolução Normativa nº 16 de 20 de setembro de 2013.** Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=355279#:~:text=Rep.,para%20pedidos%20de%20reuni%C3%A3o%20familiar>.

\_\_\_\_\_ **Resolução Normativa nº 04, de 01 de dezembro de 1998 (Revogada pela Resolução Normativa nº 16 do Conare).** Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-04-do-conare-revogada-pela-resolucao-normativa-n-16.pdf>

\_\_\_\_\_. **Resoluções do Comitê Nacional para os Refugiados.** Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/resolucoesgerais/resolucoes-do-comite-nacional-para-os-refugiados-conare>

**CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS DE 1969. Pacto de São José da Costa Rica.** Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm) Acesso em: 19 abr. 2023.

CRESWELL, J. Projeto de pesquisa: **Métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 2. ed. Porto Alegre. 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 121).

DUARTE, Rosália. **Entrevistas em pesquisas qualitativas.** Educar: Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

DUPAS, Elaine; COIMBRA DE CARVALHO, Luciani; DIAS DE JESUS, Alex. **Acolhida Humanitária: a concretização do espírito da Lei de Migração.** In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coord.). Nova Lei de Migração: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020. p. 237-252.

EXAME. Bolsonaro chama refugiados de "escória do mundo". Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>. Acesso em: 19 jan. 2024.

FANON, F. (1968). **Os Condenados da Terra.** Rio de Janeiro, RJ: Editora Civilização Brasileira.

FIGUERÊDO, Maria Aparecida de. **Gênesis e (re)produção do espaço brasileiro na Baixada Fluminense.** Revista Geo-Paisagem, Rio de Janeiro, ano 3, n. 5, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3JVC7DN>. Acesso em: 19 abr. 2022.

FOLHA DE S. PAULO. Mourão contradiz Bolsonaro e Guedes ao falar de venezuelanos e subsídios. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/mourao-contradiz-bolsonaro-e-guedes-ao-falar-de-venezuelanos-e-subsidios.shtml>. Acesso em: 19 jan. 2024.

FÓRUM NACIONAL DE CONSELHOS E COMITÊS ESTADUAIS PARA REFUGIADOS, APÁTRIDAS E MIGRANTES (FONACCERAM). Relatório de atividades 2022. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/04/Relatorio-FONACCERAM\\_16mar2023.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/04/Relatorio-FONACCERAM_16mar2023.pdf). Acesso em: 05 fev. 2024.

FOUCAULT, M. (1987). **Vigiar e punir.** Petrópolis, RJ: Vozes. (Original publicado em 1975).

FRASER, N. **Justice interrupts:** critical reflections on the “postsocialist” condition. London: Routledge, 1997.

\_\_\_\_\_. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”.** (Tradução: Julio Assis Simões) *Cadernos de Campo*, São Paulo, n. 14/15, 2006, p. 231-239.

\_\_\_\_\_. **Justiça anormal.** *R. Fac. Dir. Univ. São Paulo*, v. 108, jan./dez. 2013, p. 739 – 768.

FURLAN, Maria Luiza Favacho; VERBICARO, Loiane Prado. Democracia, neoliberalismo e crise humanitária: políticas anti-imigração e seus efeitos à ordem democrática. *Revista Paradigma*, 31(1), 151–180. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1888>. Acesso em: 18 jan. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. São Paulo: Atlas, 2017.

GENNARI, Luciana Alem & LENCIOMI, Sandra (Orgs.). **Políticas públicas e territórios: onze estudos latino-americanos**. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018, p. 267-288. Disponível em: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20181003014033/Politicas\\_publicas\\_territorio.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20181003014033/Politicas_publicas_territorio.pdf). Acesso em 10 set. 2023.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998. 107 p.

HAESBAERT, Rogério. **De categoria de análise a categoria da prática: A multiplicidade do território numa perspectiva latino-americana**. In: \_\_\_\_\_.FRIDMAN, Fania;

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016. Capítulo 11: Desenvolvimentos geográficos desiguais e produção do espaço. (ps.139 a 152).

HILL, H. **Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform**. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 13, p. 265-282, 2003

HILL, M. J.; VARONE, F. **The public policy process**. 7th ed. London: Routledge, 2016.

HJERN, B.; PORTER, D. **Implementation structures: a new unit of administrative analysis**. Organisational Studies, v. 2, p. 211-227, 1981.

HÖFLING, E. M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JUBILUT, Liliana L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; DE OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. **Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações**. Brasília, DF: OBMigra, 2024.

KERBAUY, M. T. M.; BACK, F. M. A. Federalismo, relações intergovernamentais e a implementação local de políticas nacionais. In: COLOMBO, L. A. (ed.). **Federalismo, políticas públicas e poder local** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2022. p. 81-101. ISBN 978-85-787-9664-8. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/nmg4q>. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6362599>. Acesso em: 31 mai. 2024

KOIFMAN, Fabio. **Imigrante ideal: O Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. Nova York, Harper Collins, 2003.

LOWI, Theodor. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, 16: 677-715. 1964.

LOWI, Theodore. **Distribuição, regulação, redistribuição**. São Paulo, s.d. 1966.

LUSSI, C. (2015). **Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio**. Psicologia USP, 26(2),136144.

MARTINS, José de Souza. **A imigração espanhola para o Brasil e a formação da força-de-trabalho na economia cafeeira: 1880-1930**. Revista de História, São Paulo, n 121, p. 5-26, ago/dez. 1989.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. **Refúgio significa saudades : A Política Brasileira de**

**Reunião Familiar de Refugiados em Perspectiva Comparada (1997-2018).** 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

MILESI, R. ANDRADE, W. C. **Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil.** In: BARRETO, L. P. T. F. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

MILESI, Rosita; CARLET, Flávia. **Refugiados e Políticas Públicas.** In: RODRIGUES, Viviane (org.). Direitos Humanos e Refugiados. Vila Velha: UVV, 2007. p. 123-150.

**NOVA IGUAÇU (Município).** Lei Municipal nº 4.092, de 28 de junho de 2011. Institui o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Gestão Integrada e Participativa do município de Nova Iguaçu. Disponível em: <https://pgm.novaiguacu.rj.gov.br/Documentos/LeisOrdinarias/Leis-Ordinarias-2010-2019/Lei%20n%C2%80%204.092%2C%20de%2028.06.2011%20-%20Institui%20Plano%20Diretor%20Participativo%20e%20o%20Sistema%20de%20Gest%C3%A3o%20Integrada%20e%20Participativa%20nos%20termos%20do%20art.%20182%2C%20CF-88%20e%20demais%20leis..pdf>. Acesso em: 24 maio 2024.

NOSCHANG, Patricia Grazzotin; PIUCCO, Micheli. **A Lei de Migração e a insegurança jurídica na regulamentação da autorização de residência.** In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coord.). *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020. p. 161-180.

NUNES, Antonio José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ONU. **Carta das Nações Unidas.** 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas> – Acesso em: 09 mar. 2023.

OUA, Organização da União Africana. **Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos.** 1969.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).** 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal\\_declaration/translations/portuguese?LangID=por](https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal_declaration/translations/portuguese?LangID=por) Acesso em: 09 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em 06 jan. 2023.

PAIVA, Odair da Cruz. **Breve história da Hospedaria de Imigrantes e da imigração para São Paulo.** 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Memorial do Imigrante / Museu da Imigração, 2004. 56 p.

PEREIRA DOS ANJO, Cláudia Giovannetti. **Um Novo Começo De Novo: O Reassentamento Como Solução Durável.** In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 399- 413.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 10<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PORTR, M. E. **Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior.** Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PÓVOA NETO, Helion. **Barreiras físicas como dispositivos de políticas migratórias na atualidade.** In: FERREIRA, Ademir P. et al. (Org.). *A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 491-520.

**Primeiro Plano Municipal de Políticas para Imigrantes:** 2021 - 2024. São Paulo, 2021. Disponível em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano%20Municipal\\_Produto%20Final\\_Atualizado\\_02.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado_02.pdf). Acesso em 08 fev. 2024.

REDIN, Giuliana; BERTOLDO, Jaqueline. **Lei de migração e o “novo” marco legal: entre a proteção, a discricionariedade e a exclusão.** In: **Migração Internacionais: experiências e desafios para a proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil.** REDIN, Giuliana (ORG) – Santa Maria, RS: Ed. UFSM, 2020.

REGO FILHO, Luis do. A decisão de trabalhar em Angola. In PUNGS, R. **As relações entre Brasil e Angola.** Brasília: CEE – Documento de Trabalho nº 7, 1993. p. 19-20.

RELATÓRIO 1831- Brasília, 1970- **Exteriores. anual . Rio de Janeiro,** 1831-1969, Ministério das Relações. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/chdd/images/Relatorios/Relat%C3%B3rio%201979.pdf> Acesso em: 25 ago. 2023.

RIBEIRO, Antônio Tadeu. **Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças.** Revista Brasileira de Estudos de População, São Paulo, v. 34, n.1, p. 171-179, jan-abr, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-r-bepop-34-01-00171.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO. Decreto Municipal Rio nº 50.187, de 11 de fevereiro de 2022. Institui o Comitê Municipal Intersetorial de Políticas de Atenção às Pessoas Refugiadas, Imigrantes e Apátridas do Rio de Janeiro - COMPAR-Rio. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2022/5019/50187/decreto-n-50187-2022-institui-o-comite-municipal-intersetorial-de-politicas-de-atencao-as-pessoas-refugiadas-imigrantes-e-apatridas-do-rio-de-janeiro-compar-rio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 51.299, de 12 de agosto de 2022.** Altera o Decreto Rio nº 50.187, de 11 de fevereiro de 2022 e institui o Comitê Municipal Intersetorial de Políticas de Atenção às Pessoas Refugiadas, Imigrantes e Apátridas do Rio de Janeiro - COMPAR-Rio. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/rio-de-janeiro/decreto/2022/5019/50187/> Acesso em: 15 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 51.299, de 12 de agosto de 2022** que altera o Decreto Rio nº 50.187, de 11 de fevereiro de 2022, que institui o Comitê Municipal Intersetorial de Políticas de Atenção às Pessoas Refugiadas, Imigrantes e Apátridas do Rio de Janeiro - COMPAR-Rio. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/rio-de-janeiro/decreto/2022/5019/50187/decreto-n-50187-2022-institui-o-comite-municipal-intersetorial-de-politicas-de-atencao-as-pessoas-refugiadas-imigrantes-e-apatridas-do-rio-de-janeiro-compar-rio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.730 de 20 de dezembro de 2022. Institui princípios e diretrizes para a Política Municipal de Proteção dos Direitos da População Migrante e Refugiada. Disponível em:<https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/8de368ec1cf9a0670325891e00623645?OpenDocument> Acesso em: 19 fev. 2024.

ROCHA NETO, João Mendes da. Capítulo 17 – De costas para a costa: reflexões sobre o arranjo de governança federativa para gestão do território litorâneo no Brasil. In: PÊGO, Bolívar; NAGAMINE, Líria; KRÜGER, Caroline; MOURA, Rosa (orgs.). **Fronteiras do Brasil: o litoral em sua dimensão fronteiriça.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. v. 8. ISBN 978-65-5635-067-7. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7/capitulo17>.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** – 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado.** Garamond: Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, Boaventura do S. **Para além do pensamento abissal**. In Novos estudos Cebrap, n 79, 2007.

SANTOS, Milton O Retorno do Território. In: SANTOS, M. et al. (org.).Território: globalização e fragmentação. São Paulo, SP: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008 (15ª edição).

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea** – Volume 1. Brasília, DF: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. rev. atual. e ampl. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2010.

\_\_\_\_\_. **Direitos Fundamentais**. 1.ed. Thoth Editora,2022. *E-book*.

SÃO PAULO. **Lei Municipal nº 16.478 de 8 de Julho de 2016**. Institui a Política Municipal para a População Imigrante. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016>. Acesso em: 07 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 57.533/2016** que regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante e define os procedimentos e ações a serem adotados no âmbito do Poder Executivo Municipal de São Paulo. Disponível em <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 07 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 59.965, de 07 de dezembro de 2020**. Aprova o Plano Municipal de Políticas para Imigrantes em São Paulo. Disponível em: <https://app-plpconsulta-prd.azurewebsites.net/Forms/MostrarArquivo?TIPO=DEC&NUMERO=59965&ANO=2020&DOCUMENTO=Atualizado>. Acesso em: 07 fev. 2024.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**, 2ª ED. São

Paulo: Cengage Learning, 2014.

**SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria Senajus/Mjsp nº 81, de 20 de setembro de 2023.** Dispõe sobre a 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia - 2ª COMIGRAR. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-senajus/mjsp-n-81-de-20-de-setembro-de-2023-511734345>. Acesso em: 05 fev. 2024.

SEYFERTH, Giralda. **A assimilação dos imigrantes como questão nacional.** Mana, v. 3, n. 1, p. 95-131, 1997.

\_\_\_\_\_. **Colonização, imigração e a questão racial no Brasil.** Revista USP, n. 53, p. 117-149, mar./mai. 2002.

\_\_\_\_\_. O futuro era branco. Revista de História da Biblioteca Nacional. 03/06/2011. Disponível em: [www.revistadehistoria.com.br/secao/perspectiva/o-futuro-era-branco](http://www.revistadehistoria.com.br/secao/perspectiva/o-futuro-era-branco). Acesso em: 04 set 2023.

SEFTON, Tom. **Distributive and Redistributive Policy.** In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SILVA, Lúcia Helena Pereira. **De recôncavo da Guanabara à Baixada Fluminense: leitura de um território pela história.** Recôncavo: Revista de História da UNIABEU, Volume 3, Número 5, Julho - dezembro de 2013.

SILVA, Priscila de Alantino Braz. **Migrantes indígenas em Tinguá (Nova Iguaçu – RJ): decolonialidade como alternativa de (r)existência.** Ideias, Campinas, SP, v. 14, n. 00, p. e023018, 2023. DOI: 10.20396/ideias.v14i00.8671631. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8671631>. Acesso em: 9 ago. 2024.

SILVA, João Carlos Jarochinski; JUBILUT, Liliana Lyra; PÉREZ VELÁSQUEZ, Militza Zulimar. **Proteção humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações**. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coord.). *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020. p. 47-64.

SIMÕES, Manoel Ricardo. A cidade estilhaçada: Reestruturação Econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense. Niterói, 2006.

SJÖBLOM, G. **Problemi e soluzioni in politica**. Rivista Italiana di Scienza Politica, v.14, n. 1, p. 41-85, 1984.

SMITH, A. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Edited by R. H. Campbell and A. S. Skinner. Indianapolis: Liberty Press, v. I e II, 1981.

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

SOARES, Maria Terezinha Segadas. Nova Iguaçu: a absorção de uma célula urbana pelo Grande Rio de Janeiro. In: **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, IBGE, vol.2 no . 24, p. 155-256.1962.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45. jul/dez 2006,

SOUZA, Patrícia Laczynski de. **Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais**. 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012

TATIANA H. P. Lotierzo et LILIA K. M. Schwarcz. **Raça, gênero e projeto branqueador :**

“A redenção de Cam”, de modesto brocos. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/artelogie.5242>. Acesso em: 04 set 2023.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol.1. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1997.

VAN DEN BRULE, David Melo et al. **Reflexões sobre o conceito de desenvolvimento de uma perspectiva multidimensional**. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau, 6 (2), P. 5-20, 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisas em administração**. 11<sup>a</sup> Edição. Atlas: São Paulo, 2009.

XIMENES, Julia Maurmann ; Ximenes, Daniel de Aquino. **Avaliação de políticas e programas sociais: características, possibilidades e desafio**. In: Delgado, Ana Luiza de Menezes; Gatto, Carmen Isabel; Reis, Maria Stela; Alves, Pedro Assumpção. (Org.). Gestão de políticas públicas de direitos humanos. 1ed. Brasília: ENA, 2016, v. , p. 283-301

## ANEXOS

*ANEXO A – ANEXO de Atendimento Socioassistencial de Refugiados e Imigrantes de Nova Iguaçu” que são preenchidas nos equipamentos de atendimento do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).*

The image shows a digital form titled "Ficha Atendimento Socioassistencial Refugiados e Imigrantes Nova Iguaçu". The form is in Portuguese and is designed for the identification of refugees and immigrants in Nova Iguaçu. It includes fields for personal information, reference technician, name, social name, and access mode. The form is presented in a clean, modern design with orange and white colors.

**Formulário de identificação para pessoas imigrantes e refugiados.**  
Nova Iguaçu/RJ

**Ficha Atendimento Socioassistencial Refugiados e Imigrantes Nova Iguaçu.**

igoor.ink@gmail.com Mudar de conta

\* Indica uma pergunta obrigatória

**PREENCHIMENTO DE DADOS**

**Ficha de Identificação**

**Técnico de Referência**  
Sua resposta

**NOME \***  
Sua resposta

**NOME SOCIAL**  
Sua resposta

**FORMA DE ACESSO \***  
Escolher

**Equipamento de Referência**

Escolher

**DATA DE NASCIMENTO \***

Data

**CONDIÇÃO \***

Migrante

Refugio

**GÊNERO \***

Escolher

**COR - RAÇA (AUTO DECLARAÇÃO) \***

Escolher

**Grupo Étnico**

Sua resposta

**NACIONALIDADE \***

Escolher

**Pessoa com Deficiência \***

Escolher

<b>NIS</b>
Sua resposta
<b>CPF *</b>
Sua resposta
<b>RNM (Registro Nacional Migratório) *</b>
Escolher
<b>Nº RNM</b>
Sua resposta
<b>Status Migratório</b>
Sua resposta
<b>VALIDADE RNM</b>
Data
<b>ESCOLARIDADE</b>
Escolher
<b>Religião</b>
Escolher

**Profissão**

Sua resposta

**Ocupação**

Escolher

**Endereço \***

Sua resposta

**CEP \***

Sua resposta

**BAIRRO \***

Escolher

**TELEFONE \***

Sua resposta

**BENEFÍCIO TRANSFERÊNCIA DE RENDA - Qual ? \***

Escolher

**CARTÃO SUS**

Sua resposta

**PASSAPORTE (Caso SIM, coloque o n°) \***

Sua resposta

**TOTAL DE PESSOAS NA FAMÍLIA \***

Sua resposta

**PERFIL FAMILIAR**

Escolher

**ENTRADA NO EQUIPAMENTO \***

Data

**DATA DO PRÓXIMO ACOMPANHAMENTO**

Data

**OBSERVAÇÕES**

Sua resposta

[Voltar](#) [Enviar](#) [Limpar formulário](#)

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. [Denunciar abuso](#) · [Termos de Serviço](#) · [Política de Privacidade](#)

 Google Formulários 

**ANEXO B – Publicação no Diário Oficial do Município de Nova Iguaçu da constituição do Grupo de Trabalho para estudar, discutir e elaborar as diretrizes do Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados de Nova Iguaçu**

7

Quarta-feira, 21 de agosto de 2024.



**Estado do Rio de Janeiro**  
**Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu**

**PORATARIA SEMAT N° 931, DE 20 DE AGOSTO DE 2024.**

**O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E TECNOLOGIA,** no uso das atribuições que lhe confere a legislação em vigor, **CONSIDERANDO** o Decreto Municipal 12.365 de 21 de junho de 2021, publicado no Diário Oficial Eletrônico de 22 de junho de 2021, que delegou competência ao Secretário Municipal de Administração e Tecnologia, **RESOLVE:**

**EXONERAR**, a pedido, **ISABELLA ALVES VELLOSO**, matrícula n° 13/731.361-2, do cargo de Técnico de Procuradoria, lotada na PGM, conforme consta no processo n° 2024/118256, a contar de 16 de Agosto de 2024.

**PAULO SÉRGIO DA SILVA MONTEIRO**  
**Secretário Municipal de Administração e Tecnologia**

**Id. 05549/2024**

**CONVOCAÇÃO**

Solicito o comparecimento do abaixo relacionado, no prazo improrrogável de **05 (cinco) dias**, a contar da publicação desta convocação, na Superintendência de Folha de Pagamento da Secretaria Municipal de Administração e Tecnologia, situada à Rua Doutor Barros Junior, nº 385, 5º Andar – Centro, Nova Iguaçu, RJ. CEP: 26215-072. Telefone: 3779-0983.

PROC.	NOME	MAT.
2023/223673	Caio Robert do Amparo Claudio	28/722.748-1

Nova Iguaçu, 19 de Agosto de 2024

**PAULO SÉRGIO DA SILVA MONTEIRO**  
**Secretário Municipal de Administração e Tecnologia**

**Id. 05550/2024**

**CORREÇÃO**

Na Portaria SEMAT n° 741, de 11 de Julho de 2024, publicada no Diário Oficial Digital de 12 de Julho de 2024, que concedeu Licença-Prêmio ao servidor Marcelo Jarczun Kac, matrícula nº 10/705.602-1:

Onde se lê: Período: 05/08/2024 à 04/02/2024;

Leia-se: Período: 05/08/2024 à 04/02/2025.

Nova Iguaçu, 14 de Agosto de 2024.

**PAULO SÉRGIO DA SILVA MONTEIRO**  
**Secretário Municipal de Administração e Tecnologia**

**Id. 05551/2024**

**ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**PORATARIA N° 57/SEMAS/2024, DE 19 DE AGOSTO DE 2024.**

**A SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SEMAS)** da cidade de Nova Iguaçu, nomeada pela Portaria n.º 855 de 10 de novembro de 2017, publicada no diário oficial de 11 de novembro de 2017, no uso das atribuições legais e regimentais,

**Considerando** a Declaração Universal dos Direitos Humanos; **Considerando** o artigo 4º, inciso II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; **Considerando** o artigo 5º, caput da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; **Considerando** a Lei de Refúgio nº 9474 de 22 de julho de 1997, que define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências; **Considerando** a Lei de Migração n.º 13.445 de 24 de maio de 2017, que dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e estabelece princípios e diretrizes para políticas públicas para o emigrante. **Considerando** o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro instituído através do decreto nº 44.924/2014.

**RESOLVE:**

**Art. 1º** – Constituir Grupo de Trabalho, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), para estudar, discutir e elaborar as diretrizes do **Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados de Nova Iguaçu**.

**Art. 2º** – Compete ao Grupo de Trabalho do Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados:

- I. Definir metodologia de discussão e elaboração do Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados, com a organização de seminários, palestras e rodas de diálogo;
- II. Definir, se necessário, comissões temáticas dentro do Grupo de Trabalho;
- III. Elaborar diagnóstico situacional sobre os temas do Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados;
- IV. Elaborar texto-proposta do Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados, a partir das discussões realizadas.

**Parágrafo Único** – As comissões temáticas podem ser, também, construídas por representantes de órgãos públicos ou entidades da sociedade civil que integram o Grupo de Trabalho, a critério desse.

**Art. 3º** – O Grupo de Trabalho será composto por um representante dos seguintes órgãos públicos, conselhos municipais e fóruns populares, que serão designados por normativa específica:

- a) SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
- b) SEMUS - Secretaria Municipal de Saúde
- c) SEMED - Secretaria Municipal de Educação
- d) SEMCULT - Secretaria Municipal de Cultura
- e) SEMUG - Secretaria Municipal de Governo
- f) SEMDETTUR - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

### Instituições e Sociedade Civil:

- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).
- Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).
- Centro de Direitos Humanos.
- Grupo Ellos (Emancipação e Luta a Livre Orientação Sexual).
- Casa de Acolhida do Imigrante Jardim Paraíso.
- Representantes das comunidades imigrantes municipais: Afegãos, Venezuelanos, Argentinos, Angolanos e Cubanos;

### Apoio técnico:

- Laboratório de Psicologia Social - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
- Alto-comissariado das Nações Unidas para os refugiados - ACNUR.
- Organização Internacional para as Migrações - OIM.
- Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE.
- Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro - CÁRITAS RJ.

Nova Iguaçu, 19 de agosto de 2024

ELAINE MEDEIROS  
Secretaria Municipal de Assistência Social

Id. 05552/2024

### EXTRATO DA ATA DE SESSÃO PÚBLICA

### EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO N.º 001/2024

### **PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2024/045665**

Aos vinte dias do mês de agosto do ano de 2024, a Comissão de Seleção designada pela Portaria n.º 051/SEMAS/2024, de 12 de julho de 2024, reuniu-se para a primeira sessão pública do Chamamento Público n.º 001/2024, a fim de receber os envelopes de proposta e de habilitação das organizações da sociedade civil (OSC), com abertura do primeiro envelope, conforme item 12.1 ao 12.4 do Edital.

**OBJETO:** O presente chamamento público tem como objeto a seleção de proposta para a celebração de Termo de Colaboração com o escopo de execução do Programa Primeira Infância Protegida na Assistência Social - PIPAS, conforme condições especificadas no Edital e em seu Anexo I.

**CREDENCIAIMENTO:** Manifestaram-se para o credenciamento as Organizações da Sociedade Civil:

1 – AGÊNCIA ADVENTISTA DE DESENVOLVIMENTO E RECURSOS ASSISTENCIAIS SUDESTE BRASILEIRA – ADRA;

2 – ESPAÇO CIDADANIA E OPORTUNIDADES SOCIAIS – ECOS.

**ENVELOPES DE PROPOSTA E HABILITAÇÃO:** Foram entregues os envelopes de proposta e habilitação pelas Organizações da Sociedade Civil credenciadas.

**FUNDAMENTO LEGAL:** Lei n.º 13.019/2014 c/c Decreto Municipal n.º 11.252/2018.

**DATA DA SEGUNDA SESSÃO:** Ficou designada a segunda sessão para o dia 27/08/2024, às 10:00h, com tolerância de 15 (quinze) minutos, na Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) localizada na Rua Doutor Luiz Guimarães, n.º 956, Centro, Nova Iguaçu/RJ, ficando as Organizações da Sociedade Civil credenciadas previamente intimadas em sessão pública.

Nova Iguaçu, 20 de agosto de 2024.

CAROLINE DA SILVA ABRAHÃO  
Presidente da Comissão de Seleção

Id. 05553/2024

### PRESTAÇÃO DE CONTAS

### Termo de Colaboração n.º 004/FMAS/2023 - Associação Cultural Km 32

Processo n.º: 2024/112867 - Período da Prestação de Contas:  
23/06/2024 a 22/07/2024 – 11ª parcela

Lastreado no parecer exarado pelo Controle Interno do FMAS e pela SEMCONGER, acostado ao processo supracitado e, em atendimento ao disposto no inciso VI do artigo 14 do Decreto Municipal n.º 12.183/2021, Decreto Municipal n.º 11.252/2018, Lei Federal n.º 13.019/2014 e Deliberação 277/TCE-RJ, conheço as conclusões e APROVO a Prestação de Contas da ASSOCIAÇÃO CULTURAL KM 32, referente aos recursos concedidos através do Termo de Colaboração n.º 004/FMAS/2023, cujo objeto é a estruturação da rede de serviços Socioassistenciais – Proteção Social Básica - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, bem como a promoção de todas as atividades constantes no Plano de Trabalho e na Planilha de Custos.

Nova Iguaçu, 20 de agosto de 2024.

GUISELA CAMPANA PORTELA  
Gestor do FMAS

Id. 05554/2024

### PRESTAÇÃO DE CONTAS

### Termo de Colaboração n.º 001/FMAS/2024 - Casa do Menor São Miguel Arcanjo

Processo n.º: 2024/114.237 - Período da Prestação de Contas:  
22/06/2024 a 21/07/2024 – 6ª parcela

Lastreado no parecer exarado pelo Controle Interno do FMAS e pela SEMCONGER, acostado ao processo supracitado e, em atendimento ao disposto no inciso VI do artigo 14 do Decreto Municipal n.º 12.183/2021, Decreto Municipal n.º 11.252/2018, Lei Federal n.º 13.019/2014 e Deliberação 277/TCE-RJ, conheço as conclusões e APROVO a Prestação de Contas da CASA DO MENOR SÃO MIGUEL ARCANJO, referente aos recursos concedidos através do Termo de Colaboração n.º 001/FMAS/2024, cujo objeto é a Estruturação da Rede de Serviços Socioassistenciais

## ANEXO C – Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados e Apátridas

18

Sexta-feira, 27 de dezembro de 2024.

 <h1>Estado do Rio de Janeiro</h1> <h2>Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu</h2> <p><b>PLANO MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES E REFUGIADOS E APÁTRIDAS</b></p> <p><b>PREFEITO</b> Rogério Martins Lisboa</p> <p><b>SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> Elaine Medeiros Fonseca da Silva</p> <p><b>SUBSECRETÁRIO DE DIREITOS HUMANOS E CONSELHOS VINCULADOS</b> Kleber Luiz Alves dos Santos Gonzaga</p> <p><b>SUBSECRETÁRIA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> Samantha Nazareth</p> <p><b>Supervisor de Grupos Popacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) e Migrantes</b> Igor Nicácio de Azeredo</p> <p><b>COORDENAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO PLANO</b> Kleber Luiz Gonzaga Igor de Azeredo Nicácio Tais Gonçalves</p> <p><b>EQUIPE ADMINISTRATIVA</b> Claudio de Oliveira Rocha Júnior Flávio Médici da Silva Juliani de Moraes Castelluccio Zabihullah Samadi Safi</p> <p><b>ESTAGIÁRIOS</b> Andressa Lopes Sales Nathalia Sá Adriane dos Santos Lages</p> <p><b>Projeto Gráfico e Diagramação</b> Flávio Médici da Silva</p> <p><b>REVISÃO TEXTUAL</b> Laryssa Cavalcanti do Nascimento Silva</p> <p><b>COLABORADORES</b></p> <p>SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social SEMUS – Secretaria Municipal de Saúde SEMED – Secretaria Municipal de Educação SEMCULT – Secretaria Municipal de Cultura SEMUG – Secretaria Municipal de Governo SEMDETTUR – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) Centro de Direitos Humanos (CDH) Grupo Ellos (Grupo de Emancipação e Luta à Livre Orientação Sexual) Representantes das comunidades imigrantes municipais: Afegãos, Venezuelanos, Argentinos, Angolanos e Cubanos. Laboratório de Psicologia Social – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) IPLab - Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão Serviço Social, Assistência Social e Inclusão Produtiva (UFRJ) Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão - Direitos, Lutas Sociais e Trabalho Profissional (UERJ) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)</p>	<p>Grupo de Pesquisa Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais - GESPDI - PUC RIO/Cátedra Sérgio Vieira de Mello da PUC-Rio Alto-comissariado das Nações Unidas para os refugiados - ACNUR Organização Internacional para as Migrações - OIM Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro - CÁRITAS RJ</p> <p><b>SIGLAS ABREVIACÕES</b></p> <p>ACNUR - Agência da ONU para Refugiados CEI - Centro de Educação Infantil CIEJA - Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos CEIPARM - Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados Migrantes CMI - Conselho Municipal do Idoso CNAS - CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COETRAES - Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo COMIGRAR - Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados CONSEG - Conselho Comunitário de Segurança CRAI - Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes DEMIG - Departamento de Migrações EJA - Educação de Jovens e Adultos GGVDH - Grava e Generalizada Violação de Direitos IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IDH - Índice de Desenvolvimento Humano LGBTI+ - Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexuais, o “+” abarca outras orientações sexuais e identidades de gênero. LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social MERCOSUL - Mercado Comum do Sul Nº - Número NAIR - Núcleo de Acolhimento de Imigrantes e Refugiados Migrantes OIM - Organização Internacional para as Migrações ONU - Organização das Nações Unidas PCD - Pessoa Com Deficiência PLAC - Português como Língua de Acolhimento PNAS - Política Nacional de Assistência Social PSB - Proteção Social Básica PSE - Proteção Social Especial RJ - Rio de Janeiro SEMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social SMDHC - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania SENAJUS - Secretaria Nacional de Justiça SINE - Sistema Nacional de Emprego SISMIGRA - Sistema de Registro Nacional Migratório SMS - Secretaria Municipal de Saúde SUAS - Sistema Único de Assistência Social</p>
--	---



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

SUS - Sistema Único de Saúde  
UBS - Unidade Básica de Saúde  
UFS - Unidades da Federação  
URG's - Unidades Regionais de Governo

### SUMÁRIO:

PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA	
IGAÇU.....	01
COORDENAÇÃO DO-	
PLANO.....	02
EQUIPE ADMINISTRA-	
TIVA.....	02
ESTAGIÁRIOS.....	02
PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMA-	
ÇÃO.....	02
REVISÃO TEX-	
TUAL.....	02
COLABORADORES.....	03
APOIO TÉC-	
NICO.....	03
SIGLAS E ABREVIÁ-	
ÇÕES.....	04
PORTARIA.....	06
SUMÁRIO.....	07
1 - NOTA INSTITUCIO-	
NAL.....	09
2 - AUTORAS E AUTO-	
RES.....	10
3 - TEXTO SECRETÁ-	
RIA.....	11
4 - TEXTO ACNUR e OIM	
.....	12
5 - INTRODUÇÃO.....	13
5.1-BREVE HISTÓRICO DA CIDADE DE NOVA IGU-	
AÇU.....	15
5.2-BREVE RECORTE DO USUÁRIO MIGRANTE E REFUGIADO NO	
MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU - NACIONALIDADE ; BAIRROS ; GÊ-	
NERO, COR/RAÇA.....	17
5.3-MIGRAÇÃO E REFÚGIO QUALITA-	
TIVO.....	19
5.4-BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULA-	
ÇÃO IMIGRANTE DE NOVA IGU-	
AÇU.....	20
6 - CONTEXTUALIZAÇÃO	
.....	21

6.11-MARCOS NORMATIVOS E ORIENTADO-	
RES.....	24
6.22-LEGISLAÇÃO NO BRA-	
SIL.....	25
7 - PLANO MUNICIPAL E EIXO	
.....	27
7.1-BASE DOS EIXOS DO PLANO MUNICIPAL	
.....	27
7.2- EIXOS PRIORITÁRIOS	
7.2.1- EIXO 1 IGUALDADE DE TRATAMENTO E ACESSO A SERVIÇOS	
PÚBLICOS.....	27
7.2.2- EIXO 2 ACESSO À SAÚDE INTEGRAL, LAZER E ES-	
PORTE.....	28
7.2.3- EIXO 3 INSERÇÃO SOCIOECONÔMICA E PROMOÇÃO DO TRA-	
BALHO DECENTE.....	29
7.2.4- EIXO 4 ENFRENTAMENTO E VIOLAÇÕES DE DIREI-	
TOS.....	31
7.2.5- EIXO 5 GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SO-	
CIAL.....	32
7.2.6- EIXO 6 REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA E DOCUMEN-	
TAL.....	33
7.2.7- EIXO 7 INTERCULTURALIDADE E DIVERSIDA-	
DES.....	34
7.2.8- EIXO 8 ACESSO À EDUCAÇÃO INTEGRAL, AO ENSINO DE LÍN-	
GUÁ PORTUGUESA PARA IMIGRANTES E RESPEITO À INTERCUL-	
TURALIDADE.....	35
7.2.9- EIXO 9 ACESSO À ASSISTÊNCIA SO-	
CIAL.....	37
9 - REFERÊNCIAS.....	40
1- NOTA INSTITUCIONAL	

A Subsecretaria de Direitos Humanos e Conselhos Vinculados de Nova Iguaçu teve sua gênese em 2023, mas anteriormente, de 2014 a 2023, a pasta era denominada como Diretoria de Direitos Humanos. O setor que atualmente está localizado na rua Teresinha Pinto, nº 297, no Centro da cidade de Nova Iguaçu, está vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Assistência Social.

A Subsecretaria de Direitos Humanos e Conselhos Vinculados de Nova Iguaçu é uma instituição pública e, assim como um equipamento de gestão da política de Assistência Social e do Direito, trata especificamente de questões relacionadas a:

- Núcleo de Atendimento às Famílias de Desaparecidos e Documentação (NAFADD);
- Núcleo de Atendimento às Vítimas de Intolerância Religiosa (NAVIR);
- Coordenadoria de Intolerância Religiosa;
- Coordenadoria de Promoção de Igualdade Racial (CPIR);
- Centro de Cidadania LGBTI Baixada 3 (CCLGBTI);



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

- Núcleo de Atendimento Municipal a Vítimas de Violência de Estado e seus Familiares (NAMVIF);
- Núcleo de atendimento à Migrantes e Refugiados;
- Conselhos Vinculados: Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDPI), Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMUDE), Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro (COMDEDINE), Conselhos Tutelares: Centro, Austin, Vila de Cava, Comendador e Cabuçu.

Baseando-se na Lei n.º 8.742/1993, no Art. 3º, cabe à política de Assistência Social a defesa e garantia de direitos, por meio de medidas de efetivação dos direitos socioassistenciais e do enfrentamento das desigualdades sociais.

### 2- AUTORAS E AUTORES

Todas as pessoas (nomes), órgãos e instituições (e nome das pessoas indicadas pelas instituições) que participaram da elaboração do Plano Municipal de Políticas para Migrantes, Refugiados e Apátridas de Nova Iguaçu são considerados autoras e autores, ao colaborarem com ideias, sugestões, reflexões, observações e de muitas outras formas para dar vida a esse Plano Municipal. São colaboradores diversos e principalmente os membros do Grupo de Trabalho, criado e designado pelas seguintes portarias: Nº 57/SEMAS/2024, DE 19 DE AGOSTO DE 2024.

Igor Nicácio de Azeredo - **Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS**

Andressa Lopes Sales Estagiária de Serviço Social - UERJ

Adriane dos Santos Lages - **Estagiária de Serviço Social - UFRRJ**

Claudio de Oliveira Rocha Júnior - **Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS**

Lilian Freitas - **Superintendência de Atenção Psicossocial e Populações em Situação de Vulnerabilidade/Coordenação de Ações em Saúde para Populações em Situação de Vulnerabilidade/Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro**

Laryssa Cavalcanti - **Graduanda em Letras Português/Literaturas - UFRRJ**

Julliani de Moraes Castelluccio - **Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS**

Eliane Carlos da Silva - **Secretaria de Educação - SEMED**

Glauber de Paula - **Secretaria Municipal de Governo - SEMUG**

Zabihullah Samadi Safi - **Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS**

Pierre Gaudioso - **Centro de Direitos Humanos Nova Iguaçu - CDH**

Pedro Silva de Oliveira - **Grupo de Emancipação e Luta a Livre Orientação Sexual**

Kleber Luiz Alves dos Santos Gonzaga - **SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social**

Kaline de Oliveira Lyrio - **Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT)**

Tais Gonçalves - **SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social**

Ariane Paiva - **Grupo de Pesquisa, Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais - GESP - PUC RIO**

Mariana Pereira - **Grupo de Pesquisa, Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais - GESP - PUC RIO**

Ana Gabriela - **Grupo de Pesquisa, Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais - GESP - PUC RIO**

Lívia Vitória de Sá - **IPLab - Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão Serviço Social, Assistência Social e Inclusão Produtiva (UFRJ)**

Larissa Siqueira Saldanha - **IPLab - Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão Serviço Social, Assistência Social e Inclusão Produtiva (UFRJ)**

Beatriz Soares da Silva - **IPLab - Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão Serviço Social, Assistência Social e Inclusão Produtiva (UFRJ)**

Natália Maria Sobral - **IPLab - Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão Serviço Social, Assistência Social e Inclusão Produtiva (UFRJ)**

Jeferson Lee - **Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão - Direitos, Lutas Sociais e Trabalho Profissional ( UERJ )**

Anderson da Hora Chaia - **Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS**

Roberta Gomes Miranda - **Secretaria Municipal de Cultura - SEMCULT**  
Rubens Pena de Moraes - **Secretaria Municipal de Governo**

Elaine Carlos - **Secretaria Municipal de Educação - SEMED**

Saulo Albuquerque - **Organização Internacional para as Migrações - OIM**

Juliana Tubini - **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR**

### 5- INTRODUÇÃO

#### 5.1- Breve histórico da cidade de Nova Iguaçu

A cidade de Nova Iguaçu integra a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, compondo parte significativa da Baixada Fluminense. É o 31º maior município do Estado em território, com 521,547 km<sup>2</sup>, e o 4º maior em população, com 785.867 pessoas, conforme o Censo 2022: População e Domicílios do IBGE. Segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a cidade está em 43º lugar em comparação aos demais municípios do estado do Rio de Janeiro, com índice de 0,713, sendo Niterói o município com maior IDH, com índice de 0,837. Dividida entre zona rural e urbana, a cidade comporta 68 bairros, que se dividem em 9 (nove) Unidades Regionais de Governo (URG's). Dois terços de todo o território são formados por áreas de proteção ambiental, sendo as mais importantes: a Reserva Biológica de Tinguá e o Parque Natural Municipal de Nova Iguaçu.

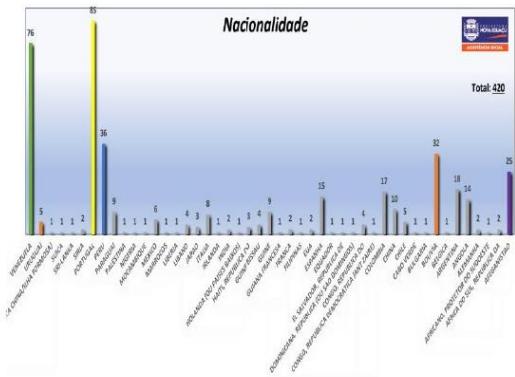


# Estado do Rio de Janeiro

# Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

A principal atividade econômica está atualmente ligada ao comércio e ao serviço, possuindo a 4ª maior centralidade econômica da Região Metropolitana e a primeira fora da Capital do Estado. Essa característica faz parte da formação histórica do município, que desde as décadas de 1920 e 1930 “[...] experimentou forte crescimento econômico, atraindo imigrantes e refugiados para a produção, beneficiamento e comércio de laranjas” (Plano Municipal de Direitos Humanos de Nova Iguaçu, 2021, p. 14.). Nova Iguaçu é considerado um município de grande porte e, geralmente, para além do grande número de habitantes, os municípios desse porte são caracterizados pela sua complexa estrutura sócio-econômica, maior diversidade de serviços públicos, pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados, além de maiores oportunidades de emprego. Em contrapartida, atraem grande parte da população que migra de regiões menores e até mesmo de diferentes nações.

Pensar os aspectos demográficos de uma região é essencial para a Política de Assistência Social, pois ela se configura necessariamente por uma perspectiva sócio territorial, delegando aos municípios o principal papel de articulador entre os usuários da política e o território. Dito isso, Nova Iguaçu hoje condensa em expressividade e diversidade o perfil migratório, como indicado abaixo. Dessa forma, fazem-se necessárias políticas públicas que reconheçam as especificidades da população imigrante no território.



**Figura 1 - Gráfico de imigrantes por países presentes no Município de Nova Iguaçu - base de dados do Cadúnico de 2023/2.**

Nota-se uma diferença significativa entre o público venezuelano e o número total de migrantes. Em Junho de 2020, chegaram ao município os indígenas da etnia Warao, que ficaram acolhidos até o início de 2024 no Parque Estoril, experiência materializada no "Guia de Referência para o Trabalho social com a população indígena refugiada e imigrante", do Governo Federal e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (AC-NUR). A experiência positiva contribuiu para a chegada dos grupos de idosos a partir da Operação Acolhida<sup>1</sup>, realizada pelo Governo Federal em parceria com estados, municípios, Forças Armadas, órgãos do Judiciário, organizações internacionais e mais de 100 organizações da sociedade civil. O primeiro grupo de idosos chega à Nova Iguaçu em 2020 e o segundo em 2023, ambos residem na Casa de Acolhida do Imigrante Jardim Paraíso e são acompanhados pela rede socioassistencial do território.

Conforme os últimos dados, atualmente 76 venezuelanos encontram-se cadastrados no Cadastro Único do município. Tendo em vista essa incidência e a de outros grupos, como os afgãos em julho de 2023, reforçamos que a rede socioassistencial do município de Nova Iguaçu deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de Proteção Social Básica (PSB), bem como ampla rede de Proteção Social Especial (PSE), nos níveis de média e alta complexidade conforme as normas da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), na qual um núcleo especializado de migrantes e refugiados irá atuar gerindo e ofertando o apoio necessário à rede e ao público-alvo do plano em questão.

## 5.2-BREVE RECORTE DO PERFIL DO USUÁRIO MIGRANTE E REFUGIADO NO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU-Nacionalidade; Bairros; Gênero, Cor/Raça/Etnia.

É possível coletar dados que tornam viáveis a realização de diagnósticos. A coleta e análise dessas informações são importantes para compreensão das demandas dessa população, de maneira a construir políticas públicas e ações baseadas em evidências. Os dados a seguir são coletados pela Vigilância Socioassistencial da SEMAS de Nova Iguaçu com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do município, do segundo semestre de 2023.

<sup>1</sup> A Operação Acolhida é uma iniciativa humanitária do Governo Federal brasileiro, lançada em 2018, em resposta ao intenso fluxo migratório de cidadãos venezuelanos. Seu principal objetivo é assegurar o atendimento e a proteção de refugiados e migrantes venezuelanos por meio de um processo de interiorização voluntário, seguro e gratuito, que transfere pessoas dos municípios de Roraima para outras

cidades do Brasil. Essa estratégia busca oferecer melhores oportunidades de integração social, econômica e cultural aos migrantes, ao mesmo tempo em que reduz a pressão sobre os serviços públicos em Roraima, estado localizado na fronteira norte do Brasil com a Venezuela. (BRASIL, 2024).



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

Com base nesses dados do Cadastro Único consultados em novembro de 2023, o município de Nova Iguaçu (RJ) identificou 421 pessoas com perfil migrante. A maioria delas (213) é proveniente da América do Sul, Central e Norte, seguida por migrantes da Europa (117), Ásia (49), e África (40).

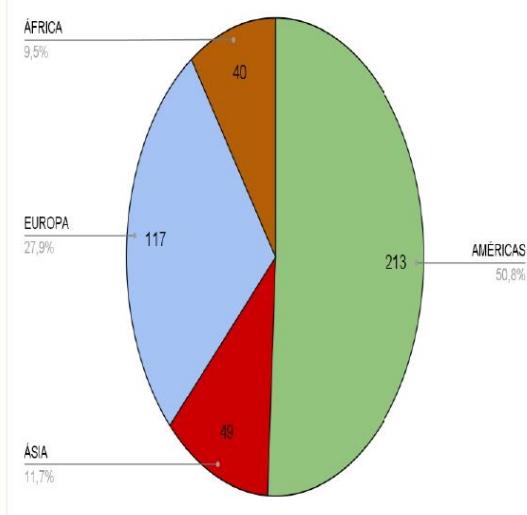


Figura - Número de pessoas imigrantes registradas em Nova Iguaçu por continente, datado de novembro de 2023. Fonte: Governo Federal. Perfil 2023 da Cidade de Nova Iguaçu : Indicadores do Cadastro Único. Brasil, 2023/2.

A partir dos dados de atendimentos, também é possível identificar a nacionalidade desses municípios e as regiões com presença significativa de imigrantes na cidade de Nova Iguaçu, como demonstram os seguintes gráficos:

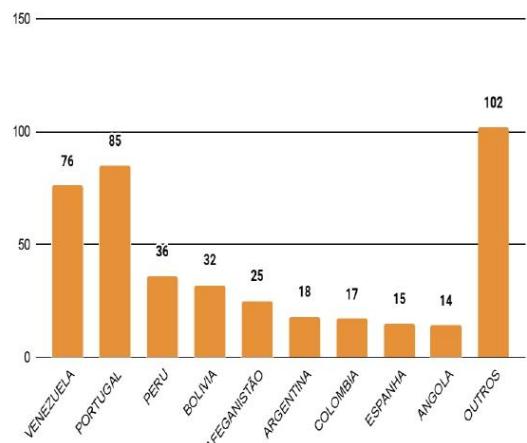


Figura - Gráfico de nacionalidades das pessoas imigrantes do Município de Nova Iguaçu com base nos dados do Cadúnico de 2023.

### URG's Nova Iguaçu

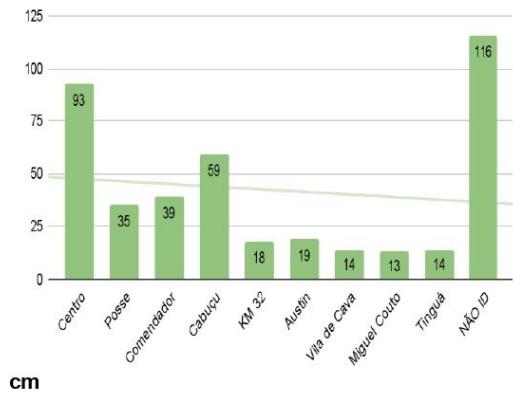
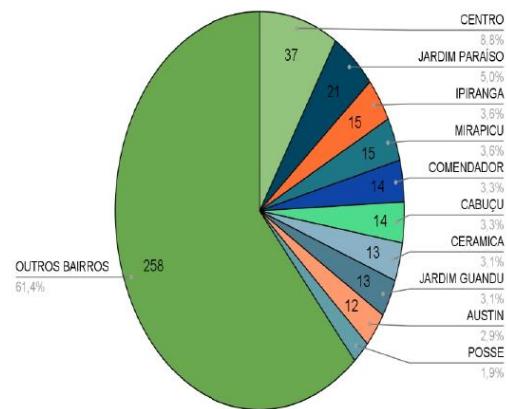


Figura - Gráfico de URGs do Município de Nova Iguaçu com base nos dados do Cadúnico de 2023/2.



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu



**Figura - Número de pessoas imigrantes registradas em Nova Iguaçu por bairro, novembro de 2023/2.**

Dentre esses migrantes, 212 são do gênero feminino e 209 do gênero masculino. Com esses dados, o trabalho está sendo planejado para efetivação concreta das ações de registro e monitoramento da situação desses usuários.

### 5.3 - Migração e Refúgio Qualitativo

Em 2022, o número de pessoas deslocadas no mundo atingiu a marca recorde de 117 milhões, em um contexto de 281 milhões de migrantes internacionais, segundo dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Conforme o Relatório de Tendências Semestrais da Agência da Organização das Nações Unidas (ONU) para Refugiados, através da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), pelo menos 114 milhões de pessoas em todo o mundo foram forçadas a deixar suas casas até setembro de 2023. Entre elas estão 36,4 milhões de refugiados, além de 4,4 milhões de apátridas, pessoas a quem foi negada a nacionalidade e que não têm acesso a direitos básicos como educação, saúde, emprego e liberdade de movimento.

Uma em cada 73 pessoas na Terra foi forçada a se deslocar. Os países responsáveis pelo maior número de deslocados forçados são: República Árabe da Síria, com 6,5 milhões, Ucrânia, com 5,7 milhões, e Afeganistão, com 5,7 milhões. Por outro lado, os países que acolheram em maior quantidade esses deslocados foram: Turquia, que recebeu cerca de 3,6 milhões de refugiados, seguida pela República Islâmica do Irã, que recebeu 3,4 milhões. Dos 114 milhões de deslocados forçados, estima-se que cerca de 55 milhões são mulheres. Desse total, 40% são crianças e adolescentes, muitos deles desacompanhados de suas famílias.

No Brasil, segundo o Relatório de Tendências Semestrais da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR, 2023), no Brasil foram feitas 58.628 mil solicitações da condição de refugiado, provenientes de 150 países, sendo as

principais nacionalidades solicitantes em 2022: a venezuelana (50,3%), cubana (19,6%) e angolana (6,7%). Em 2023, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) reconheceu 77.193 mil pessoas como refugiadas, sendo os homens correspondentes a 51,7% desse total, enquanto as mulheres a 47,6%. Dentro desse espectro, 44,3% das pessoas reconhecidas como refugiadas eram crianças e adolescentes de até 18 anos. Do total, 72% das solicitações apreciadas pelo CONARE foram registradas nas Unidades da Federação (UFs) que compõem a região norte do Brasil. O estado de Roraima concentrou o maior volume de solicitações de refúgio apreciadas pelo CONARE em 2023 (51,5%), seguido por Amazonas (14,2%) e São Paulo (7,5%).

No estado do Rio de Janeiro, embora as solicitações de refúgio não apresentem um número expressivo como na Região Norte do país, ou do estado de São Paulo, a presença de migrantes e refugiados tem aumentado significativamente nos últimos anos. Dados do Ministério da Justiça, revelam inclusive uma preferência pela cidade entre venezuelanos e colombianos (CNN, 2023). Só em 2023, segundo os dados socializados pela Cáritas-RJ, mais de três mil migrantes foram atendidos na cidade, de mais de setenta e seis nacionalidades.

Esses quantitativos revelam a importância e os desafios da rede socioassistencial na atenção à migrantes, refugiados e apátridas. Desafios de inclusão social e ampliação de acesso a serviços básicos. A cidade de Nova Iguaçu, ao registrar 421 pessoas com perfil migrante, se mostra um ponto de chegada para o público, especialmente venezuelanos, que buscam recomeçar suas vidas em um novo contexto social e econômico. Esse documento registra o esforço do Município na busca por estratégias que promovam uma verdadeira integração, acolhimento e o desenvolvimento social desses grupos.

### 5.4- Breve Histórico da Política Municipal para a População Imigrante de Nova Iguaçu.

A experiência da cidade de Nova Iguaçu no atendimento aos migrantes através do serviço socioassistencial, apesar de recente, mostra-se comprometida com o desenvolvimento de medidas a fim da garantia de direitos e igualdade social. No período de novembro de 2020 a Casa Acolhida Migrante Jardim Paraíso, passou a atender aproximadamente 49 refugiados idosos venezuelanos, oriundos dos processos de interiorização da Operação Acolhida do Governo Federal. Ainda no mesmo ano, o município recebeu um grupo de 25 indígenas venezuelanos da etnia Warao que se encontrava em Japeri-RJ, município vizinho a Nova Iguaçu. Experiência na qual está materializada no "Guia de Referência para o Trabalho Social com a população indígena refugiada e imigrante" (colocar a referência e ano). O trabalho socioassistencial só tem sido possível, mediante um trabalho em rede, no qual diversos atores atuam para a garantia dos direitos das pessoas migrantes, refugiadas e apátridas.

Vindo da condição de refúgio, o município de Nova Iguaçu acolheu, no período de julho de 2023, o primeiro grupo de famílias refugiadas do Afeganistão e, em 2024, recebeu mais um grupo no início do ano. Em dezembro de 2023, o município recebeu um grupo de 15 palestinos repatriados de Gaza, devido às graves e generalizadas violações de direitos humanos, oriundas das condições de guerra entre Israel e Palestina.



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

O Município de Nova Iguaçu é a primeira cidade do estado do Rio de Janeiro a receber refugiados através da Operação Acolhida do Governo Federal e, segundo a ONU, em 2024, a cidade de Nova Iguaçu é a segunda do estado do Rio de Janeiro a integrar o projeto MigraCidades, devido a sua experiência com a comunidade de imigrantes Waraos. O projeto MigraCidades é uma comunidade brasileira formada para qualificar as políticas públicas para o perfil migrante, ou seja, o fluxo migratório que a cidade recebe anualmente é um ponto que impacta o cotidiano do trabalho, da assistência social e dos direitos humanos. A cidade é ponto de acolhida, onde venezuelanos, afgãos, repatriados de Gaza e povos originários Warao tiveram suas experiências específicas sendo acolhidas pela rede socioassistencial do município, além de outras políticas setoriais.

A Cidade de Nova Iguaçu foi um dos governos locais certificados pelo MigraCidades em 2021. Entre janeiro de 2020 e junho de 2021, 1.344 imigrantes obtiveram o Registro Nacional Migratório como residentes do município, conforme informações do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMI-GRA), disponibilizadas pela Polícia Federal. Ademais, entre abril de 2018 e agosto de 2021 a Secretaria de Assistência Social de Nova Iguaçu vem contribuindo gradativamente para a autonomia dos imigrantes e refugiados, organizando a oferta de um conjunto de serviços que atenda pessoas imigrantes de forma territorializada nos programas, projetos e benefícios socioassistenciais estruturados para prevenir situações de vulnerabilidade social.

No que tange a integralidade da proteção social, o imigrante tem direito a oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, reforçando a intersetorialidade. A oferta desses serviços socioassistenciais aos imigrantes deve pautar-se pela integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais.

### 6- CONTEXTUALIZAÇÃO

Como expressão da questão social, o fenômeno da migração e dos refugiados se manifesta de múltiplas formas. São trabalhadores em situação vulnerável, que em sua maioria precisam deixar o seu país de origem por conta de guerras, catástrofes, questões culturais, expulsões da sociedade contemporânea, disputas pelo mercado e poder bélico, espaço e território, entre outras. As migrações sempre existiram, mas as crises afetam a migração.

Num cenário de acentuação da desigualdade e acirramento das relações capitalistas, tendo em vista, sobretudo, o avanço do campo neoliberal e as demais inflexões na vida social ao nível global, vem sendo promovido, de maneira substancial, um aumento expressivo de fluxos migratórios que se dão por motivações e condições diversas. Porém, em grande medida, essas trajetórias acabam sendo determinadas por vulnerabilidades de diversas naturezas, condensando um nível de complexidade que produz efervescência do debate acerca da temática e, consequentemente, na agenda das políticas públicas, a partir da necessidade de promoção de direitos humanos e sociais que deem conta das demandas historicamente apresentadas por este nicho.

A questão migratória, enquanto problema global, é reconhecida no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial. Em 1951, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou o Estatuto dos Refugiados, o que se tornou um marco que estipula definições e obrigações dos Estados em relação aos direitos e proteções desse público. Posteriormente, o Protocolo do Estatuto dos Refugiados de 1967 emerge como uma extensão do Estatuto dos Refugiados, eliminando limitações temporais e geográficas originalmente estabelecidas, ampliando assim o escopo protetivo para abranger situações de refúgio em qualquer época e em qualquer lugar.

No âmbito nacional, a Lei do Estrangeiro (nº 6.815), de 1980, estabelece normas para a entrada e permanência de estrangeiros no território brasileiro. Essa legislação define categorias de vistos, procedimentos para concessão, condições de estadia e medidas de controle migratório, visando assegurar a organização e a segurança nacional. Em 1997 foi promulgada a Lei do Refugiado (nº 9.474/97), que regulamenta a situação dos refugiados no Brasil, incorporando os princípios do Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967. Além de definir quem é considerado refugiado, a lei estabelece seus direitos, delineando os procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiado no território brasileiro.

A Lei de Migração, n.º 13.445/17, em vigor desde 2017, revoga a Lei do Estrangeiro de 1980 e moderniza a legislação migratória brasileira. Essa legislação busca uma abordagem mais inclusiva, garantindo direitos aos migrantes, refugiados e apátridas, visando assim, promover a integração social e econômica dos estrangeiros no Brasil, considerando princípio de dignidade, igualdade e não discriminação. Nesse contexto, é regulamentado o Decreto n.º 9.285, que detalha os procedimentos administrativos relacionados à entrada, permanência e saída de estrangeiros no território brasileiro. Esse decreto estabelece diretrizes para a execução da política migratória nacional, promovendo a eficácia e a aplicação das normas contidas na Lei de Migração. Para além desses marcos, a partir do avanço do debate e da incidência de pessoas em condição de imigração e refúgio em diferentes cidades brasileiras, percebe-se a necessidade destas mesmas cidades de estabelecerem ações que visem o fornecimento de serviços, tendo em vista suas especificidades geográficas, sociais e econômicas.

Um bom exemplo é a Lei nº 7.730/2022, sancionada em dezembro de 2022, que institui princípios e diretrizes para a Política Municipal de Proteção dos Direitos da População Migrante e Refugiada, aprovada pela Câmara Municipal do Rio. A mesma prevê os seguintes princípios:

I - acolhida humanitária; II - igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas de migrantes e de refugiados; III - promoção da regularização da situação dos migrantes e dos refugiados; IV - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos de migrantes e refugiados; V - combate permanente à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a quaisquer formas de discriminação; VI - promoção de direitos sociais dos migrantes e dos refugiados, por meio do acesso aos serviços públicos, nos termos da legislação municipal; VII - fomento à convivência familiar e comunitária; VIII - promoção do direito dos migrantes e dos refugiados ao trabalho decente; e IX - respeito à efetivação dos



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

tratados internacionais de direitos humanos e dos direitos dos migrantes e refugiados de que o Brasil seja signatário.  
(RIO DE JANEIRO, 2022, Art 3º)

Em síntese, a atuação e o fomento de políticas públicas são essenciais para transformar os princípios contidos nessas leis em práticas efetivas, assegurando a proteção, integração e a dignidade de migrantes, refugiados e apátridas no Brasil. O envolvimento de diferentes esferas governamentais, organizações da sociedade civil e comunidades locais é crucial para o sucesso dessas iniciativas e para o estímulo de um futuro e concreto projeto nacional para a população imigrante.

Com base neste enquadramento, partindo do pressuposto de que, em virtude das exigências desse grupo específico, torna-se imperativa a expansão de grupos de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas, acompanhada de diagnósticos mais abrangentes, diálogos mais efetivos e uma ampliação significativa nos serviços, o fenômeno, a partir da redistribuição espacial, alcança os municípios, gerando a demanda por especialização desses serviços para atender às realidades específicas dessa população.

Sendo essas definições estabelecidas:

• **Pessoa Refugiada (definição do Direito Internacional):** Pessoas refugiadas são imigrantes forçados internacionais: contam com proteção diferenciada estabelecida pelo Direito Internacional em função de temor de perseguição por motivos de raça, nacionalidade, religião, pertencimento a um grupo social ou opinião política. No contexto latino-americano, o conceito também abrange pessoas que se deslocam internacionalmente em função de graves e generalizadas violações de direitos humanos. A [LEI N° 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997](#) que define os mecanismos de implementação do Estatuto do Refugiado de 1951.

• **Pessoa migrante:** O termo pessoa migrante se refere a todo e qualquer indivíduo que tenha se deslocado de seu local de origem para outro, com a intenção de lá residir por um período, excluindo-se, portanto, deslocamentos de curto prazo para fins recreativos, de férias, visitas a amigos e parentes, negócios, tratamento médico, peregrinação religiosa, entre outros. Nesse sentido, a pessoa migrante é aquela que se encontra em estado de mobilidade, sendo que tal movimento tiver caráter transnacional, utilize-se para designá-la a expressão pessoa migrante internacional. A Lei de Migração, que possui as definições das demais situações migratórias, [LEI N° 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017](#).

• **Apátrida:** Apátrida é toda pessoa que não é considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional. Ou seja, não possui nacionalidade.

### 6.1- Marcos normativos e orientadores

**Considerando** a Declaração Universal dos Direitos Humanos;

**Considerando** a Lei de Refúgio nº 9474 de 22 de julho de 1997, que define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

**Considerando** o artigo 4º, inciso II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

**Considerando** o artigo 5º, caput da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

**Considerando** o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro instituído através do decreto nº 44.924/2014.

**Considerando** a Lei de Migração n.º 13.445 de 24 de maio de 2017, que dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e estabelece princípios e diretrizes para políticas públicas para o imigrante.

### 6.3- Legislações no Brasil

- Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, que reconhece que a violação dos direitos humanos é a causa mais frequente dos deslocamentos humanos e de refúgio, sendo que a proteção de tais direitos é a melhor medida para a prevenção das consequências (conflitos, êxodos de refugiados e crises humanitárias);

- Lei 9.474 de 1997, que estabelece a determinação da condição de refúgio, bem como os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados, além de cláusulas de cessação da condição de refugiado ou perda da referida condição;

- Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, através da qual é instaurado o Comitê Nacional para os Refugiados- CONARE, o órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil;

- Constituição Federal de 1988, Art. 5º, que determina que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade;

- A Declaração e Plano de Ação do México, de 2004, pressupõe um "Programa de Fortalecimento das Redes Nacionais e Regionais de Proteção", que deverá atender as necessidades das organizações não governamentais, igrejas e instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos;

- Declaração de Princípios do Mercosul, de 2012, abrange o desenvolvimento responsável da inteligência artificial, a garantia de igualdade e não discriminação, a promoção da educação e formação digital, a eliminação de segmentos étnico-raciais na inteligência artificial e a utilização de tecnologias de reconhecimento facial;

- Lei das Migrações 13445/2017, que instituiu uma perspectiva da migração pautada nos direitos humanos com o repúdio à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação como um de seus princípios (em substituição ao Estatuto do Estrangeiro, Lei n. 6.815 de 19 de agosto de 1980);

- No âmbito do SUAS- Sistema Único de Assistência Social, à União cabe co-financiar os serviços socioassistenciais, ofertados em âmbito local e regional;

- A Secretaria Nacional de Justiça-SENAJUS- é responsável pela promoção de políticas de justiça, dentro do Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo o órgão incumbido de coordenar a negociação de acordos e a formulação de políticas de cooperação jurídica internacional, civil e penal, e a execução dos pedidos e das cartas rogatórias relacionadas com essas matérias;

- O Departamento de Migrações - DEMIG - faz parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública e é responsável por instruir, analisar, decidir e encaminhar processos e assuntos relacionados à nacionalidade, naturalização, reconhecimento da condição de refugiado, apátrida, autorização de



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

residência, contrabando de imigrantes, expulsão de estrangeiros e regime jurídico dos imigrantes;

• Organização de Conselhos e Comitês de imigrantes e refugiados em estados e municípios com gestão dos serviços em rede. Destaca-se a experiência da cidade de São Paulo com o Conselho de Imigrantes como política pública, plano municipal e o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), órgão consultivo e partitário cujo objetivo é participar da formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas voltadas à população imigrante da Cidade de São Paulo, que está ligado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), e a experiência do estado do Rio de Janeiro, que desde 2009, trabalha com o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes (CEIPARM) que reúne representantes de secretarias estaduais, coletivos de imigrantes e refugiados, os quais possibilitaram a realização do I COMIGRAR (2014).

A Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida (COMIGRAR) é o evento que reafirma o compromisso do Estado brasileiro com a defesa dos direitos da população migrante, refugiada e apátrida, retomando o debate e a mobilização em torno do aprimoramento das políticas públicas nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, e é o movimento fundamental no atendimento às demandas dos imigrantes e refugiados. Organizada a partir do atual governo, foram realizadas 132 Conferências (Estaduais, locais e livres), envolvendo todo o território nacional. Pautaram os seguintes eixos para propostas: igualdade de tratamento e acesso a serviços públicos; a inserção socioeconômica e promoção do trabalho decente; a interculturalidade e diversidade; a governança e participação social.

### 7. PLANO MUNICIPAL E EIXOS.

#### 7.1-Base dos eixos do Plano Municipal

Este Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados permite-se inserir num contexto mais amplo de direitos humanos e proteção, criando um fluxo de políticas integradas em diferentes níveis de governo e garantindo coletivamente a participação ativa da sociedade civil, de imigrantes, refugiados e apátridas. Nas discussões, permitindo que suas vozes sejam ouvidas, garantindo uma construção a partir das demandas reais dessa população, promovendo uma política pública inclusiva e participativa.

Esses eixos trabalhados a seguir organizam-se em tópicos específicos, facilitando a criação de políticas setoriais, como segurança, acesso a serviços públicos, combate à xenofobia, e integração cultural. Isso assegura que cada área seja adequadamente discutida e tratada no plano municipal. Assim, com eixos bem definidos, podemos formular ações concretas, direcionadas a solucionar os problemas levantados em cada tema. Isso aumenta a eficiência na implementação de políticas públicas municipais e o acompanhamento de seu progresso.

A 1ª Conferência Estadual de Migrações, Refúgio e Apátrida do Rio de Janeiro (COMIGRAR) desempenha um papel importante como uma das fontes para a formulação deste Plano Municipal de Políticas para Imigrantes e Refugiados. Ela oferece uma estrutura abrangente para tratar questões prioritárias da população imigrante e refugiada no município de Nova Iguaçu, destacando desafios como o acesso a direitos: saúde, educação, trabalho, assistência social, moradia e regularização migratória. No entanto, essa não é a única referência. Outras fontes relevantes incluem consultas públicas locais com as próprias comunidades imigrantes, relatórios

de organizações internacionais, como o ACNUR e a OIM, além das diretrizes estabelecidas nas políticas nacionais e estaduais. Isso permite que as políticas municipais sejam fundamentadas em necessidades reais e atuais, garantindo uma intervenção mais eficaz e alinhada com os debates e ações locais, regionais e internacionais.

#### 7.2 EIXOS PRIORITÁRIOS

##### 7.2.1- EIXO 1 - Igualdade de tratamento e acesso a serviços públicos

As violações do direito de imigrantes, refugiados e apátridas prejudicam não apenas indivíduos, mas toda a sociedade. É um desafio que exige ações coordenadas e consistentes, uma vez que, a falta da igualdade de tratamento, a dificuldade no acesso a serviços públicos podem gerar discriminação, preconceito, ausência de empregos, dificuldade em encontrar oportunidades de educação, ausência de uma rede de apoio mais ampla, barreiras linguísticas, questões de transporte e dificuldade no entendimento das diferenças culturais. Ao garantir a proteção dos direitos dessas populações, promovemos a justiça, a igualdade e a construção de sociedades mais justas, igualitárias e inclusivas.

##### Ações Programáticas:

- Identificar, promover e direcionar os serviços de saúde, educação e assistência social, visando conscientizar gestores e técnicos acerca das particularidades de imigrantes, refugiados e apátridas, bem como os fenômenos que geram vulnerabilidades que afetam essa população. Isso será feito através da criação, informação e formação de profissionais, incluindo temas como diversidade sexual e de gênero, faixa etária, racial e étnica, assim como indivíduos com deficiência, considerando as sensibilidades culturais;
- Criar materiais como site, cartilhas e folders que propaguem informação multiculturalmente em diversas línguas e apresentem claramente os direitos da comunidade imigrante, refugiada e apátrida no Brasil, além de fornecer informações sobre os serviços disponíveis. É crucial dar atenção especial a grupos que necessitam de proteção e assistência, como mulheres, indivíduos, crianças e adolescentes, negros, indígenas, pessoas com deficiência, idosos e a comunidade LGBTI+;
- Identificar e promover a inclusão da população imigrante, refugiada e apátrida em políticas habitacionais acessíveis, facilitando o acesso a informações sobre as formas de concessão de crédito para compra, construção e reforma de residências, além de benefícios de auxílio moradia (aluguel social e/ou inserção no Programa Minha Casa Minha Vida);
- Assegurar a inscrição da comunidade imigrante, refugiada e apátrida no Cadastro Único, dando atenção especial as famílias unipessoais, e criação de estratégias por meio de mutirões para cadastrar esses grupos específicos no território.
- Expandir e promover a divulgação de canais de informação pública sobre os direitos das populações imigrante, refugiada e apátrida no município e fortalecer esse serviço, oferecendo atendimento em várias línguas e capacitando agentes públicos para compreenderem as especificidades desses grupos, podendo assim esclarecer dúvidas e receber denúncias quando necessário;



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

- Promover o acesso e a permanência de imigrantes, refugiados e apátridas no sistema público de educação, por meio da formação continuada de professores e outros profissionais da educação, da incorporação da temática nos currículos e materiais escolares, além da promoção de um ensino bilíngue que atenda às necessidades específicas dessa população;
- Promover espaços de acolhimento culturalmente sensíveis, tanto emergenciais quanto permanentes, destinados à população imigrante, refugiada e apátrida, em colaboração com o governo estadual e municipal, garantindo a participação de organizações da sociedade civil e de outros atores nesse processo

### 7.2.2- EIXO 2 - Acesso à saúde integral, lazer e esporte

Cada pessoa, independentemente de onde nasceu, tem o direito de viver em condições dignas. Imigrantes, refugiados e apátridas não são diferentes. Ao negar o acesso à saúde e ao lazer, estamos negando a eles a chance de ter condições dignas de vida e de integrar-se à nossa sociedade. O acesso à saúde integral, lazer e esporte para eles é um pilar fundamental para a construção de sociedades mais justas e inclusivas. Ao garantir esses direitos, promovemos a qualidade de vida, a integração social, o direito humano, saúde física e mental, bem-estar social, empoderamento e desenvolvimento social dessa população, que em situações adversas enfrentam muitos desafios devido à sua condição migratória.

#### Ações Programáticas:

- Consolidar e expandir as ações de prevenção e promoção da saúde por meio de campanhas, programas permanentes e canais de comunicação (via rede social ou não) direcionados à população imigrante, em colaboração com a sociedade civil, incluindo informações sobre os serviços disponíveis, a universalidade e de-mais princípios do Sistema Único de Saúde (SUS);
- Implementar e consolidar, na Secretaria Municipal de Saúde, grupos de trabalho focados na saúde da população de imigrantes, refugiados e apátridas, incluindo a participação de gestores, profissionais de saúde e imigrantes, visando promover a capacitação, conscientização e desburocratização do acesso aos serviços públicos de saúde;
- Fomentar a participação de imigrantes, refugiados e apátridas no Conselho Municipal de Saúde, assim como nos conselhos específicos das unidades básicas de saúde;
- Manter e consolidar a saúde da família como uma estratégia prioritária na atenção básica em áreas com população imigrante, incluindo o estabelecimento de fluxos especializados para atendimento e referenciamento nos serviços públicos de saúde;
- Promover educação permanente das equipes de saúde (trabalhadores do SUS), que atuam em todos os níveis de atenção, visando assegurar atendimentos independente da ausência de documentação do imigrante ou do status migratório, e de forma culturalmente sensíveis às particularidades da população imigrante, com ênfase nas questões de idioma, religiosidade/espiritualidade,

identidade de gênero, orientação sexual e saúde mental, através da proposta de formação de mediadores culturais para acompanharem o atendimento dessa população nas unidades de saúde do território;

- Promover ações para atendimento especializado em caráter itinerante e em horários alternativos, direcionadas a bairros com significativa presença de população imigrante, refugiada e apátrida;
- Aprimorar a gestão da política municipal de saúde, integrando a temática da imigração aos sistemas públicos de informação em níveis municipal e intermunicipal. Isso inclui a divulgação periódica de dados e a transparência quanto aos fundos públicos municipais destinados a pesquisas e iniciativas em saúde;
- Incluir nos formulários da equipe de saúde um tópico destinado à identificação e caracterização da população imigrante, refugiada e apátrida, tais como: nacionalidade (país de nascimento, país de origem), registro nacional migratório, etc;
- Implementar ações de educação e sensibilização contínuas para servidores públicos, trabalhadores da saúde e demais atores relevantes, abordando temas como parto humanizado e assistência pré-natal, com atenção à diversidade cultural e aos costumes das mulheres imigrantes, refugiadas e apátridas;
- Ofertar e divulgar cursos para imigrantes, refugiados e apátridas aos finais de semana, visando ampliar o acesso à assistência pré-natal e ao parto humanizado de forma culturalmente sensível para gestantes imigrantes;
- Garantir o acesso a espaços gratuitos, seguros e adequados para lazer, festividades e práticas esportivas às comunidades imigrantes, refugiadas e apátridas, incluindo o mapeamento da ocupação territorial desses espaços e equipamentos públicos de esporte e lazer utilizados por essas comunidades.

### 7.2.3- EIXO 3 - Inserção socioeconômica e promoção do trabalho decente

Ao chegar a um novo país, para muitos migrantes, refugiados e apátridas, encontrar um emprego digno é o primeiro passo para a sua sobrevivência dentro da comunidade. No entanto, barreiras como o não reconhecimento de diplomas e o preconceito podem dificultar muito essa jornada. Desafios como as barreiras linguísticas, reconhecimento de qualificações, discriminação e documentação dificultam o auxílio na promoção da autonomia, integração social, combate à exploração e desenvolvimento econômico desses indivíduos e de suas comunidades de acolhida, culminando em empecilhos para sua residência. A inserção socioeconômica e a promoção do trabalho decente para migrantes, refugiados e apátridas são cruciais para a construção de políticas públicas inclusivas no acesso ao mercado de trabalho que podem contribuir para a construção de uma sociedade mais inclusiva.

#### Ações Programáticas:



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

- Promover a educação para o trabalho e a qualificação profissional mediante redes públicas e parcerias com entidades, visando capacitar refugiados, migrantes e apátridas, com especifica atenção a mulheres, idosos, adolescentes, jovens, população negra e indígena, pessoas LGBTI+ e pessoas com deficiência, priorizando iniciativas que favoreçam o trabalho formal e a flexibilização da documentação necessária para a matrícula em cursos profissionalizantes;
- Implementar medidas para facilitar a revalidação e o reconhecimento de diplomas de ensino fundamental, médio e superior para refugiados, migrantes e apátridas em todas as áreas do conhecimento;
- Apoiar e incentivar a contratação formal de migrantes, refugiados e apátridas por meio da criação de estratégias de intermediação e facilitação de acesso ao mercado de trabalho. Serão implementados incentivos fiscais para contratações inclusivas, a atribuição de um selo de reconhecimento, e a reserva de vagas em contratações públicas, com especial atenção a grupos em situação de vulnerabilidade como mulheres, população LGBTI+, situação de rua, minorias étnicas, jovens e pessoas com deficiência;
- Fomentar a inserção de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas com deficiência no mercado de trabalho, sensibilizando empresas e agências de emprego para a importância da acessibilidade no processo de contratação, desenvolvendo programas de integração e bem-estar no ambiente de trabalho, respeitando as especificidades desses indivíduos;
- Prevenir e combater o trabalho análogo à escravidão e o trabalho infantil, fortalecendo fluxos de trabalho interinstitucionais, incluindo capacitações para Conselheiros Tutelares e a rede socioassistencial sobre os direitos das crianças e adolescentes migrantes, refugiados e apátridas, além de articulação com as Comissões Estaduais para Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAEs) e promoção de campanhas informativas em diversas línguas;
- Promover programas de empregabilidade para jovens migrantes, refugiados e apátridas com formação técnica, universitária ou em processo de formação que poderá ser realizado por meio da articulação do programa Jovem Aprendiz;
- Promover ações afirmativas nas escolas públicas para garantir a inclusão e a permanência de migrantes, refugiados e apátridas no ensino regular;
- Produzir e disseminar informações sobre as normas trabalhistas no Brasil em formatos acessíveis e adequados para a população refugiada, migrante e apátrida, utilizando diversos canais de comunicação para eliminar o desconhecimento e o preconceito, minimizar restrições à inclusão laboral e garantir a igualdade de direitos previdenciários, trabalhistas e assistenciais em relação aos cidadãos nacionais;
- Incentivar sindicatos e conselhos profissionais a incluir refugiados, migrantes e apátridas em suas atividades, considerando os direitos e necessidades específicas dessas populações;
- Estabelecer parcerias com universidades públicas e privadas para ações afirmativas que promovam o ingresso e a permanência de migrantes, refugiados e apátridas no ensino superior;
- Incrementar a oferta de vagas gratuitas em cursos de qualificação profissional diversificados, com horários adequados às necessidades da população imigrante, especialmente mulheres, incluindo a ampliação e divulgação de parcerias e outras instituições por meio de convênios e acordos;
- Realizar campanhas de conscientização sobre o trabalho análogo à escravidão e a discriminação contra migrantes, refugiados e apátridas no ambiente de trabalho, considerando questões de gênero. Campanhas devem ser direcionadas ao poder público, à iniciativa privada, à sociedade civil e à população imigrante, utilizando canais oficiais e locais estratégicos de grande circulação, incluindo palestras em horários variados e a distribuição de materiais informativos que divulguem canais de denúncia;
- Ampliar os canais de denúncia e a assessoria jurídica contínua para casos de violação dos direitos trabalhistas;
- Facilitar o acesso de migrantes, refugiados e apátridas vendedores/as ambulantes e empreendedores/as a espaços públicos seguros para suas atividades, por meio de diálogo constante com associações de comerciantes e cooperativas, aumentando a oferta de locais acessíveis para comércio e participação em feiras gastronômicas, artesanais e outros eventos no município de Nova Iguaçu;
- Fortalecer o acesso da população migrantes, refugiados e apátridas à política de regularização do comércio de rua, incluindo serviços de orientação e auxílio nos processos de regularização do uso de espaços para venda, além de sensibilizar agentes de fiscalização sobre a temática migratória;

### 7.2.4- EIXO 4 - Enfrentamento e violações de direitos

Quando negamos os direitos de migrantes, refugiados e apátridas, estamos construindo um mundo onde a insegurança e o medo prevalecem. A falta de proteção e as constantes múltiplas ameaças impedem que essas pessoas construam suas vidas e se integrem à nossa sociedade. O enfrentamento e a prevenção de violações de direitos de migrantes, refugiados e apátridas traz a construção de políticas públicas inclusivas na garantia da proteção dos direitos dessas populações, criando barreiras contra a discriminação, exploração, detenção arbitrária, deportações e acesso limitado a serviços públicos. Assim, promovemos o direito humano, a dignidade, a segurança, a coesão e integração social, além de fortalecer o Estado de Direito, promovendo um futuro mais justo e humano para todos, no qual a diversidade é celebrada e a dignidade é respeitada.

#### Ações Programáticas:

- Fomentar a possibilidade de reassentamento e estabelecer mecanismos para o custeio de passagens, caso migrantes, refugiados e apátridas optem por retornar voluntariamente a seus países de origem;
- Promover a capacitação e sensibilização contínua dos servidores públicos para a prevenção e o enfrentamento das violações dos direitos das pessoas migrantes, refugiados e apátridas.
- Criar um fluxo de informações e um sistema de gestão de dados que permita ao poder público realizar ações de prevenção à xenofobia e facilitar a integração local, incluindo o contexto da Operação Acolhida e programas similares de acolhimento humanitário;



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

- Produzir campanhas de combate à desigualdade de gênero, violência doméstica e feminicídio nas comunidades migrantes. Isso inclui a elaboração de materiais informativos direcionados a homens e mulheres, sensibilizando as forças de segurança para o combate à violência de gênero contra mulheres migrantes, apátridas e refugiadas de maneira culturalmente sensível e sugerindo que os registros de ocorrência incluam o campo de nacionalidade como informação obrigatória;
  - Promover ações de educação em direitos humanos que abordem a diferença e a diversidade, considerando as relações internacionais e interculturais, visando combater o racismo e a xenofobia, ampliando o conhecimento e a formação disponível à população em geral sobre essas questões, além de fomentar reflexões interseccionais sobre a vulnerabilização de mulheres, crianças e adolescentes, populações negras e indígenas, pessoas com deficiência, idosos e LGBTI+;
  - Realizar campanhas de conscientização em diversas línguas sobre os direitos de migrantes, refugiadas e apátridas, visando prevenir a violação desses direitos.
  - Estabelecer um canal para a recepção, investigação, resposta e encaminhamento de reclamações de violações de direitos, com uma equipe de migrantes, refugiados e apátridas capacitados para esse acolhimento;
  - Iniciar campanhas inovadoras de conscientização e formação nas comunidades receptoras, envolvendo a sociedade civil, líderes migrantes e o setor privado. O objetivo é divulgar as contribuições positivas de migrantes, refugiados e apátridas para o progresso do Brasil, desafiando estereótipos e preconceitos.
- 7.2.5- EIXO 5 - Governação e participação social**
- Quando damos voz aos migrantes e refugiados, estamos permitindo que eles construam um futuro melhor para si e para suas famílias. Ao participarem das decisões que afetam diretamente suas vidas, como o acesso à educação e à saúde, conseguem condições que condizem com suas características e multiculturalidades. A governança e a participação social são elementos importantíssimos para garantir e promover a inclusão de migrantes e refugiados, entre outras questões que implicam na vida dessa população, tanto nas mudanças sociais, econômicas e humanitárias. Construindo soluções mais justas, levamos empoderamento, legitimidade, coesão social e eficácia no enfrentamento dos desafios da migração. Ao trabalharmos juntos, construimos um município mais forte e acolhedor para todos.
- Ações Programáticas:**
- Identificar, tornar visível e garantir a participação ativa de migrantes, além de movimentos sociais, organizações, associações e coletivos, na tomada de decisões. Isso é feito por meio de diálogos regulares, audiências públicas, retornos e encontros com a comunidade imigrante. Isso inclui equipamentos públicos espalhados por toda a cidade de Nova Iguaçu;
  - Expandir e melhorar a promoção dos serviços prestados pela cidade, garantindo a propaganda e o acesso a informações precisas;
  - Promover a participação da comunidade imigrante em eventos, encontros, seminários, conferências e outras formas de mobilização política organizadas pela cidade, tratando de temas migratórios e correlatos. Oferecer meios de transporte, alimentação e locais para cuidados para crianças, filhos e filhas dos participantes;
  - Incentivar, por meio das instâncias competentes, a realização da Conferência Municipal sobre a temática migratória, assim como promover a retomada da Conferência Estadual sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), através da atuação do Conselho Municipal de Imigrantes;
  - Designar e treinar mediadores culturais em locais públicos que acolhem um grande número de migrantes, refugiados e apátridas, com a função de simplificar o acesso aos serviços existentes, estabelecer a comunicação entre profissionais e usuários, e fomentar a aplicação do princípio da interculturalidade, dando prioridade às áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, trabalho e crescimento econômico;
  - Realizar treinamentos e sensibilizações regulares para as equipes técnicas que lidam com a comunidade imigrante, incluindo conselheiros tutelares e colaboradores de entidades parceiras, tratando dos direitos dos migrantes, refugiados e apátridas, cuidados culturais sensíveis e das particularidades dessa população, considerando sua diversidade e aspectos ligados a gênero, idade, deficiência, entre outros;
  - Incentivar a presença da comunidade imigrante por meio de campanhas de comunicação focadas nas Conferências Municipais de Assistência Social, que acontecem a cada dois anos, incluindo suas fases preparatórias;
  - Assegurar o direito dos migrantes, refugiados e apátridas a uma governança e participação social mais ampla é crucial e está diretamente ligado à salvaguarda dos direitos fundamentais, como habitação, trabalho decente, regularização de migração, acesso à justiça, educação e assistência social, cultura, esporte e recreação, direitos das crianças e adolescentes, mulheres, pessoas LGBTI+, indígenas, idosos e pessoas com deficiência;
  - Estabelecer um Conselho Municipal para formular, executar e supervisionar a Política voltada para a população migrante, refugiada e apátrida é essencial para garantir a participação efetiva de seus representantes. Além disso, é essencial garantir a igualdade na composição entre representantes do governo, entidades civis e pessoas migrantes, apátridas ou refugiadas no território municipal;
  - Potencializar instituições que já atuam com a temática.

### 7.2.6- EIXO 6 Regularização migratória e documental

A regularização migratória e documental é um passo fundamental para a inclusão social e o exercício pleno dos direitos de migrantes, refugiados e apátridas. Quando obtêm documentos legais, essas pessoas ganham acesso a uma série de direitos e oportunidades como segurança jurídica, integração social, empoderamento, informação, combate à clandestinitade e à deportação, impactando significativamente suas vidas e as das comunidades onde vivem. A regularização migratória é como uma chave que abre portas para uma vida mais digna e independente, com documentos em mãos, essas pessoas podem construir um futuro mais seguro e promissor

### Ações Programáticas:

- Criar métodos que simplifiquem os procedimentos de naturalização, incluindo assistência especializada para pessoas não alfabetizadas que se expressam em português falado, considerando a dispensa da apresentação de documentos nacionais para refugiados, residentes humanitários, apátridas e cidadãos de nações atingidas por graves e generalizadas violações de direitos humanos (GGVDH);
- Incorporar o tema de migração, refúgio e apátrida nas oficinas de capacitação regulares promovidas pela SEMAS e outras secretarias municipais, conscientizando os funcionários das entidades governamentais sobre os direitos dessa população, aproveitando os servidores que já dominam outros idiomas para prestar um serviço de melhor qualidade ao público;
- Estabelecer parceria com instituições que trabalham na emissão do Registro Nacional Migratório a fim de desburocratizar acesso



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

às solicitações de refúgio, visto humanitário, e demais situações migratórias;

- Apoiar institucionalmente as iniciativas e colaborações realizadas pelos núcleos do governo e da sociedade civil, especializados no cuidado com a população migrante, refugiada e apátrida, visando aprimorar os procedimentos de regularização de migração e estabelecer ações intersetoriais;

### 7.2.7- EIXO 7 Interculturalidade e diversidades

Ao chegar a um país completamente diferente, com uma língua, costumes e valores que não conhece, os migrantes, refugiados e apátridas sentem como é começar uma nova vida do zero. A interculturalidade é a ponte que conecta essas diferentes culturas, permitindo que migrantes, refugiados e apátridas se sintam mais acolhidos e valorizados. Compreender os desafios e a importância da interculturalidade para esses grupos é fundamental para promover a inclusão e a convivência harmoniosa em sociedades cada vez mais plurais, combatendo a discriminação, xenofobia, perda da identidade cultural e traumas. A interculturalidade e a diversidade nas políticas públicas inclusivas podem oferecer a migrantes, refugiados e apátridas a oportunidade de construir uma nova vida com dignidade e respeito, enriquecendo, ao mesmo tempo, a nossa própria cultura. Ao respeitar as diferenças e celebrar a diversidade, construímos sociedades mais justas e inclusivas

#### Ações Programáticas:

- Incentivar a interseccionalidade nas políticas de atendimento à população apátrida, refugiada e migrante, considerando as várias identidades em situação de vulnerabilidade, tais como idosos, indivíduos com deficiência, crianças e jovens, LGBTI+ e grupos étnicos minoritários;
- Elaboração de concursos culturais direcionados para entidades, grupos, projetos e/ou movimentos liderados por migrantes, refugiados e apátridas. Visando fomentar a interculturalidade, gerar renda e promover as produções dessa comunidade, além da capacitação dos candidatos nos editais, preparando-os para uma participação efetiva na competição;
- Incorporar nos registros de atendimento e identificação das áreas de saúde, assistência social e educação campos como nacionalidade, situação migratória, identidade de gênero, orientação sexual, pronomes de tratamento, religião, pessoa com deficiência, etnia e idade, para assegurar um serviço humanizado e inclusivo;
- Implementar políticas públicas de formação que tratem de direitos e cidadania, incentivem o entendimento da cultura brasileira e simplifiquem a integração educacional e profissional de migrantes, refugiados e apátridas, dando especial atenção às interseccionalidades;
- Incentivar a sensibilização e conscientização da comunidade onde crianças e adolescentes migrantes, refugiados e apátridas vivem, discutindo as circunstâncias de migração, refúgio e apátrida, além das diferenças culturais e a exigência de proteção integral desses jovens, com foco particular nas comunidades escolares;
- A figura do mediador ou mediadora intercultural deve ser incorporada nos serviços prestados, visando servir a população migrante, refugiada e apátrida, com o fortalecimento do vínculo institucional com foco particular nas áreas de saúde, educação e apoio social;
- Incentivar atividades interculturais extracurriculares para crianças e jovens, visando promover a integração local e apoiar a empregabilidade de seus responsáveis;

- Estabelecer uma política intercultural de acesso ao português e às interpretações comunitárias, com foco especial em grupos de migrantes, refugiados e apátridas em situação de maior vulnerabilidade, como mulheres, população LGBTI+, minorias étnicas, idosos e pessoas com deficiência;
- Criar um canal de comunicação entre a Subsecretaria Municipal de Direitos Humanos e Conselhos Vinculados e a Secretaria Municipal de Cultura para organizar eventos que incluem uma área dedicada a artistas migrantes, refugiados e apátridas no centro da cidade, assegurando a exposição e a inclusão de artistas de várias nacionalidades, abrangendo diversas formas de arte e com curadoria conduzida por migrantes, refugiados e apátridas;
- Incentivar e dar suporte às feiras de migrantes, refugiados e apátridas através da regularização em locais amplos, seguros e agradáveis; registro dos feirantes e de suas atividades; simplificação do procedimento para participação em eventos promovidos pela Prefeitura; e ampla divulgação das feiras;
- Realizar um mapeamento participativo dos locais e grupos culturais de migrantes, refugiados e apátridas, identificando suas necessidades e as datas comemorativas dessas comunidades. Este mapeamento deve ser traduzido para várias línguas e amplamente divulgado;
- Implementar programas de sensibilização acerca dos direitos dos migrantes, refugiados e apátridas, além de ações contra a xenofobia, o racismo, a intolerância religiosa e outros tipos de preconceito, considerando os aspectos de gênero, idade, diversidade e idioma;
- Promover a execução de pesquisas interdisciplinares, em parceria com comunidades migrantes, refugiados e apátridas e instituições de ensino, tratando de tópicos como xenofobia, racismo, intolerância religiosa e outros tipos de preconceito;
- Organizar, em parceria com as entidades responsáveis, e compartilhar informações sobre violações de direitos humanos obtidas através dos meios de denúncia disponíveis,
- Elaborar, colocar em prática, acompanhar e avaliar um processo especializado para o atendimento e acompanhamento multilíngue de migrantes, refugiados e apátridas LGBTI+, simplificando o acesso a serviços de proteção socioassistencial, integrando a rede de assistência social e o Centro de Cidadania LGBTI Baixada III.\*

### 7.2.8- EIXO 8 - Acesso à educação integral e ao ensino de língua portuguesa para migrantes, refugiados e apátridas

Estar em novo lugar sem falar a língua e não saber como estudar. Para muitos migrantes, refugiados e apátridas, a comunicação é a porta de entrada para uma nova vida. O acesso à educação integral e ao ensino de língua portuguesa representa um dos maiores desafios no que diz respeito aos direitos. A educação, neste contexto, é um instrumento fundamental para a inclusão social, desenvolvimento pessoal, condições econômicas, combate à discriminação, mobilidade social e construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

#### Ações Programáticas:

- Incentivar a participação mediante certificações da prefeitura e/ou universidades, inclusão de pontos no plano de carreira e disponibilização de ensino presencial e à distância;
- Promover ações afirmativas nas escolas públicas para garantir a inclusão e a permanência de migrantes, refugiados e apátridas no ensino regular;



## Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

- Incentivar ações focadas na sensibilização dos alunos acerca do respeito à diversidade;
- Organizar e compartilhar informações em diversas línguas sobre o sistema educacional de Nova Iguaçu, incluindo dados e referências recentes sobre equivalência escolar, métodos de ingresso no ensino brasileiro, além de mapeamento e geolocalização de escolas municipais;
- Aprimorar a cooperação entre as Secretarias de Educação municipais para identificar instituições de ensino públicas que oferecem educação básica, técnica e superior em Nova Iguaçu que aceitam estudantes migrantes, refugiados e apátridas. Além disso, incentivar a troca de boas práticas, abrangendo, entre outros tópicos, os cursos de português para migrantes, refugiados e apátridas, programas de capacitação de funcionários e outras atividades de mediação educacional;
- Oferecer EJA, além de outros cursos, nas escolas municipais públicas nos finais de semana, visando fomentar a inclusão da comunidade imigrante;
- Aprimorar os canais de comunicação com instituições de ensino, tanto públicas quanto privadas, para sensibilizar e implementar medidas afirmativas que incentivem o acesso facilitado, a permanência e a conclusão de indivíduos migrantes, refugiados e apátridas em vários níveis do sistema educacional, incluindo educação técnica e superior, dando especial atenção às comunidades migrantes, refugiados e apátridas em situação de vulnerabilidade;
- Fortalecer a política municipal de acolhimento de estudantes migrantes, refugiados e apátridas por meio da: (1) oferta de acompanhamento das aprendizagens de português no contraturno da educação básica; (2) oferta de aulas de idiomas para promover a aproximação cultural; (3) promoção de atividades de mediação cultural e de valorização da língua materna; (4) contratação de professoras/es de português como Língua de Acolhimento (PLAc) itinerantes para atuação em escolas com maior concentração de estudantes migrantes, refugiados e apátridas; (5) garantia de espaços de diálogo nas escolas públicas municipais para promoção e integração de estudantes migrantes, refugiados e apátridas; e (6) oferta de apoio psicosocial e de canais de denúncia de casos de violência para estudantes migrantes, refugiados e apátridas.
- Incentivar a ampliação do acesso a creches e/ou a formação de uma rede pública comunitária de assistência para filhas/os de migrantes, refugiados e apátridas, assegurando um serviço humanizado e bilíngue;
- Proporcionar treinamento em idiomas para profissionais da rede socioassistencial que assistem migrantes, refugiados e apátridas;

### 7.2.9 EIXO 9 - Acesso à assistência social

O acesso à política de assistência social é um direito fundamental de todos os cidadãos, incluindo migrantes, refugiados e apátridas. Nesse contexto, a inclusão social, proteção e fortalecimento da rede de apoio são serviços fundamentais da assistência social, e são recursos que deveriam ser conhecidos e utilizados pela população. No entanto, este grupo populacional enfrenta uma série de desafios específicos no acesso, como desconhecimento dos serviços, barreiras linguísticas e culturais, documentação, preconceito, discriminação e situação de vulnerabilidade. Ao garantir o acesso à assistência social para migrantes, refugiados e apátridas, estamos construindo um futuro mais humano, buscando o bem-estar social.

#### Ações Programáticas:

- Material contendo dados sobre os serviços públicos existentes em diversas áreas (saúde, transporte, educação, cultura, lazer, trabalho, habitação, assistência jurídica, entre outros) em cada

território, traduzido em várias línguas, e deve ser amplamente divulgado em locais estratégicos para a comunidade imigrante, bem como através de meios de comunicação impressos e digitais, entre outros;

- Levantamento, análise e georreferenciamento de dados sobre o acesso da população imigrante à rede socioassistencial municipal de serviços e benefícios, incluindo informações sobre pessoas migrantes, refugiados e apátridas em situação de rua;
- Assegurar a recepção de crianças e jovens migrantes, refugiados e apátridas que chegam sozinhos e/ou que foram separados;
- Garantir acolhimento para crianças e adolescentes migrantes, refugiados e apátridas que chegam desacompanhados e/ou que foram separados;
- Incentivar a participação dos migrantes, refugiados e apátridas acolhidos nas conversas sobre os regulamentos internos dos serviços e na elaboração dos respectivos menus;
- Garantir que a população imigrante seja explicitamente incluída nos protocolos de atendimento e instrumentos correspondentes de toda a rede socioassistencial, incluindo aqueles direcionados a crianças e adolescentes, mulheres, população LGBTI+, idosos, pessoas com deficiência e indivíduos em recuperação;
- Prover assistência psicológica contínua para a população imigrante em situação de vulnerabilidade, com horários adaptáveis nos serviços de assistência social;
- Promover políticas de apoio ao transporte público para migrantes, refugiados e apátridas em condições de vulnerabilidade social abrigados em instituições da rede socioassistencial;
- Elaborar a coleta, organização e avaliação de informações sobre o acesso à moradia da comunidade imigrante, incluindo informações segmentadas por nacionalidade e gênero;
- Estimular diálogos frequentes e acesso a informações sobre o direito à habitação entre a comunidade imigrante residente em ocupações, por meio de uma colaboração intersetorial com as secretarias municipais e a sociedade civil;
- Estabelecer comunicação com as Defensorias Públicas do Estado e da União, visando assegurar o acesso à informação e orientação acerca dos direitos;
- Institucionalização do Núcleo de Atendimento a Imigrantes e Refugiados (NAIR);
- Propagação de informações acerca dos serviços prestados pela rede socioassistencial, voltados para migrantes, refugiados, apátridas e população em geral, enfatizando os direitos desses grupos;
- Organização das informações referentes aos cuidados prestados a refugiados, apátridas e migrantes pela rede socioassistencial, visando melhorar os dados quantitativos para um diagnóstico mais preciso.

**Parágrafo Único** - Após 6 meses da publicação do Plano Nacional Para Pessoas Imigrantes, Refugiadas e Apátridas, esse Plano Municipal deverá ser revisado.

Nova Iguaçu, 2024.

Id. 08898/2024

## APÊNDICE

### Apêndice A – Instrumento de coleta de dados – Questionário para migrantes, refugiados e apátridas



**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**  
 Instituto de Ciências Sociais Aplicadas  
 Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas

#### **INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – QUESTIONÁRIO PARA AGENTES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS E REPRESENTANTES DE ORGANIZAÇÕES**

Como o governo entendeu a importância da relação com migrantes e refugiados?

1. Quais são as principais ações desenvolvidas para a integração local da população migrante, refugiada e apátrida?
2. Quais são os principais desafios enfrentados pelo órgão/organização em sua atuação para a integração local de migrantes, refugiados e apátridas?
3. Quais são os desafios apresentados e como buscam superá-los?
4. A estratégia de interiorização do Governo Federal possibilita que refugiados e migrantes, principalmente venezuelanos do estado de Roraima e de Manaus, possam se deslocar para outras cidades no país, e já alcançou um marco significativo de mais 800 municípios envolvidos no acolhimento dos beneficiários. Neste contexto, quais são os principais objetivos a curto, médio e longo prazo para a integração local dessas pessoas nos municípios de acolhimento.
5. Há implementação de políticas públicas que visem assegurar o acesso à saúde, educação, assistência social, habitação e inserção de mercado de trabalho no âmbito municipal?
6. Como vocês percebem os principais desafios enfrentados pelos beneficiários das ações de integração que vocês já propõem?
7. Quais são as estruturas metodológicas para a interlocução e acesso às informações sistematizadas entre os entes da federação ou atores veiculados as organizações institucionais?
8. Existem medidas a serem adotadas para a capacitação e sensibilização dos agentes públicos locais para o atendimento e efetivação dos direitos da população migrante, refugiada e apátrida da população migrante, refugiada e apátrida?
9. Existem medidas já adotadas ou a serem adotadas para acompanhamento e/ou incentivo para criação de comitês, conselhos ou elaboração de planos municipais para a formulação de políticas públicas para o atendimento e efetivação dos direitos da população migrante, refugiada e apátrida da população migrante, refugiada e apátrida?
10. Qual a infraestrutura necessária e disponível para realizar atendimento integral à população migrante, refugiada e apátrida?

## Apêndice B - Instrumento coleta de dados questionário para migrantes, refugiados e apátridas



**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**  
 Instituto de Ciências Sociais Aplicadas  
 Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas

### INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – QUESTIONÁRIO PARA IMIGRANTES, REFUGIADOS E APÁTRIDAS

DADOS PESSOAIS			
<b>Nome:</b> <b>Gênero:</b> A) <input type="checkbox"/> Homem B) <input type="checkbox"/> Mulher C) <input type="checkbox"/> Outro _____			
<b>Em relação à cor/raça como você se define? *</b> A) <input type="checkbox"/> Branca B) <input type="checkbox"/> Preta C) <input type="checkbox"/> Parda D) <input type="checkbox"/> Indígena E) <input type="checkbox"/> Amarela			
<small>*Para o IBGE a regra é como a pessoa se vê, é ela quem diz qual é a própria raça.</small>			
<b>Idade:</b> A) 15 a 19 anos      B) 20 a 24 anos      C) 25 a 29 anos      J) Acima de 60 anos D) 30 a 34 anos      E) 35 a 39 anos      F) 40 a 44 anos E) 45 a 49 anos      F) 50 a 54 anos      I) 55 a 59 anos			
<b>Nacionalidade:</b>			
<b>Contato:</b>			
<b>Escolaridade:</b> A) <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental Interrompido B) <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental Cursando C) <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental Completo D) <input type="checkbox"/> Ensino Médio Interrompido E) <input type="checkbox"/> Ensino Médio Cursando F) <input type="checkbox"/> Ensino Médio Completo G) <input type="checkbox"/> Graduação Interrompida H) <input type="checkbox"/> Graduação Cursando I) <input type="checkbox"/> Graduação Completa J) <input type="checkbox"/> Pós-graduação Interrompida L) <input type="checkbox"/> Pós-graduação Cursando M) <input type="checkbox"/> Pós-graduação completa			
<b>Situação de emprego:</b> A) <input type="checkbox"/> Empreendedor Formal B) <input type="checkbox"/> Empreendedor Informal C) <input type="checkbox"/> Desempregado (procurando emprego) D) <input type="checkbox"/> Desempregado (Não procurando emprego)			

UFRRJ  
 BR-465, Km 07, Prédio Principal, Sala 80,  
 Campus Seropédica, Seropédica/RJ  
 Telefone: (21) 99415-2795 – jerry@ufrrj.br

Rubrica do Pesquisador Principal	Rubrica do(a) Participante da Pesquisa
----------------------------------	--



- E)  Do lar  
 F)  Trabalhador por aplicativo  
 G)  Trabalhador de carteira assinada

**Renda familiar:**

- A)  menos de 1 salário-mínimo  
 B)  de 1 a 2 salário-mínimo  
 C)  Acima de 2 salários a 4 salário-mínimo  
 D)  Acima de 4 salários a 6 salário-mínimo  
 E)  Acima de 6 salários a 10 salário-mínimo  
 F)  Acima de 10 salário-mínimo

**PROCESSO DE ACOLHIMENTO**

1. Qual o status que você se enquadra?  
 A)  refugiado  
 B)  imigrante  
 C)  apátrida  
 D)  outro \_\_\_\_\_
2. Qual foi a causa para o deslocamento?
3. Quais foram os principais desafios encontrados por você no processo de acolhimento e proteção no Brasil?
4. Você recebeu algum suporte no processo de acolhimento? Se sim, qual? De quem?
5. Você recebeu algum suporte do Governo Brasileiro? Se sim, qual? De qual setor?
6. Você recebeu algum suporte do Município que você reside? Se sim, qual?
7. Você recebeu algum apoio de organizações humanitárias? Se sim, quais? Que tipo de apoio?
8. Qual o Município que você reside?
9. Como você foi direcionado ao Município no qual você está instalado?
10. Quanto tempo você foi recepcionado no Município no qual você está instalado?
11. Qual o local que você reside?  
 A)  abrigamento temporário  
 B)  imóvel independente  
 C)  outro \_\_\_\_\_



**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**  
 Instituto de Ciências Sociais Aplicadas  
 Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas

12. Você conseguiu suporte do município no qual reside? Caso positivo, quais as áreas de atendimento você conseguiu suporte do Município de acolhimento?

- A)  saúde
- B)  educação
- C)  habitação/abrigamento
- D)  auxílio relacionado a documentação
- E)  mercado de trabalho
- F)  outro \_\_\_\_\_

13. Você se sente integrado no Município que você reside?