



NÃO SÃO ELES, SOMOS NÓS: DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DESDE O “OUTRO”¹

IT’S NOT THEM, IT’S US: HUMAN RIGHTS AND MIGRATION POLICIES FROM THE “OTHER”

Ivone Fernandes Morcilo Lixa, Dra.²

Minha terra tem palmeiras,
Onde canta o Sabiá; As aves,
que aqui gorjeiam, Não
gorjeiam como lá. Nosso céu
tem mais estrelas, Nossas
várzeas têm mais flores,
Nossos bosques têm mais
vida, Nossa vida mais
amores.

Canção do Exílio –
Gonçalves Dias

Resumo:

Este artigo analisa o desenvolvimento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida do Brasil, destacando os desafios críticos que devem ser enfrentados. Apesar dos esforços para incluir migrantes e refugiados na elaboração das políticas, sua representação continua limitada. O artigo identifica três principais desafios: a necessidade de colaboração efetiva entre atores estatais e não estatais em todos os níveis, o risco de perpetuar uma narrativa de "migrante universal" que ignora necessidades individuais e a dependência excessiva das organizações do terceiro setor, que pode dificultar a integração e a emancipação a longo prazo de migrantes e refugiados. A discussão enfatiza a importância de reconhecer essas questões para criar um marco político mais inclusivo e responsivo.

Palavras-chave:

¹O presente artigo é produto de estudos e pesquisas realizadas em conjunto com a mestranda do PPGDFURB Layra Linda Rego Pena.

²Doutora em Direitos Humanos pela Universidad Pablo de Olavide (UPO/Es) com pós doutoramento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC). Mestre em Teoria do Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC). Professora e Pesquisadora do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Regional de Blumenau (PPGDFURB). Desenvolve estudos nas áreas de Teoria Crítica do Direito, Direitos Fundamentais, Estado e Direito Contemporâneo. É pesquisadora da CLACSO – Consejo Latino de Ciencias Sociales e da Rede De(s)colonialidade Digital. Atualmente é Coordenadora Adjunta do PPGDFURB. iflixa@furb.br



Política Migratória; Refúgio Político; Apátrida; Direitos Humanos; Colonialidade

Abstract:

This article analyzes the development of Brazil's National Policy on Migration, Refuge and Statelessness, highlighting the critical challenges that must be faced. Despite efforts to include migrants and refugees in policymaking, their representation remains limited. The article identifies three main challenges: the need for effective collaboration between state and non-state actors at all levels, the risk of perpetuating a "universal migrant" narrative that ignores individual needs, and the excessive dependence on third sector organizations, which can hinder the long-term integration and emancipation of migrants and refugees. The discussion emphasizes the importance of recognizing these issues to create a more inclusive and responsive policy framework.

Keywords:

Migration Policy; Political Refuge; Stateless; Human Rights; Coloniality

INTRODUÇÃO

Os versos de Gonçalves Dias em "Canção do Exílio", escritos em meados do século XIX, exprimem o saudosismo de sua pátria, da qual foi afastado por motivos políticos. Alguns séculos depois, a realidade do poeta se repete de forma agravada ao redor do mundo, milhares de pessoas são forçadas a se deslocarem, atravessando países e continentes, motivadas por severas crises econômicas, perseguições políticas, guerras e até mesmo em razão de problemáticas ambientais. O fato é que nas últimas décadas o deslocamento forçado se tornou uma pauta urgente no cenário mundial, porquanto a crise humanitária ligada a migrações transnacionais e refugiados, como o próprio nome sugere, tem implicações para além das fronteiras nacionais.

Os dados levantados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), revelam que no ano de 2023, aproximadamente 114 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocarem em todo o mundo, e entre essas pessoas há 36,4 milhões de refugiados, 4,4 milhões de apátridas, a quem foi negada a nacionalidade que, por conseguinte, encontram dificuldade de acesso a direitos básicos como educação, saúde, emprego e liberdade de movimento (ACNUR, 2023).

Essa crise mundial bate à nossa porta. No Brasil, conforme dados divulgados na última edição do relatório "Refúgio em Números", apenas em 2022, foram feitas 50.355 solicitações da condição de refugiado, provenientes de 139 países, sendo que as principais nacionalidades solicitantes em 2022 foram venezuelanas (67%), cubanas (10,9%) e angolanas (6,8%) (ACNUR, 2023).

Ainda sobre o ano 2022, o relatório elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública indicou que a categoria de fundamentação mais aplicada para o reconhecimento da condição de refugiado foi "Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)", responsável por 82,4% do total de fundamentações, seguida por "Opinião Política", que representou 10,9% desse total (OBMigra, 2023).

Além disso, o relatório de 2022 do Observatório de Migrações revela que naquele ano foram solicitados 243,2 mil registros de residência, número que supera em muito os anos anteriores, o que demonstra o crescimento também do deslocamento voluntário em direção ao Brasil (OBMigra, 2023).



Com vistas à elevação do fluxo migratório, surge a necessidade de pensar políticas públicas como resposta aos acontecimentos passados e como forma de prevenir desequilíbrios futuros. Os desafios que se levantam na pauta migratória vão desde o acolhimento inicial do migrante ou refugiado recém chegado ao país, até a sua inserção na sociedade e cultura local.

No entanto, a formulação dessas políticas frequentemente reproduz um olhar eurocêntrico e uniformizante, ignorando as realidades específicas dos migrantes e refugiados. Para superar essa limitação, é essencial adotar um novo método de compreensão e análise. A proposta deste artigo é utilizar o método analético de Enrique Dussel, que oferece uma abordagem crítica para além da dialética tradicional. A analética foca na alteridade e na exterioridade, permitindo uma análise mais profunda das necessidades e experiências dos migrantes e refugiados. Esse método não apenas reconhece a voz do Outro, mas também busca responder a ela de maneira ética e transformadora, contribuindo para a construção de uma política migratória mais inclusiva e responsiva.

Assim, ao integrar o método analético na análise da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia do Brasil, o artigo visa promover uma reflexão mais abrangente sobre os desafios e soluções para a inclusão efetiva de migrantes e refugiados. Esse enfoque permitirá a criação de um marco político que respeite e valorize a diversidade e a alteridade, contribuindo para uma abordagem mais justa e equitativa das questões migratórias.

1. ANÁLISE CRÍTICA DAS ABORDAGENS CENTRADAS NA PERSPECTIVA DOMINANTE E A NECESSÁRIA LEITURA A PARTIR DO “OUTRO”

A questão humanitária que envolve o aumento do deslocamento humano nos coloca frente a frente com o Outro, aqueles a quem, com eufemismo, chamamos de “excêntricos” sem, no entanto, reconhecermos-nos como igualmente estranhos ao resto do mundo. Conforme dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, as principais nacionalidades solicitantes de refúgio em 2022 foram venezuelanas, cubanas e angolanas (ACNUR, 2023), povos que historicamente situam-se no Sul Global em termos geopolíticos, tal como o Brasil.

O Outro, nesse contexto, são todos aqueles que tiveram suas vozes caladas, seus conhecimentos suprimidos, suas existências negada e à medida em que se presume ter ou ser a solução para os problemas deles, o risco é de reprodução da lógica colonialista de dominação, que reforça a negação da identidade do outro e o reduz a objeto. Em contrapartida, vislumbra-se a construção dialógica “com o Outro” ao invés de “para o Outro” como um dos caminhos possíveis para a superação do modelo imperialista na elaboração de políticas públicas. Aliás, “As políticas públicas, consideradas a partir das necessidades das pessoas, podem ser apreciadas como fator constitutivo de problemas para essas mesmas pessoas, com as quais se supõe que elas devem cooperar como fator para sua melhoria” (Gallardo, 2014, p. 116).

As origens da visão monista de civilização e cultura jurídica remontam uma gama de acontecimentos que se entrelaçam no tempo através de eventos históricos e políticos, dos quais pode-se mencionar de forma emblemática a modernidade. Enrique Dussel (1993), aborda a temática analisando as relações criadas pela modernidade no contexto da bipolarização política no sistema-mundo.

Para Dussel (1993, p. 8):

A modernidade originou-se nas cidades européias medievais, livres, centros de enorme criatividade. Mas “nasceu” quando a Europa pôde se confrontar com o seu “Outro” e controlá-lo, vencê-lo, violentá-lo: quando pôde se definir como um “ego”



descobridor, conquistador, colonizador da Alteridade constitutiva da própria Modernidade. De qualquer maneira, esse Outro não foi "descoberto" como Outro, mas foi "en-coberto" como o "si-mesmo" que a Europa já era desde sempre.

Em linhas gerais, sob a justificativa de levar a civilização para os povos não-europeus legitimou-se, inclusive, o uso da violência ao nível extremo de, não raras vezes, aniquilar a os povos colonizados com a plena convicção de que é necessário fazer a boa vontade de civilizar primitivos. Esse é o cerne do que Dussel chama de “mito da modernidade”.

Estão entrelaçados ao entendimento de modernidade, na perspectiva de Aníbal Quijano (2005), as ideias de avanço racional-científico, laico e secular. Por conseguinte, tal fenômeno seria possível em todas as culturas e épocas históricas, nas suas respectivas particularidades e diferenças, como exemplo das consideradas altas culturas anteriores ao atual sistema-mundo, a saber: China, Índia, Grécia, Maia-Asteca, Tauantinsuío, com seus conteúdos simbólicos, tais como cidades, palácios, pirâmides, tecnologias metalíferas, agropecuárias, matemáticas, calendários, filosofia, história, armas de guerra. Tudo isso foi desenvolvido muito antes da formação da Europa como nova identidade.

Dussel (1993) traz, ainda, a reflexão dos filósofos europeus e norte-americanos que estão intrinsecamente eivadas de uma subjetividade eurocêntrica, como é o exemplo do desenvolvimentismo de Hegel e a racionalidade defendida por Kant. Isso porque, quanto ao desenvolvimentismo de Hegel, há um deslocamento temporal do Oriente para o Ocidente, fazendo com que qualquer desenvolvimento na América seja considerado inútil, pois criado por povos primitivos e, por conseguinte, já nascendo obsoleto.

De mais a mais, a crítica de Dussel a Hegel, segue pela desconsideração da existência da América Latina como parte da história mundial, ao afirmar que ela é apenas a terra do futuro, sem importância naquele momento, eis que a Europa seria o “Centro” e o “Fim” da história. A Ásia, por sua vez, é tida apenas como o lugar onde tudo começou, mas sem desenvolvimentos posteriores em razão dos despotismos orientais que acabaram barrando o progresso (Dussel, 1993).

Em contrapartida, a superação do mito da modernidade passa, pela “filosofia da libertação” do oprimido, do Outro, partindo da alteridade com possibilidade de diálogo, mas sem perder de vista a situação assimétrica do excluído (Dussel, 1993).

Para tanto, é necessário o pensamento crítico da realidade a partir da periferia, pois o equívoco filosófico já se inicia na ideia de totalidade, quando o colonizador não apenas define o que é, mas também o que não é, resultando na construção de referências absolutas de verdade e realidade, as quais frequentemente são utilizadas para justificar a colonização de povos oprimidos. Conforme Dussel (1977, p. 11), “O pensamento que se refugia no centro termina por ser pensado em uma única realidade. Fora de suas fronteiras está o não-ser, o nada, ou barbárie, o sem-sentido. O ser é o próprio fundamento do sistema ou a totalidade de sentido da cultura e do mundo do homem do centro”.

Tal entendimento se aproxima daquilo que Franz Fanon (2008) chama de *zona do não ser*. Para ele, racismo e colonialismo estão ligados, eis que implantam uma perspectiva de ver e viver no mundo. Isso porque, a concepção hodierna de raça é também uma herança do colonialismo.

Sobre o tema, Aníbal Quijano (2005, p. 118) afirma:

Na América, a idéia de raça foi uma maneira de outorgar legitimidade às relações de dominação impostas pela conquista. A posterior constituição da Europa como nova identidade depois da América e a expansão do colonialismo europeu ao resto do



mundo conduziram à elaboração da perspectiva eurocêntrica do conhecimento e com ela à elaboração teórica da idéia de raça como naturalização dessas relações coloniais de dominação entre europeus e não-europeus. Historicamente, isso significou uma nova maneira de legitimar as já antigas idéias e práticas de relações de superioridade/inferioridade entre dominantes e dominados.

Nesse mesmo sentido, Achille Mbembe assevera que a raça é uma ficção destinada a fundamentar o poderio ocidental, cuja premissa é ser “o centro do globo, o país natal da razão, da vida universal e da verdade da Humanidade” (Mbembe, 2014, p. 27). A crítica do autor também se estende ao sistema jurídico do ocidente em sua autoconcepção de inventor e detentor do direito das gentes, de ter feito a primeira leitura do ser humano com direitos civis e políticos, como se toda a construção jurídica fora da concepção ocidental fosse desconsiderada, pois limitada (Mbembe, 2014).

Daí se extrai mais um aspecto que não pode ser desconsiderado na abordagem prática de acolhimento de migrantes e refugiados, pois conforme já mencionado, nacionalidades cujo fenótipo majoritário se constitui de não-brancos são número expressivo daqueles que chegam ao Brasil, seja com a intenção de fixar residência ou apenas como passagem para outros destinos.

2. ALÉM DA TOTALIDADE: O MÉTODO ANALÉTICO COMO FERRAMENTA PARA A SUPERAÇÃO DA COLONIALIDADE NO PENSAMENTO BRASILEIRO

A experiência brasileira, como povo colonizado, partilha de diversas similaridades com o restante das Américas. As crianças aprendem desde cedo a ver o mundo a partir da perspectiva europeia. Já no período escolar, compreende-se que a história do Brasil começa com seu “descobrimto” pelos portugueses. Na mesma linha, a história geral retrata principalmente os acontecimentos ocorridos na Europa e nos Estados Unidos, especialmente após a chegada dos ingleses. Contudo, trata-se de uma narrativa unilateral e eurocentrada, afinal, o que acontecia no resto do mundo durante a Idade Média?

No que tange à modernidade, a corrente constante do currículo escolar brasileiro se pauta na idéia de que a modernidade teve início com as “grandes navegações”, quando a Europa se lançou ao mar na “descoberta” de novas terras, como retratado por Camões em “Os Lusíadas”. Não por outra razão, apenas 100 anos após a independência política do Brasil, pode-se considerar a ocorrência da independência artística e cultural do país, com a produção de arte genuinamente brasileira. Enquanto o ano de 1822 marcou a declaração de independência política, o ano de 1922, na semana de arte moderna, inaugura uma nova fase para a arte brasileira, pois naquele momento, deixava-se de seguir o que era feito nos centros mais “desenvolvidos” para falar a partir da nossa própria voz.

Não obstante, ainda é possível identificar vestígios de colonialidade por todos os lados, na arte, na filosofia, no modo de pensar dos colonizados e, sobretudo, de se enxergar no mundo. Daí porque é crucial compreender a história doutro norte, inclusive no pensar o direito e, por consequência, na formulação de políticas públicas.

Para tanto, entende-se adequada a utilização do método analético que, como uma alternativa crítica à dialética tradicional, busca superar suas limitações e abrir novas possibilidades epistemológicas e éticas. Em vez de se basear na lógica interna e auto-referencial da totalidade, a analética parte do ponto de vista do Outro, especialmente do oprimido, como ponto de partida para a construção do conhecimento e para a prática política.





O método analético se distingue da dialética por sua abordagem à alteridade. Enquanto a dialética busca integrar o diferente na totalidade existente, a analética reconhece e afirma o Outro como distinto e válido em sua diferença.

El método dialéctico es el camino que la totalidad realiza en ella misma: desde los entes al fundamento y desde el fundamento a los entes [...] El método unaléctico es el pasaje al justo crecimiento de la totalidad desde el otro y para 'servirle' (al otro) creativamente. La 'verdadera dialéctica' (hay entonces una falsa) parte del diálogo del otro y no del 'pensador solitario consigo mismo (Dussel, 1977b, p. 161).

Esse método é fundamentado na ideia de que a verdadeira compreensão deve vir de mais além da totalidade, da exterioridade metafísica representada pelo Outro. Segundo Dussel, a analética implica um movimento que começa com a palavra interpelante do Outro e avança dialeticamente para responder a essa palavra, levando em conta a experiência do Outro e as mediações necessárias para sua inclusão e libertação.

É preciso, desde a interpelação do Outro, afirmá-lo como outro e, assim, negar a negação dialética através de um "método analético", através da "afirmação original" do Outro (DUSSEL, 1998, p. 21). A analética, portanto, é descrita como um método de libertação e práxis que visa a refundação do conhecimento e da prática ética na América Latina e em contextos semelhantes. Ao invés de se limitar a uma abordagem teórica, a analética envolve uma prática crítica que escuta a voz do oprimido e coloca em crise a totalidade fechada, comprometendo-se eticamente a responder à palavra interpelante. Este método proporciona uma ampliação da dialética, incorporando uma nova dimensão de construção do conhecimento baseada na alteridade e na exterioridade do sistema.

Em suma:

[...] O método analético surge desde o Outro e avança dialeticamente; há uma descontinuidade que surge da liberdade do Outro. Este método tem em conta a palavra do Outro como outro, implementa dialeticamente todas as mediações necessárias para responder a essa palavra, se compromete pela fé na palavra histórica e de todos esses passos esperando o dia distante em que possa viver com o Outro e pensar sua palavra, é o método ana-lético. Método de libertação, pedagógica analética de libertação (DUSSEL, 1977b, p. 127).

Dussel aplica o método analético para enfrentar as consequências das tensões entre centro e periferia, oferecendo respostas decoloniais que buscam a libertação econômica, social, política e pedagógica. A analética propõe um caminho para a "Transmodernidade", um projeto global de libertação que realiza a Alteridade como uma parte essencial e integrada à Modernidade. Dessa forma, a analética não apenas contribui para uma nova filosofia da libertação, mas também para uma reconfiguração das práticas epistemológicas e éticas que reconhecem e valorizam a diversidade e a diferença do Outro.

Ao aplicar a metodologia analética no campo da pesquisa social e das ciências humanas, é adequado que o pesquisador se comprometa a uma abordagem que vai além da simples compreensão teórica, engajando-se ativamente com as realidades vividas pelos sujeitos estudados. Essa postura demanda um diálogo constante e crítico com as fontes, evitando a imposição de conceitos externos que possam distorcer ou minimizar a experiência do Outro. A analética, portanto, não apenas questiona as bases eurocêntricas do conhecimento, mas também sugere uma ética de pesquisa que busca a justiça e a libertação, reconhecendo a intersubjetividade como um elemento essencial na construção do saber e na promoção de transformações sociais significativas.



3. MIGRAÇÃO E REFÚGIO COMO QUESTÕES GLOBAIS E A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NESTE CENÁRIO

Nada obstante o modelo do pensamento proposto passe pela releitura das tradições, a aplicação prática, ao menos no hodierno, se entrelaça com as instituições jurídicas postas até então.

Nesse contexto, importa mencionar que há uma diferenciação jurídica entre o deslocamento forçado e o deslocamento voluntário. A Lei da Migração (nº 13.445/2017), embora traga no corpo do texto os termos “refugiado”, “migrante” e “apátrida”, não explicita as respectivas definições. Tal categorização se mostra relevante para viabilizar o tratamento diferenciado às pessoas que se deslocam de seu país de forma espontânea, por motivos diversos, e àquelas pessoas que são forçadas a deixarem sua nação por motivos alheios à própria vontade.

A nível internacional, um documento relevante que traçou diretrizes sobre refugiados foi a Declaração de Cartagena de 1984, na qual consta a seguinte recomendação:

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.

No contexto brasileiro, já em 1997 a Lei nº 9.474 definiu mecanismos para a implementação do Estatuto do Refugiado, adotado em 1951 pela Conferência das Nações Unidas e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 50.215, de 1961. Naquela conjuntura, o conceito de refugiado abarcava as pessoas:

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

Assim, o artigo 1º da Lei nº 9.474/1997, dispôs que:

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.

Anos depois, a Lei n. 13.445/2017, também conhecida como Lei de Migração, foi um marco essencial na mudança de tratamento do migrante no Brasil. Isso porque, “as políticas migratórias no Brasil viviam o paradoxo de conviver com um marco regulatório instituído na vigência da ditadura militar e baseado no princípio da segurança nacional, o já revogado

Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80)” (De Jesus, 2020, p. 132).

O Estatuto do Estrangeiro apresentava um descompasso com o ordenamento jurídico brasileiro irradiado pela Constituição de 1988, motivo pelo qual a vigência de uma nova lei sobre migração foi necessária, notadamente porque:

[...] a problemática envolvendo os estrangeiros não termina com a sua entrada em território nacional, isto é, o sucesso de uma política de migração está intrinsecamente relacionado à governança dos fluxos migratórios, a dizer, as estratégias humanitárias de como o Estado destino do emigrante o receberá e quais medidas serão adotadas durante a sua estadia, desde a sua acolhida inicial até as políticas de interiorização (De Jesus, 2020, p. 134).

Um dos princípios estabelecidos pela Lei de 13.445/2017 é da “acolhida humanitária”, entabulado no artigo 14 do referido dispositivo legal, garantindo ao migrante o visto temporário. O visto pode 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).

Com exemplos de situações recentes no Brasil em que foi necessária a prática da acolhida humanitária ocorreu com o “boom” das chegadas de afegãos no Estado de São Paulo, que suscitaram dois principais desafios, o primeiro está relacionado ao acolhimento emergencial, mais especificamente à recepção, e o segundo à integração dessas pessoas.

Sobre a atuação do poder público, merece destaque a criação do Plano Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo/SP¹, publicado em agosto de 2020, que inclui as pessoas em situação de refúgio. Foram estabelecidos 8 eixos temáticos como parâmetros para a efetivação de direitos, são eles: Participação Social e Protagonismo Social Migrante na Governança Migratória Local; Acesso à assistência social e habitação; Valorização e Incentivo à Diversidade Cultural; Proteção aos direitos humanos e combate à xenofobia, racismo, intolerância religiosa e outras formas de discriminação; Mulheres e população LGBTI+: acesso a direitos e serviços; Promoção do trabalho decente, geração de emprego e renda e qualificação profissional; Acesso à educação integral, ensino de língua portuguesa para imigrantes e respeito à interculturalidade; Acesso à saúde integral, lazer e esporte.

A criação de um plano municipal é relevante sobretudo para o fortalecimento da governança local na temática do refúgio, porém no caso em tela, quando da elaboração do plano municipal, não se vislumbrava ainda a questão emergencial que surgiria no futuro. Isso porque, a situação se agravou a partir de 2021, sendo autorizados 11.576 vistos humanitários entre setembro de 2021 e junho de 2023². Mais especificamente com relação ao aeroporto de Guarulhos/SP, no período de janeiro de 2022 a maio de 2023, foram atendidos no Posto de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM) 3.545 afegãos.

Deve-se ressaltar que o Posto de Atendimento Humanizado ao Migrante é uma iniciativa do poder público municipal de Guarulhos/SP, que desde 2015 tem parceria com a ACNUR. Assim, com o crescimento da demanda específica de afegãos, foram contratados intérpretes e mediadores culturais dessa mesma nacionalidade³, com a finalidade de melhoramento da comunicação e, por conseguinte, da recepção.

Após a recepção, inicia-se a fase do abrigamento temporário, que é uma medida emergencial que visa garantir direitos básicos às pessoas em situação de vulnerabilidade recém-chegadas ao Brasil. Essa medida tem sido realizada, na prática, pela rede pública de



¹ SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. I Plano Municipal de Políticas para Imigrantes (2021-2024). São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado_02.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

² ACNUR. Proteção e assistência às pessoas refugiadas afegãs no Brasil. 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/06/PT-Junho23-Acolhida-de-pessoas-refugiadas-afegas.pdf>. Acesso em: 01 set. 2023.

³ ACNUR. Proteção e assistência às pessoas refugiadas afegãs no Brasil. 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/06/PT-Junho23-Acolhida-de-pessoas-refugiadas-afegas.pdf>. Acesso em: 01 set. 2023.

organizações governamentais e da sociedade civil. Importante salientar que o abrigo realizado por essas organizações tem caráter temporário e na maioria dos casos é compartilhado e com divisão de perfis.

Todavia, esse tem sido um grande “gargalo” na recepção e acolhimento de afegãos, tanto que no mês de agosto de 2023, notícias jornalísticas⁴ apontam que mais de 100 pessoas de nacionalidade afegã estavam acampadas no aeroporto de Guarulhos/SP⁵, pois a maioria dos locais de acolhimento temporário teve sua capacidade de recebimento extrapolada.

À vista disso, verifica-se que o movimento realizado nas parcerias institucionais entre ONG’s e poder público municipal não tem sido suficiente diante da crescente demanda, ao menos no tocante ao primeiro contato das pessoas de nacionalidade afegã com o Brasil. Não se pode afirmar categoricamente que a mesma falha ocorre no acolhimento de migrantes e/ou refugiados de outras nacionalidades, até porque o fluxo migratório se diferencia em cada Estado, bem como as medidas adotadas por cada ente federativo também são específicas ao caso concreto.

A título exemplificativo, pode-se mencionar o caso da chegada massiva de migrantes venezuelanos no Estado de Roraima, com a adoção de medidas pelo governo federal, quais sejam: Fornecimento de acomodação e assistência humanitária básica nos abrigos para migrantes em Roraima; realocação de migrantes em outros Estados do país (interiorização); integração de migrantes na sociedade brasileira e no mercado de trabalho; e apoio aos migrantes dispostos a voltar para a Venezuela voluntariamente (UNICEF, 2023).

Daí se depreende, também, o necessário atendimento aos migrantes e refugiados com diretrizes claras, partindo de uma abordagem que respeite as individualidades das diferentes nacionalidades. O caso específico dos afegãos demonstra com ainda mais veemência que somente os esforços individualizados de organizações da sociedade civil e o poder público municipal e estadual, não são hábeis a atender com efetividade as demandas atuais.

⁴ G1 São Paulo. Com mais de 100 afegãos no aeroporto, Prefeitura de Guarulhos diz que espera governo federal analisar pedido para ser cidade de fronteira; entenda. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/08/30/com-mais-de-100-afegaos-no-aeroporto-prefeitura-de-guarulhos-diz-que-espera-governo-federal-analisar-pedido-para-ser-cidade-de-fronteira-entenda.ghtml>. Acesso em: 05 de setembro de 2023.

⁵ G1 São Paulo. Aeroporto de SP volta a ter mais de 90 afegãos acampados à espera de abrigo: 'Sem a medida efetiva, não cessará', diz voluntária de ONG. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/08/14/aeroporto-de-sp-volta-a-ter-mais-de-90-afegaos-acampados-a-espera-de-abrigo-sem-a-medida-efetiva-nao-cessara-diz-voluntaria-de-ong.ghtml>. Acesso em: 05 de setembro de 2023.

Tem-se, por conseguinte, que o aprimoramento das práticas de atendimento e





acolhimento perpassa necessariamente pela elaboração de políticas públicas, considerando estas como instrumentos de intersecção entre o legislado e o praticado.

Nesse ponto, de se ressaltar que a Lei da Migração (Lei nº 13.445/2017) é um importante marco regulatório na temática, notadamente seguindo também o viés constitucional de preservação de direitos fundamentais e considerando a dignidade humana. Porém, como em qualquer outra temática, para além da letra da lei, os principais desafios tomam forma na vida real, notadamente porque os direitos humanos sob um viés emancipador devem ser visualizados como resultado das lutas sociais pela dignidade humana, tida como acesso igualitário aos bens materiais e imateriais essenciais à vida humana. Isso tudo justifica a importância de pensar em políticas públicas para que o direito posto em papel atravesse as páginas e tome forma no mundo.

4. DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRANTES E REFUGIADOS

Para Gallardo (2014), as políticas públicas podem ser vistas de diversas perspectivas, tais como: Ciência Política, administração pública ou mesmo do pensamento social, sendo este último o ponto de vista das necessidades das pessoas que surgem “pelo caráter ou caracteres que têm as relações sociais que constituem essas pessoas”.

Quando o enfoque da abordagem está na necessidade das pessoas ou, em outras palavras, na transformação social das famílias, os critérios politológicos e administrativos sobre políticas públicas pressupõem o Estado, mas não no modo tradicional de vê-lo, porque no pensamento social latino americano o Estado é uma discussão conceitual e prática sobre a qual é preciso chegar a um consenso, explica-se:

O que se quer dizer é que não se dá como certo que México ou Colômbia, por exemplo, ou seja, sua gente, conta com um Estado de direito porque existem no México ou na Colômbia “políticas públicas”. Em uma casa ou sob teto comum, pode existir um contrato matrimonial, práticas conjugais e parentais, e até de bairro e vizinhança, e não existir um lar. De modo semelhante, um Estado não existe porque possui uma Constituição, leis e regulamentos, ou jogos de governo-oposição ou partidos políticos e eleições, mas porque uma institucionalidade legítima se ocupa do projeto coletivo que pressupõe o bem-estar das pessoas e a segurança jurídica de sua cidadania. **O Estado de direito existe, por exemplo, se, nas relações que se estabelecem entre as pessoas, as práticas de discriminação (por idade, cor, etnia ou cultura, sexo-gênero, idade etc.) são ilegais, ou seja, são punidas efetivamente como delitos. Isso é assim porque, para os Estados modernos, a condição de cidadão é universal, o que significa que ninguém enquanto tal pode ser discriminado.** E é por isso que não pode haver bem-estar para todas as pessoas, universal ou generalizado, se existem práticas de discriminação, no acesso à educação ou de sexo-gênero, por exemplo, que não são legalmente perseguidas e juridicamente punidas. (Gallardo, 2014, p. 112).

Seguindo essa corrente, pode-se entender o Estado de direito como um processo em constante construção alimentado pelas práticas libertadoras das pessoas que dele fazem parte.

Todavia, para compreender se de fato ainda estão presentes as estruturas de discriminação e violência em determinada política pública, não devemos perguntar ao Estado, que personifica o poder, mas às possíveis vítimas, “[...] nas famílias nucleares e ampliadas, as mulheres, os idosos, as crianças e os jovens; na escola, os educandos; na fábrica, os assalariados; na rua, o cidadão que volta do trabalho e é assaltado, ferido e roubado etc”. (p.



114). É nesse mesmo grupo, formado de diversos grupos, que se insere a realidade do migrante e do refugiado.

Em se tratando da formulação de políticas públicas Helio Gallardo (2014, p. 114) diz:

Talvez seja útil acrescentar uma categoria conceitual: quando se fala de políticas públicas da perspectiva do Estado (e, com mais razão, da administração), pensa-se em cindir para manter o equilíbrio ou a estabilidade do sistema social, independentemente das vítimas que esse equilíbrio e sua reprodução produzam. Quando se fala, ao contrário, do ponto de vista das vítimas, pensa-se nas dores sociais particulares geradas por dominações ou carências, em conflitos estruturais, e como é possível avançar a partir das pessoas, e especificamente das vítimas, na resolução dessas dores, para que cessem, e como avançar a partir da dominação (que supõe discriminação) para formas libertadoras e mais gratificantes de organização da existência. **As vítimas constituem um tipo de avaliação, o melhor tipo de avaliação, sobre a eficácia e a legitimidade das políticas públicas. [...] E, em nossas sociedades estruturadas com diversos princípios de dominação, as políticas públicas podem produzir e reproduzir vítimas.**

No caso brasileiro, o artigo 120 da Lei da Migração traz em seu texto a previsão da criação de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, cuja finalidade é “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” (BRASIL, 2017).

No ano de 2023 o Departamento de Migrações do Ministério da Justiça e Segurança Pública iniciou as tratativas para a elaboração da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, por meio de um grupo de trabalho que contou com a participação de representantes da sociedade civil, do poder público, de organismos internacionais, de universidades públicas e privadas, institutos de pesquisa e entidades de classe.

O grupo de trabalho foi dividido em seis eixos, são eles: Regularização Migratória; Integração local; Promoção e proteção de direitos; combate à xenofobia e ao racismo; Participação Social; e Relações Internacionais e Interculturalidade.

As tratativas do grupo de trabalho perduraram durante o ano de 2023 e, ao final, foi elaborada uma minuta de decreto de instituição da supramencionada política. Para tanto, foram sistematizadas as 1,4 mil contribuições advindas das relatorias das reuniões dos eixos temáticos, 309 respostas recebidas via formulário de consulta e 33 documentos institucionais recebidos por e-mail (DEMIG, 2023).

Segundo consta do relatório, no eixo voltado à participação social foi debatido o mapeamento de conselhos e comitês já existentes e a criação de instâncias que consigam manter de forma permanente a interlocução com movimentos populares e organizações da sociedade civil no processo de elaboração e avaliação de políticas públicas. Foi proposto, ainda, a participação de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas nos diferentes conselhos de direitos em funcionamento no país (saúde, educação, direitos humanos, igualdade racial, etc.) e a elaboração de uma espaço de participação social em que estas populações possam eleger seus representantes, a exemplo de um Conselho Nacional de Participação Social Migrante, com função consultiva, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (Coordenação-Geral de Política Migratória). Por fim, objetivou-se identificar espaços regionais de debate – em especial no âmbito da América do Sul – e espaços de discussão para pessoas brasileiras no exterior (DEMIG, 2023).



Embora o grupo de trabalho demonstre um esforço genuíno para incluir o Outro na construção da política pública voltada para ele mesmo, observa-se, nas movimentações iniciais, que entre os diversos atores envolvidos, há uma participação limitada dos próprios migrantes e refugiados. A ausência significativa desses indivíduos no processo decisório levanta preocupações sobre a efetividade e legitimidade das políticas que pretendem representá-los, uma vez que a participação direta é fundamental para garantir que suas vozes e necessidades sejam realmente atendidas.

Em agosto de 2024, a proposta resultante dos grupos de trabalho gerenciados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública foi discutida em audiência pública da Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados (CMMIR) do Congresso Nacional⁶. Esse debate evidencia que a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia ainda está em fase de elaboração, com previsão de publicação para o final de 2024, por decreto presidencial. Nesse contexto, torna-se essencial identificar desde já as fragilidades no processo

⁶ <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/politica-nacional-de-migracoes-refugio-e-apatridia-e-debatida-em-audiencia-publica-no-congresso-nacional>

de construção da política, visando mitigar problemas futuros que possam comprometer a sua eficácia e sustentabilidade.

Neste trabalho, destacam-se três desafios fundamentais que a esperada norma não pode ignorar.

O primeiro desafio está relacionado à necessidade de coparticipação efetiva dos entes estatais e não estatais nos níveis nacional, regional e local. O planejamento, desenvolvimento, implementação e monitoramento de políticas públicas, em geral, dependem de uma atuação conjunta e coordenada em diferentes níveis. A centralização excessiva pode resultar em políticas descoladas das realidades locais, enquanto uma abordagem regionalizada permite que as especificidades culturais, sociais e econômicas de cada região sejam consideradas, melhorando assim o atendimento às necessidades dos grupos específicos de migrantes e refugiados.

Um dos grandes problemas enfrentados pela política migratória atual é a reprodução de ideias do norte global, que tratam migrantes e refugiados como figuras universais, ignorando suas particularidades. Essa falácia do "migrante universal" suprime as individualidades daqueles que escolhem o Brasil como seu novo lar, aplicando soluções padronizadas que não levam em conta as diversas trajetórias, culturas e necessidades específicas desses indivíduos. A construção de uma política migratória eficaz exige o reconhecimento e valorização dessas diferenças, promovendo uma abordagem de alteridade que respeite e incorpore as diversas identidades e experiências dos migrantes.

O segundo desafio é a excessiva dependência das organizações do terceiro setor. Embora essas organizações desempenhem um papel crucial, especialmente no acolhimento imediato de migrantes e refugiados, a perpetuação de uma lógica assistencialista não contribui para a emancipação desses indivíduos. A migração e o refúgio não devem ser tratados apenas como questões humanitárias, mas como processos que envolvem direitos fundamentais, incluindo o acesso ao trabalho, educação, saúde e a plena participação social. É necessário que o Estado assuma um papel mais ativo e comprometido, desenvolvendo políticas que promovam a autonomia e integração dos migrantes e refugiados na sociedade brasileira.

Por fim, o terceiro desafio envolve a necessidade de uma abordagem interseccional na formulação das políticas migratórias. Migrantes e refugiados não são grupos homogêneos;



dentro deles existem diversas camadas de identidade e experiência, incluindo gênero, raça, etnia, orientação sexual e condições socioeconômicas. Políticas que não considerem essas intersecções correm o risco de serem ineficazes ou até mesmo prejudiciais para certos subgrupos dentro da população migrante. Portanto, é fundamental que a nova política adote uma perspectiva interseccional, garantindo que todas as dimensões da experiência migratória sejam abordadas de forma integrada e inclusiva.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise crítica das abordagens centradas na perspectiva dominante e a necessária leitura a partir do Outro revelam uma lacuna essencial na formulação de políticas migratórias, porquanto o enfrentamento da questão humanitária relacionada ao aumento do deslocamento humano requer não apenas uma compreensão mais profunda das necessidades e realidades dos migrantes e refugiados, mas também uma abordagem que os envolvam ativamente no processo de tomada de decisão.

Ao longo da história, a visão eurocêntrica e colonialista moldou a maneira como as políticas migratórias foram concebidas e implementadas. Esse viés, enraizado na ideia de superioridade cultural e civilizatória do Ocidente, perpetuou a marginalização e a negação da identidade do Outro. A reflexão proposta destaca a importância de reconhecer e desafiar essas estruturas de poder para construir políticas mais inclusivas e equitativas.

A superação do mito da modernidade e da perspectiva monista requer uma abordagem que valorize o diálogo e a colaboração com o Outro, em vez de impor soluções unilateralmente. Isso implica em reconhecer as múltiplas vozes e experiências dentro da comunidade migrante e refugiada, e envolvê-las ativamente no processo de formulação de políticas.

No contexto brasileiro, a Lei da Migração representou um avanço significativo ao estabelecer princípios de acolhida humanitária e reconhecer a dignidade e os direitos fundamentais dos migrantes e refugiados. No entanto, sua efetiva implementação requer uma abordagem holística que leve em consideração as necessidades específicas de cada indivíduo e comunidade, bem como as dinâmicas sociais e culturais envolvidas.

A construção da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida no Brasil é um passo importante na direção certa. No entanto, é essencial garantir que essa política seja verdadeiramente inclusiva e participativa, envolvendo ativamente os próprios migrantes e refugiados em todas as fases do processo.

Não se trata apenas de olhar com misericórdia os desfavorecidos, mas de sentar-se à mesa com eles, considerá-los como um de nós. Não se olvida que o projeto pareça ora utópico, ora filosófico demais para ser posto em realidade, mas a verdade é que o mundo concreto é construído sobre as bases daquilo que se acredita. Por conseguinte, pensar a *práxis* desde uma visão ampla dos acontecimentos que nos trouxeram ao lugar em que estamos, pode favorecer o desenvolvimento de ações que promovam a justiça social, a igualdade e o respeito à diversidade.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Dados sobre Refugiados. 2023. Disponível em:





<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugiados/>. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. Decreto nº 50.215, de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, 28 jan. 1961.

BRITO, Pamela. O silêncio da paz: a acolhida humanitária de ucranianos pelo Estado brasileiro. *Revista Direito Internacional e Globalização Econômica*. ISSN: 2526-6284 -v.9, n.9 / 2022 – pág. 237-259. p. 245.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; LEMOS SILVA, Sarah. Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2023. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

COAN LAGO, Mayra. Política Migratória Brasileira e Comparada na América do Sul. *TRAVESSIA - revista do migrante*, [S. l.], v. 2, 2023. Disponível em: <https://travessia.emnuvens.com.br/travessia/article/view/1124>. Acesso em: 18 ago. 2024.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. 1984. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 5 fev. 2024.

DE JESUS, Likem Edson Silva; Santos, Lílian Brito Migração no Brasil: os avanços da Lei nº 13.445/2017 e os obstáculos ao acolhimento humanitário do migrante. *Revista Mosaico*, v.11, n.2, p. 131 - 139, 2020.

DEMIG. Relatório das atividades do grupo de trabalho para o estabelecimento da política nacional de migrações, refúgio e apatridia. Brasília: 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/relatorio-de-atividades-do-gt.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

DUSSEL, Enrique. *Filosofia da Libertação na América Latina*. 2ª Ed. Trad. Luiz João Gaio. São Paulo: Loyola/UNIMEP, 1977.

DUSSEL, Enrique. *Filosofia ética latinoamericana*, vol. 3, Edicol, México. En *Obras Selectas*, vol. 8/2, Docencia, Buenos Aires, 1977b.

DUSSEL, Enrique. En búsqueda del sentido (origen y desarrollo de una filosofía de la liberación. *Anthropos*, n. 180, p. 13- 36, 1998.

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



FRANÇA, Rômulo Atades; RAMOS, Wilsa Maria; MONTAGNER, Maria Inez. Mapeamento de políticas públicas para os refugiados no Brasil. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 89–106, 2019. DOI: 10.12957/epp.2019.43008. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revispsi/article/view/43008>. Acesso em: 26 fev. 2024.

GALLARDO, Helio. *Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. Tradução Patrícia Fernandes, 1ª. Edição. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. *Observatório das Migrações Internacionais*; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

MBEMBE, Achille. *Crítica da razão negra* Lisboa: Antígona, 2014.

UNICEF. *Crise Migratória Venezuelana no Brasil*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em: 05 de setembro de 2023.

QUIJANO, Aníbal. “Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”. LANDER, Edgardo (org). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2005.