

Protagonismo da agência da ONU para refugiados (ACNUR) na política de acolhimento ao fluxo migratório de venezuelanos no Brasil

Protagonism of the UN refugee agency (UNHCR) in the policy of supporting the migratory flow of Venezuelans in Brazil

Meiryjane Moura da Silva¹, Marco Aurélio Marques Ferreira², Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho³

RESUMO: O presente artigo visa compreender a função institucional do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na promoção de inclusão, integração e acolhimento em resposta ao fluxo migratório de venezuelanos em Manaus/AM. O estudo evidencia o protagonismo dos atores não estatais na resolução de problemas públicos. Ele descreve a atuação do ACNUR, por meio da análise de conteúdo, como estratégia complementar das atividades de acolhimento para refugiados. Dentre os principais resultados, estão o fato de o ACNUR ser responsável pelo apoio técnico administrativo aos beneficiários em todos os estágios e modalidades de interiorização, promovendo resolução de problemas públicos e a implementação de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública, Política Pública; Refugiados; ACNUR

ABSTRACT: This article aims to understand the institutional role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in promoting inclusion, integration and reception in response to the migratory flow of Venezuelans in Manaus/AM. The study highlights the leading role of non-state actors in resolving public problems. It describes UNHCR's actions, through content analysis, as a complementary strategy for refugee reception activities. Among the main results is the fact that UNHCR is responsible for technical and administrative support to beneficiaries in all stages and modalities of interiorization, promoting the resolution of public problems and the implementation of public policies.

KEYWORDS: Public Administration, Public Policy; Refugees; UNHCR

INTRODUÇÃO

A percepção moderna da temática e das situações de refúgio está intimamente vinculada ao caminho percorrido pelas sociedades ocidentais na elaboração de sua compreensão acerca dos

¹ Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, Assessora Administrativa do TJEA, <https://orcid.org/0000-0002-0360-4729>, E-mail: meiryjane@gmail.com.

² Universidade Federal de Viçosa (UFV), Professor Titular, <https://orcid.org/0000-0002-9538-1699>, E-mail: marcoaurelio@ufv.br.

³ Universidade do Estado do Amazonas - UEA e Universidade Federal do Amazonas – UFAM, Professor Titular, <https://orcid.org/0000-0001-7170-0213>, E-mail: ecfilho@uea.edu.br.

direitos humanos (MILESI & ANDRADE, 2010, p.1)

Os refugiados, ou seja, os seres humanos que precisam buscar abrigo, proteção e/ou residência, em função de perseguições que sofrem, passaram então a ser repercutidas na Região Norte do país, condicionadas pelo alto fluxo migratório venezuelano. Fato que foi considerado como crise migratória, despertando a atenção de gestores de políticas públicas, assim como de estudiosos da referida área.

Ainda, segundo o documento elaborado pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), os venezuelanos foram responsáveis pelo aumento significativo de solicitações da condição de refugiados no Brasil, consequência da decisão do Conare, de 14 de junho de 2019, de reconhecer a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela. Aplicada a 93,7% do total de processos deferidos pelo comitê no período de 2011 a 2020, os venezuelanos correspondiam a 92,8% das pessoas reconhecidas como refugiadas com base nesta fundamentação (CAVALCANTI & OLIVEIRA, 2020). Se, por um lado, há o enorme e evidente incremento do fluxo migratório, por outro, há aparente morosidade nas respostas institucionais, no que tangem às políticas públicas voltadas a esse processo de migração.

Este cenário enquadra-se a realidade de uma complexa crise humanitária constituindo cenário da migração forçada venezuelana e explica a heterogeneidade social, e, em muitos casos, localidades e países que não estavam preparados para receber o quantitativo de necessidades urgentes aos venezuelanos.

Neste sentido, o ACNUR tem papel central ao incentivar os governos da região a reconhecer a condição de refugiados venezuelanos, através de determinações baseadas em grupos. Segundo a agência, o apelo se faz necessário, pois a magnitude do fluxo atual revela desafios complexos e pode sobrecarregar os sistemas nacionais para a determinação da condição de refugiado (ACNUR, 2020).

Com base no arcabouço teórico deste artigo, nossa questão de pesquisa é compreender a função institucional do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na promoção da inclusão, da integração e do acolhimento social do fluxo migratório de venezuelanos em Manaus. A escolha deste local ocorreu por ser uma das cidades de trânsito que recebem os fluxos intensos de imigração internacional ocorridas na região Norte. O objetivo geral do trabalho é, portanto, identificar o papel do órgão no contexto de processos de competências da política pública migratória brasileira. A pesquisa empírica conduzida foi qualitativa e foi realizada em outubro de 2021.

Este trabalho se torna ainda mais importante à medida que lança olhares críticos, em uma perspectiva pragmática, sobre os principais problemas contidos nas migrações internacionais. Seja a elaboração de políticas públicas que permitam o acolhimento das populações deslocadas, de

maneira a estender a elas os direitos e que respeitem as particularidades decorrentes da identidade cultural de origem, ou na forma como configuram visões de mundo e projetos de vida possíveis de realização nos lugares em que imigrantes buscam fixação.

Os principais resultados da pesquisa indicam que a mobilidade dos venezuelanos no território brasileiro ocorria como uma prática comum e que após a intensificação dos problemas internos da Venezuela aumentou o fluxo migratório, sendo reconhecido como crise migratória. Como contribuição para construção de capacidades com o Estado, o ACNUR fornece assistência imediata na construção de políticas e colaboraram em muitos momentos com o seu olhar técnico sobre a função de alertar sobre percepções inexploradas a respeito da imigração e refúgio no país. Em termos de estrutura do artigo, inicialmente apresentamos o referencial teórico a respeito do processo migratório, bem como o acolhimento da população venezuelana deslocada, salientando ainda à complexa política migratória brasileira, em particular, a trajetória do ACNUR e de como exploram, como atores sociais, representantes em uma política pública em busca resoluções de problemas públicos, podendo ser interpretado como competência múltipla.

Em seguida, as referências da análise de conteúdo, relacionadas às funções institucionais, aplicando-as ao ACNUR por entrevista, no tópico subsequente. Ao final, avançam-se às conclusões e outras considerações pertinentes.

MIGRAÇÃO VENEZUELANA NO NORTE DO BRASIL

A migração é um processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. “É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas e inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos” (OIM, 2009, p.42). Um dos aspectos da migração que distingue de outras formas de migrar “são migrantes que se deslocam ou têm autorização para se deslocar para um país de modo a ter acesso a um emprego ou fixar-se durante um determinado período” (OIM, 2009, p. 31).

Assim, a tríplice fronteira Brasil-Guiana-Venezuela favorece o trânsito e deslocamentos, tanto como território de passagem para pessoas e mercadorias (inter)nacionais, quanto destino migratório internacional. Diante das complexidades vivenciadas nas fronteiras da Região Amazônica e com o intenso fluxo migratório venezuelano no Norte do Brasil, é necessária uma análise individualizada de cada localidade e seu histórico. Essa atenção pode abrir portas para uma nova formulação das políticas públicas migratórias mais adequadas às realidades humanas, mais capazes de valorizar a migração como um fator humano e social que, bem gerenciado, enriquece as sociedades envolvidas.

Após o avanço dos venezuelanos para o território brasileiro, estabeleceu a Operação Acolhida em 2018, a qual por meio da força tarefa logística humanitária, coordenada pelo Ministério da Defesa, visou “ordenar” a fronteira e diminuir a pressão social em Roraima, criar espaços de acolhimento para os migrantes, conceber uma construção de parcerias com organizações internacionais como a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados (ACNUR) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), além de várias Organizações Não Governamentais (locais, nacionais e internacionais) (J. C. J. SILVA et al., 2020).

Assim, a Operação Acolhida provém de uma força-tarefa humanitária liderada pelo Governo Federal com o apoio de agências da ONU e de agências não governamentais, oferecendo assistência emergencial aos migrantes e refugiados venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima (Operação Acolhida, 2020), com a finalidade de atender pendências quanto à regularização migratória e principalmente, possuir o Centro de Coordenação de Interiorização (CCI), responsável, no nível operacional, de realizar todo o processo de Interiorização [...] e, atendendo a uma solicitação do Estado do Amazonas, a Operação Acolhida estendeu um braço em apoio ao município de Manaus, estabelecendo um Posto de recepção e apoio na Rodoviária, além de um Posto de interiorização e triagem, com serviços semelhantes aos postos de Pacaraima e Boa Vista (A OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2020). Portanto, remete à hospitalidade quanto ao fornecimento de documentações, abrigamento e acesso a direitos e proteção.

A literatura evidencia que para conseguir construir uma política pública e transformar realidades, é fundamental possibilitar pilares de hospitalidade, promoções de participação com soluções alinhadas para garantir os seus direitos e reforçar relações de estrutura na execução da política. Tal realidade, passa a entender a transição, talvez o mais importante processo de Políticas Públicas Efetivas a serem definidas como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2014, p.2), “formulando um conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2014, p.1).

Em meio à resolução de políticas públicas, comenta Secchi (2014) que “não se trata de uma ação isolada, mas um conjunto de ações que são integralmente necessárias para a consolidação dos direitos humanos”. Neste sentido, a construção da política pública inicia com a identificação do problema social, formação da agenda pública e a elaboração de alternativas, para estruturar o problema e indicar diretrizes a serem seguidas.

Estabelecida a necessidade das políticas públicas para os imigrantes que se deslocam para o Brasil, a literatura destaca questionamentos do que esta solucionará: da abordagem estadista e da abordagem multicêntrica. Sendo assim, podendo ser elaboradas exclusivamente por atores estatais ou elaboradas por atores não estatais.

Para os defensores da abordagem estadista, o Estado, por ser soberano, possui mecanismos para edição de normas jurídicas impositivas que disponham sobre políticas públicas e poder, inclusive, gerar sanções, dado que o Estado detém o monopólio legítimo da força (MIYASHIRO, 2019, p.12) . Estes justificam sua abordagem na hierarquia estatal, atrelando uma atuação intervencionista do Estado. A crítica a esse posicionamento é a de que tal perspectiva ignora o embate acerca das ideias e interesses que formam a essência da política pública e abandona seu aspecto conflituoso, bem como os limites que cercam as decisões dos governos (SOUZA, 2006).

Portanto, apesar de o Estado manter a representatividade na formulação de políticas públicas, entende-se que este não é o único habilitado a fazê-lo, devendo uma política pública se formar em função do problema que deseja solucionar. Sendo assim, formuladas a partir das necessidades que permeiam, resolvendo conflitos e problemáticas da sociedade civil.

Em suma, as políticas públicas são os mecanismos de resolução de problemas públicos, considerando a sua formulação multicêntrica. Para sua caracterização, devendo considerar os conflitos sociais que as tornam necessárias e a participação popular para solução destes. Para conseguir construir uma política pública e transformar realidades, é fundamental possibilitar pilares de hospitalidade, promoções de participação com soluções alinhadas para garantir os seus direitos e reforçar relações de estrutura na execução da política. Como explicita a autora no sentido de acolher os deslocados migratórios no Brasil:

as reais necessidades daqueles que estão chegando, foram deixadas de lado. Vendemos para os migrantes que estão se deslocando rumo ao Brasil, a ideia de que terão uma vida nova, todavia, esquecemos de informar que não temos políticas públicas efetivas e suficientes para garantir os seus direitos e anseios” (Souza, 2020, pag. 136)

Portanto, apesar de o Estado manter a representatividade na formulação de políticas públicas, entende-se que este não é o único habilitado a fazê-lo, devendo uma política pública se formar em função do problema que deseja solucionar. Sendo assim, que a formulação de políticas públicas pode advir das necessidades que permeiam, resolvendo conflitos e problemáticas da sociedade civil. A partir disso, (MIYASHIRO, 2019) sua implementação e eficácia dependem também desta mesma sociedade, não bastando somente a hegemonia ou coerção do Estado para a resolução dos conflitos abarcados pelas políticas públicas.

Para fins desta seção, será adotada a conceituação dada por Secchi (2014), acima apresentada e discutida. Em suma, as políticas públicas são os mecanismos de resolução de problemas públicos, considerando a sua formulação multicêntrica. Para sua caracterização, devendo considerar os conflitos sociais que as tornam necessárias e a participação popular para solução destes. Além disso, (MIYASHIRO, 2019) não se entende por política pública a omissão dos atores

capazes de formulá-las, bem como não se considera o nível de atuação de uma política para considerá-la pública. Serão consideradas políticas públicas preceitos estruturantes, intermediárias e operacionais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender ao objetivo da presente pesquisa, utilizou-se a abordagem de investigação qualitativa, pois “os estudos denominados qualitativos têm como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural” (GODOY, 1995, p.62). Como esta pesquisa se propôs a explorar o complexo fluxo migratório na Região Amazônica, quanto ao acolhimento dos refugiados venezuelanos, o método qualitativo se adequa ao estudo.

A fim de entender o papel das agências internacionais, com seus arranjos institucionais e seus atores, a pesquisa documental e bibliográfica, foi consultado o site oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Polícia Federal do Brasil, Operação Acolhida e de instituições como a Organização Internacional para as Migrações (OIM), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), dentre outras. Os documentos selecionados foram escolhidos por possuírem informações oficiais, bem como os normativos e suas alterações que regem e relatórios que evidenciam o contexto dos povos migratórios.

Para a coleta de dados com as entrevistas, optou-se por entrevistar os gestores e/ou os coordenadores do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) na cidade de Manaus. As dimensões utilizadas para análise das entrevistas foram baseadas na literatura sobre arranjos institucionais. Para isso, oferecida a categoria analítica, foi seguida (GOMIDE & PIRES, 2014; MAU, 2020) de realizar o mapeamento e descrição dos arranjos institucionais que nortearam a implementação da política, plano ou ação, por meio da identificação dos atores envolvidos (estatais e não estatais), das organizações e dos recursos (humanos, financeiros, tecnológicos etc.) e instrumentos (legais, administrativos etc.) através do qual eles interagem.

ANÁLISE DE CONTEÚDO DA ENTREVISTA: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS FORMAÇÕES DISCURSIVAS

Nesta seção será analisada a materialização da entrevista, destacadas pelo participante da pesquisa e como estas influenciam no desenvolvimento das atividades. Buscou-se preservar o anonimato do respondente, identificado como “participante da pesquisa 1” (PP1). O qual trabalha com foco no atendimento de migrantes e refugiados na ACNUR, vinculados à Operação Acolhida.

SEÇÃO 1: MOTIVAÇÕES E ESTRUTURA

Inicialmente perguntado sobre o seu vínculo institucional com o ACNUR na cidade de Manaus, o participante destacou ser o treinador de equipes que prestam respostas à comunidade de refugiados e menciona o grupo interno de *Staffs* da equipe e são chamados de “forças alinhadas”. Quanto ao momento de articulação, destacaram-se duas linhas de atendimento aos imigrantes venezuelanos na cidade de Manaus, sendo: (i) povos indígenas e (ii) população não-indígena.

Hoje no escritório em Manaus, a gente tem duas linhas de atuação principalmente na área de proteção, né, que é o principal mandato do ACNUR, uma para a **população indígena e outra para a população não indígena** e eu tô basicamente nessa resposta para a população não-indígena. Então o trabalho no acesso à documentação no trabalho de referenciamento, canais de proteção, assistência emergencial e coordenação dessas equipes que trabalham em campo para a população não-indígena. (PP1, grifos nossos).

Nesta resposta, em decorrência das dificuldades dos venezuelanos no acesso aos serviços básicos, o governo brasileiro adotou quatro áreas de atuação na resposta à migração venezuelana: (i) fornecimento de acomodação e assistência humanitária básica nos abrigos para migrantes em Roraima; (ii) realocação de migrantes em outros Estados do País (interiorização); (iii) integração de migrantes na sociedade brasileira e no mercado de trabalho; e (iv) apoio aos migrantes dispostos a voltar para a Venezuela voluntariamente (ACNUR, 2019).

No que diz respeito aos primeiros registros de presença de povos indígenas da República Bolivariana da Venezuela no território brasileiro, traçam o perfil migratório dos indígenas (Warao). Através do relatório do ACNUR (2021) desenvolvido pelas equipes de campo dos seus agentes e da antropóloga Marlise Rosa (coordenadora acadêmica do ACNUR), com base empírica sobre a tese “A mobilidade Warao no Brasil e os modos de gestão de uma população em trânsito: reflexões a partir das experiências de Manaus-AM e de Belém-PA”, trata-se de experiências da condição indígena, o respeito e a valorização dos costumes, tradições, formas de organização social e modos de vida, dentre eles o determinismo cultural.

A ocupação presente dos povos indígenas passa a demarcar categorias de análises específicas e pode levar a novos e diferentes processos de ocupação na Amazônia, numa sobreposição de colonos em áreas milenarmente habitadas por inúmeros povos indígenas de diferentes etnias (OLIVEIRA, 2016).

É relevante destacar a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas e os seus instrumentos criados para reconhecer como sujeitos de direitos; direitos culturais e étnicos

coletivos; o direito à terra e aos recursos naturais; a manutenção das estruturas econômicas e os modos de vida tradicionais; o direito consuetudinário; e o direito coletivo à autonomia (NAÇÕES UNIDAS, 2008).

A discussão faz parte da resposta do governo brasileiro ao fluxo dos povos indígenas, especialmente na Região Norte e o ACNUR está trabalhando em várias áreas e estabelecendo perfis de proteção da população em colaboração com parceiros para identificar casos vulneráveis e encaminhá-los para redes locais.

Assim, por um conjunto de pesquisas pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), foram identificados no Brasil três povos indígenas oriundos da Venezuela, com suas línguas e modos de vida diferenciados: os Warao, os Eñepa e os Pemón. Além de pessoas de outros povos em situação marital, como foi registrado pelo casamento de Waraos com Karinas (ACNUR, 2020).

Aqui, novamente, deparamo-nos com a importância do direito dos povos indígenas, o respeito ao entender as culturas, tradições e vários modos de vida que o sustentam porque demonstra a relevância de adequar o atendimento a essas pessoas, proporcionando a construção de capacidades de acordos e representatividade com políticas públicas inclusivas no seio da comunidade indígena. Além de dever se dar ênfase aos procedimentos internacionais para a proteção de refugiados e migrantes indígenas.

Dessa forma, defende-se a utilização de uma perspectiva para qualificar as políticas públicas voltadas ao atendimento dos povos indígenas em ambientes urbanos, bem como mecanismos de proteção a refugiados e migrantes.

Outro momento importante,

a situação na Venezuela é uma situação sistemática de violação de direitos humanos onde cenários que a pessoa por exemplo se vê numa crise econômica, às vezes acabam fazendo e estão relacionados a uma série de fatores inclusive de violência, de perseguição política, de violações sistemáticas de direitos humanos que geram só necessidade de migrar. Então por isso, para o caso da situação Venezuela em específico a ACNUR analisa sempre dessa forma é um **viés econômico** (PP1, grifo nosso).

Considerando o viés econômico, os fluxos migratórios entre um país e outro são uma consequência lógica dos diferentes níveis de oferta e procura no mercado de trabalho existentes nas diferentes regiões. Isto é, consequências das diferenças salariais entre os países de origem e de destino, não importa os custos da viagem, nem a dificuldade de adaptação às novas culturas, nem a forma de trabalho (DURAND & MASSEY, 2003).

Em razão dos interesses, a Teoria Neoclássica discutida por Arango (2003) é o nível da apreciação macroeconômica, é como a Teoria da Redistribuição Espacial dos Fatores da Produção,

a qual indica que as migrações são o resultado da desigual distribuição do trabalho e capital.

Neste sentido, Silva (2017) enfatiza a importância das redes de acolhimento no contexto da migração internacional, especialmente entre os migrantes haitianos, venezuelanos e cubanos, em suas diferentes realidades de circulação para a cidade de Manaus. O autor destaca a importância das redes estabelecidas por imigrantes que contribuem em tudo, desde o financiamento da viagem, até o compartilhamento de informações, incluindo o apoio na inserção laboral e hospedagem.

SEÇÃO 2: PROCESSO ATUAL

Nesse processo, os momentos são diferenciados no cenário de monitoramento que condiciona o acompanhamento aos refugiados.

o trabalho do ACNUR é sempre conseguir apoiar o governo local, né. Com essa construção de capacidade. Então, quem dita um pouco os direcionamentos dessa resposta acaba sendo o Governo Federal (PP1).

Sobre essa questão de construção de capacidades do Estado, devemos percorrer sobre a questão de problemas de implementação de Políticas Públicas. Os estudos referentes a elas podem ser situados como uma vertente do campo de análise que busca olhar para o momento específico da materialização ou concretização de tais políticas. Temos como ponto de partida a ideia de que elas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Embora o ciclo não condiga necessariamente com a realidade, é um relevante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios na comunicação e averiguação de demandas mais específicas que fazem parte das políticas públicas (LOTTA, 2019).

Tais aspectos, dentre as causas, não estão exclusivamente ligados ao espaço humanitário aqui destacado, mas a oportunidades de integração à sociedade brasileira em reconhecer a implementação de inclusão. Logo, a construção de capacidades reafirma a importância do Estado como ator-chave na provisão de benefícios e serviços de assistência social e inova ao estabelecer instrumentos que permitem o planejamento, a gestão e o financiamento da assistência social (BICHIR et al., 2019).

Com base nessa reflexão, as autoras Albuquerque et al. (2016) enfatizam que a população migrante e refugiada no Brasil tem acesso limitado a recursos, visto que, muitas vezes, a burocracia estatal, a falta de preparo de servidores públicos e a falta de informação da população dificultam o acesso do migrante a bens e serviços essenciais. Essa falta de acesso tem provocado desequilíbrios na estrutura social, tais como silenciamento e falta de reconhecimento, de integração à sociedade e sentimento de insegurança desses indivíduos.

Essas ações similarizam com arranjos institucionais para políticas de desenvolvimento, tal como conceitua Lotta (2019), que busca identificar os atores que se envolvem na implementação de uma política, os processos e os mecanismos que estabelecem papéis e vínculos entre eles e avaliar, também, como esses atores e processos estão aptos a produzir os objetivos pretendidos.

A unidade visitada, onde ocorreu a entrevista, conta com espaço relativamente pequeno, com três mesas e três computadores, e todos os outros funcionários em situações de vulnerabilidade, uma vez que as unidades estão abertas ao público geral. Há a noção de que ambos os órgãos complementam suas ações, cada um dentro do seu campo de competências.

Outro quesito que recebeu bastante destaque do participante foi com relação ao Estado do Amazonas concentrar a população de imigrantes venezuelanos por sua proximidade à fronteira e há limitações de assegurar os recursos necessários à implementação das ações dos projetos e das atividades de assistência emergencial.

Vejamos,

Manaus é uma cidade muito grande né. Manaus é muito, muito diferente de Pacaraima de Boa Vista (PP1).

o abrigo quais são os direitos que a população pode acessar inclusive é iniciativas das agências da ONU de prevenção à exploração e o abuso sexual que às vezes são termos que aparecem numa resposta humanitária (PP1, grifo nosso).

Considerando o contexto motivado por diferentes circunstâncias e fatores ligados a uma sociedade complexa, o ACNUR idealizou uma forma de fortalecer as redes de proteção locais como uma intervenção prioritária, mediante representantes de conselhos estaduais sobre refugiados e migrantes de 10 estados diferentes, que se reuniram pela primeira vez e concordaram em criar um Fórum Nacional de Conselhos e Comitês de Estado para Refugiados e Migrantes (ACNUR, 2022). Sob a liderança do Comitê estadual para Refugiados e Migrantes do Rio Grande do Sul (COMIRAT-RS) e com o apoio do ACNUR, as autoridades estaduais se reuniram para discutir formas de alcançar uma maior articulação conjunta para a integração de refugiados e migrantes, juntamente com a academia e organizações da sociedade civil.

Considerando o contexto pandêmico e o avanço de tecnologias de comunicação nas redes sociais sobre os serviços de apoio aos imigrantes, há uma lacuna de comunicação essencial para o conhecimento de medidas para reestruturação de possíveis atualizações de processos de acolhimento.

SEÇÃO 3: DESAFIOS

Buscando informações acerca da dinâmica no acolhimento do refugiado, foi questionado ao

participante com relação aos desafios encontrados pelas equipes de campo na realização das ações com os refugiados e imigrantes venezuelanos.

Vejamos,

eu acho que o primeiro desafio seria realmente trabalhar **nessa construção de uma base realmente de informação, uma base de dados desse perfil populacional e das necessidades da população** (PP1, grifo nosso).

Para fornecer uma análise teórica da fala do participante, é preciso destacar os processos minuciosos para construção de uma base de dados do perfil populacional, sendo elas:

- 1) subsidiar o processo de planejamento de modo alocar pessoal (equipes) e equipamentos de forma que os dados obtenham um excelente diagnóstico possibilitando a realização de avaliações de efetividade;
- 2) o uso dos dados do censo serve para planejamento do mercado e economia, sendo essas informações mapeadas que permitem avaliar onde localizar e conhecer a população, renda e suas prioridades;
- 3) os atores da sociedade, como a academia, a imprensa e movimentos sociais, utilizam os dados para suas pesquisas, para construção de informação ou mesmo de reivindicações e pautas (Lotta e Olinto, 2021).

De forma complementar, por exemplo, as agências internacionais (ONU, OIM, UNICEF etc.), principalmente o ACNUR, divulgam os relatórios de pesquisa na plataforma de monitoramento, publicações e materiais institucionais informativos, destacando o perfil sociodemográfico e condições de vida que apresentam os fluxos migratórios venezuelanos para o Brasil.

Seguindo o informe da Organização Internacional para as Migrações (OIM):

Será preciso contar com uma base empírica muito mais sólida para compreender adequadamente os vínculos entre a migração e o desenvolvimento. A migração de pessoas tem um efeito acumulativo, em escala nacional, e pode ter repercussões sobre a situação econômica dos países de origem e de destino. A migração pode dar lugar a uma corrente de desenvolvimento que se inicia pelas pessoas, passa pelas famílias e comunidades, até atingir os países. (OIM, 2013, p.31)

Nota-se a necessidade de estudos que permitam monitorar e avaliar os impactos da Lei n.º 13.445/2017, favorecidos para construções de capacidade e políticas ativas para o entendimento ao público imigrante, bem como destacamos na fala do participante da pesquisa, que esta contribuição possa ser acrescentada e atingida além das questões de necessidades extremas.

que a gente consiga pensar na **questão do acolhimento** e a gente teve real **dimensão de quem são as pessoas que a gente está acolhendo e quais são as necessidades dessas pessoas** (PP1, grifos nossos).

Diante da situação relatada, na perspectiva de conhecer com detalhes a origem dos imigrantes e refugiados:

também o desafio que a gente enfrenta no Brasil em 2021, é a **situação econômica ou pela dificuldade de inserção**, a dificuldade de encontrar empregos formais, a perda de poder aquisitivo da população e toda essa crise social impacta naturalmente a população refugiada e imigrante, né. Então, uma pessoa que tinha um emprego não conseguirá manter um aluguel, terá que voltar para o abrigo, terá que voltar para esse fluxo de rodoviária, situação de rua (PP1, grifo nosso).

Este tópico diz respeito à relação econômica dos imigrantes venezuelanos, o participante constata que os venezuelanos da região, quando iniciam com o trabalho formal, ocupam serviços pesados com baixos salários e passam a morar em moradias alugadas, além de estarem sujeitos à exploração da mão de obra.

Com a crise econômica que se aprofundou no Brasil com a chegada da pandemia, argumenta Baeninger et al. (2020) que são condições de total insegurança social, pois sem trabalho não é possível viver com um mínimo de dignidade e muito menos cumprir com as obrigações familiares, tanto com os que se convive no Brasil, como com os que ainda ficaram na Venezuela, para os que continuaram trabalhando durante a pandemia, a percepção é também de incertezas e insegurança, sobretudo devido ao medo de perder o emprego ou de ter um salário reduzido.

Quanto ao impacto sentido nas vidas daqueles que já se movimentaram, seja diretamente pelas questões sanitárias, pelo distanciamento social, pelo impacto no mercado de trabalho ou pelo envio de remessas financeiras, a população migrante constitui um estrato especialmente vulnerável da população e, decerto, foram proporcionalmente mais afetados pela pandemia (CAVALCANTI & OLIVEIRA, 2020)

Um importante elemento de análise a ser debatido é com relação à recepção dos imigrantes no território brasileiro, o segregacionista ou modelo de exclusão é caracterizado pela segregação cultural e restrição legal para o acesso à cidadania (CAVALCANTI & SIMÕES, 2013), convêm com a ideia do processo de competição entre os trabalhadores (TONHATI & MACÊDO, 2021).

Ocorre que, para elaborar políticas que regulem, gestem e admitem direitos e deveres àqueles situados fora da cultura nacional, devemos validar conceitos de raça e povo com etnicidade representativa para possibilitar o acesso igual a uma política identitária de uma base política multicultural (CAVALCANTI & SIMÕES, 2013).

Os autores analisam brevemente o conceito de multiculturalismo por Bauman (1999) e classificam o multiculturalismo a ser resolvido pelos *policy makers*, ao elaborarem políticas que visem integrar um estado de justiça e igualdade entre diferentes grupos. Para isso, de acordo com Tonhati & Macêdo (2021), segundo sua teoria do multiculturalismo, aplicada ao contexto migratório, há de se atentar para um fator de suma importância: o conceito de cultura.

Em suma, podemos inferir que é a partir das decisões governamentais que ocorre o início da implementação e execução de estratégias focadas na atenção ao fluxo migratório venezuelano, as quais devem ser promovidas em primeira instância pelo Governo Federal e sucessivamente pelos Estados, Municípios. Dentre eles, destacamos os Estados de Roraima, nas cidades de Pacaraima e Boa Vista e Amazonas, na cidade de Manaus.

Considerando o contexto, uma estrutura militar que possa comportar os objetivos operacionais como forma de organizar os serviços de atendimento, recepção e acolhimento dos imigrantes, passa a se referir à representação dos eixos da Operação Acolhida como efetivação em resposta humanitária.

Assim, temos os três eixos de planejamento estratégico da Operação Acolhida: o Ordenamento de Fronteira, o Acolhimento e a Interiorização. São eixos centrais, que se destacaram na fala do participante da pesquisa, pois apareceu de forma muito objetiva o crescimento de estruturas capazes de atender à população refugiada e imigrante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi compreender a função institucional do ACNUR na promoção da inclusão, da integração e do acolhimento social do fluxo migratório de venezuelanos em Manaus, assim como identificar o papel do órgão no contexto de processos de competências da política pública migratória brasileira no Norte do Brasil, especialmente no Estado do Amazonas.

A partir do arcabouço teórico apresentado, dos quatro momentos no processo de entendimento da população migratória, quais sejam: o conceito do refugiado, qual país de trânsito direto com as fronteiras no território brasileiro, a execução de atendimento por parte do poder público e como as Agências da ONU, especialmente o nosso núcleo de pesquisa, o ACNUR (protagonista nesse painel de integração dos refugiados), conseguem executar através de suportes oferecidos pelas organizações (integração social), a partir da construção de implementação de políticas públicas migratórias, pois o compartilhamento de responsabilidades dá voz inclusão aos migrantes cumprindo o propósito de desafogar o sistema de emergência.

A partir das questões que se apresentam ao longo deste trabalho, foi possível identificar a urgência na criação de políticas públicas migratórias para o acolhimento, integração e

democratização de serviços, a quem lhes compete por direito. A política pública efetiva, eficaz e democrática busca atendimentos que estejam condizentes e voltados às necessidades específicas de cada grupo. Nada adianta prever as necessidades do acesso aos direitos, se não há repasses de informações, dentre elas, esclarecer a condição de refugiado. Apesar disso, as políticas públicas acima mencionadas são consideradas de alcance mínimo no real acesso e efetivação dos direitos humanos dos imigrantes.

A discricionariedade nesta análise se configura como um aspecto favorável, por permitir que as organizações tenham liberdade para ações. Por outro lado, esse mesmo poder discricionário, somado a poucas normas e controle, por vezes limita a ação do poder público, por não saber qual a maneira mais adequada de agir em determinadas situações.

Evidenciou-se nas falas do participante da pesquisa, a necessidade de uma política migratória emancipatória, sendo necessário uma sociedade mais igualitária, livre de exploração e preconceito, e sem distinção entre nacionais e imigrantes, pois, devemos obter o olhar de atenção com essas pessoas, podendo contribuir com o desenvolvimento da região e assim, apresentar dados relevantes sobre as questões mais complexas às políticas sociais no Brasil.

Os maiores desafios encontrados ao realizar esta pesquisa foram relacionados à coleta de dados, primeiramente por considerar o período pandêmico da Covid-19, embora tenha sido oferecida a opção de realizar a entrevista de maneira virtual, o participante optou que fosse presencial. A disponibilidade do participante da pesquisa e, por vezes, algumas situações urgentes impediram que a entrevista ocorresse na data prevista.

O estudo enfatiza a necessidade de maior atenção a política migratória, indicando fragilidades em uma área de grandes fluxos transfronteiriços, especialmente pela localização geográfica em uma Amazônia marcada por variadas particularidades. A integração socioeconômica dessa população na cidade de Manaus/AM impacta a proteção de crianças, adolescentes, mulheres e indígenas perante vulnerabilidades à violação de direitos. Com isso, os desafios encontrados pelos profissionais de campo devem se tornar visíveis perante as diferentes situações de violação, sendo eles representantes de frente, que perpassam da visão tecnicista de apenas atender e preencher formulários para um papel articulador, implementador e indicando soluções práticas, gerando o desenvolvimento gradual que tanto se almeja a respeito das migrações internacionais com as fronteiras no Norte do país.

Por conseguinte, os relatórios e documentos emitidos por organizações internacionais, disponibilizados em websites, oferecem diagnósticos importantes que salientam as perspectivas dos efeitos de elaboração de política pública em lugares com grandes implicações, tais como as fronteiras da Região Norte do Brasil.

Com o material aqui disponibilizado, é possível analisar os avanços das políticas construídas pela agência do ACNUR, demonstrando capacidades de construção que visam convidar a participação dos governantes locais para com iniciativas de mobilizar projetos específicos para a região, pois constitui de identidade peculiar com o restante dos Estados do Brasil.

De fato, a participação, a visão, a prática e a vivência do PPI colaboraram em muitos momentos com o seu olhar técnico sobre a função de alertar sobre percepções inexploradas a respeito da imigração e refúgio no país.

É desejável que, em futuras pesquisas, seja atingida pelo menos a participação da Polícia Federal do Brasil, em conjunto com as agências da ONU, dentre elas a OIM e a UNICEF, que orientam quanto aos processos e requisitos necessários para o processamento dos documentos de regularização migratória. Também se recomenda a participação de outros atores provenientes de outros países.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Relatório de atividades de meios de vida ACNUR Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/06/ACNUR-Relat%C3%B3rio-de-Atividades-de-Meios-de-Vida-2019-VF.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2022.

ACNUR. **Relatório cidades solidárias Brasil: proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local**. 2021a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Cidades-Solidarias-Brasil.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2022.

ACNUR. **Informativos para a população venezuelana**. 2021b. Disponível em: https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/?gad_source=1&gclid=CjKCwAiAvdCrBhBREiwAX6-6Uh0jtlMBbkOT4xMwZNbr52ZTLxHk-ZtTevxOSKbGn8wERiHAFWTFWBoCcLwQAvD_BwE. Acesso em: 05 mai. 2022.

ALBUQUERQUE, J.; GABRIEL, M.; ANUNCIÇÃO, R. M. **O papel do entorno no acolhimento e na integração de populações migrantes para o exercício pleno da cidadania**. Disponível em: In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. *Refúgio e Hospitalidade*. (Org). Curitiba: Kairós, 2016. p. 359-380. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Livro_Ref%C3%BAgio_e_Hospitalidade_2016.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

ANDRADE, W. C.; MILESI, I. R. **Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

ARANGO, J. La Explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra. **Migración y Desarrollo**, v1, n1, 2003, 2003.

BAENINGER, R.; BELMONTE, N.; DE OLIVEIRA, J. **Atlas Temático: Observatório das migrações em São Paulo: migrações venezuelanas**. Disponível em: Campinas: Nepo/Unicamp,

2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-venezuelanas/>. Acesso em: 22 mai. 2022. Acesso em: 21 mai. 2022.

BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 1999.

BICHR, R. M.; SIMONI JR., S.; PEREIRA, G. **A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros**. Brasília: Enap, 2019.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, W. F. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. Disponível em: In. CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., **Imigração e refúgio no Brasil: relatório Anual 2020**. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: <https://portal.deimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 22 dez. 2021.

CAVALCANTI, L.; SIMÕES, G. F. Assimilacionismo x multiculturalismo: reflexões teóricas sobre os modelos de recepção dos imigrantes. **Esferas**, v.2, n. 3, p. 153–160.

DA SILVA, S. A. Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 99–117.

DURAND, J.; MASSEY, D. S. **Clandestinos: migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI**. Universidad Autónoma de Zacatecas : M.A. Porrúa. 2003.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57–63, 1995.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. 1. ed. IPEA, 2014.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**. Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019.

MAU, G. F. **Análise da implementação do Programa Mais Médicos e seus efeitos na atenção básica de saúde em Minas Gerais**. Dissertação—Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2020. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/27799/1/texto%20completo.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2023.

MDS. **Operação Acolhida** . Brasília : 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 8 dez. 2023.

MIYASHIRO, L. M. **As políticas migratórias do Brasil e a possível quebra de paradigmas a partir da Lei nº 13.445 de 2017**. Monografia—Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2019.

ONU, Assembleia Geral; ONU. Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas. **United Nations Information Centre**. Rio de Janeiro: UNIC, 2008.

OIM. **Direito internacional da migração**: glossário sobre migração. 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2023.

OIM. **Informe sobre las migraciones en el mundo 2013: el bienestar de los migrantes y el desarrollo**. 2013. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2013_sp.pdf. Acesso em: 8 dez. 2023.

OLIVEIRA, M. **Dinâmicas Migratórias na Amazônia Contemporânea**. Tese de Doutorado- Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2014. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/4239/2/Tese%20-%20M%C3%A1rcia%20Maria%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2023.

SECCHI, L. “Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacional**, p. 168-175, 2014.

SILVA, J. J.; JUBILUT, L. L.; VELÁSQUEZ, M. Z. P. **Proteção humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações. Nova Lei da Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”–Nepo/Unicamp–Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. **Sociologia**, p. 20–45, 2006.

TONHATI, T. M. P.; MACÊDO, M. Os impactos da pandemia de Covid-19 para as mulheres imigrantes no Brasil: mobilidade e mercado de trabalho. **Sociedade e Estado**, p. 891–914, 2021.

UNICEF. **Crise migratória venezuelana no Brasil**. O trabalho do UNICEF para garantir os direitos das crianças venezuelanas migrantes. 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em 20 de nov. 2020.