

---

# Compreendendo o processo de interiorização dos refugiados no Brasil: como um Município faz a sua Governança

## Understanding the Refugee Internalization Process in Brazil: how a Municipality does its Governance

BRENO AUGUSTO DINIZ PEREIRA 

ANDREIA LOPES CIRINO 

BRUNO TAVARES 

### RESUMO

Individual ou coletiva, a mobilidade humana é motivada por diferentes circunstâncias ligadas, de algum modo, a uma sociedade complexa, mais marcada pelos desequilíbrios socioeconômicos, pela violência e intolerância do que pelo respeito à igualdade e à dignidade humana. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é identificar como as práticas de governança pública que foram aplicadas, no que diz respeito a integração dos refugiados nos municípios brasileiros. Este trabalho, de cunho qualitativo, teve como estratégia de pesquisa o estudo de caso. Por isso foi pesquisado o município de Contagem em Minas Gerais que recebeu/recebe milhares de refugiados, especialmente, Haitianos. Os resultados apontam que no município de Contagem não houve qualquer política pública do governo federal para a questão dos refugiados, cabendo à prefeitura arcar sozinha com a solução do problema. Isso possibilitou um acesso restrito às competências e capacidades do município em resolver o problema. Ou seja, o município aprendeu no processo de tentativa e erro. Espera-se que a partir desse estudo possa-se desenvolver metodologias e protocolos de ação para que os municípios brasileiros possam

integrar e socializar novos refugiados, com maior efetividade e minimizando os problemas encontrados.

**Palavras-chave:** Refugiados; Governança Pública; Políticas Públicas; Interiorização dos Refugiados.

## **ABSTRACT**

Individual or collective, human mobility is geared towards a different and complex economic society, more organized by human society, economic policy and intolerance of respect for ethics and the protection of politics. Thus, the objective of this work is to identify how public governance practices were applied, with regard to the integration of Brazilian municipalities. This qualitative work had the case study as a research strategy. This was researched in the municipality of Contagem in Gerais, which received/receives thousands of refugees, mainly Haitians. The results indicate that in the municipality of Contagem there was no public policy of the federal government for the issue of refugees, leaving the city hall alone with the solution of the problem. This allowed restricted access to the competences and capacities of the municipality to solve the problem. That is, the place of delivery in the process of trial, whether and error. Municipalities are expected to develop the methodology and protocols so that Brazilians can develop new projects, with greater social problems that can be developed and minimize the problems encountered.

**Keywords:** Refugees; Public Governance; Public Policies; Internalization of Refugees.

## **1. INTRODUÇÃO**

Nos últimos anos, vem se falando cada vez mais em “crise migratória”, “crise de refugiados” e até “crise humanitária”, expressões que geram uma imagem de situação atípica de dimensões globais fora de controle e sem precedentes. Atualmente as migrações internacionais constituem um reflexo das assimetrias econômicas, sociais e políticas vivenciadas pelos países. Dentro desse contexto, há um tipo específico de migração: a migração forçada. Migrações forçadas ocorrem em meio a complexas situações da sociedade marcada por conflitos, guerras, desequilíbrios socioeconômicos, violência, pobreza, fome e exploração (MILESI et al., 2013; WACHTERA; GULBAS, 2018).

O tema do refúgio é antigo e foi tratado na Antiguidade com regras de proteção às violências e perseguições religiosas prevalentes na época. Com a entrada do período moderno das migrações (MASSEY, 1999; MANNING, 2017), o refúgio passou a ser assunto de Estado em face à ampliação dos problemas populacionais e de criminalidade. Afirmou-se assim a necessidade da cooperação internacional e essa passou a se constituir em importante instrumento internacional de proteção ao indivíduo perseguido (BARRETO, 2010).

O Brasil vem, nos últimos anos, sendo a porta de entrada de pessoas de diversas nacionalidades. Mas especificamente, a partir de 2010, o país teve um grande contingente de refugiados provenientes do Haiti devido ao terremoto que assolou aquele país. Mais recentemente, os venezuelanos passaram a se movimentar pelas fronteiras da região norte do Brasil, constituindo mais um importante movimento de deslocamento de pessoas em rota de fuga de uma grave crise econômica e política pela qual passa o país vizinho. Segundo dados do Comitê Nacional para os Refugiados, no ano de 2016 (último dado disponível) as emigrações desses dois países representaram mais de 39% de todos os refugiados que ingressaram no país.

Impôs-se assim um desafio no processo de formação de um espaço de convivência permeado por ações públicas de cuidados emergenciais que evidenciam as dificuldades de caráter intercultural. Nesse sentido, aponta-se diversos desafios para ocorrer integração socioeconômica e cultural dos refugiados, como a sua inserção laboral, a questão da moradia, a discriminação de fundo xenóforo e o aprendizado da língua do país anfitrião, entre outros (SILVA, 2017).

Segundo *Asylum Access* (2017) as regras locais onde um refugiado procura segurança geralmente determinam se ele pode comer por um dia ou uma vida inteira, bem como se ele pode viver com segurança, mover-se livremente, trabalhar sem exploração, enviar os filhos à escola, ter acesso a cuidados de saúde, abrir uma conta bancária, alugar local habitável, confiar na proteção do Estado contra a violência, participar da vida cívica e muito mais. Essas regras podem ser expressas em leis ou políticas e ganham significado através das práticas das instituições. Juntos, essas leis, políticas, práticas e instituições constituem estruturas de governança, e essas estruturas de governança governam a vida dos refugiados (KRAHMANN, 2003).

No Brasil, as iniciativas voltadas para a integração dos refugiados são levadas a cabo preponderantemente pela sociedade civil, embora haja também participação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e do Estado brasileiro nesse processo (o que remete à interação entre atores estatais e não estatais na chamada estrutura tripartite) (MOREIRA, 2010). Reconhecendo que os recursos necessários estão espalhados entre múltiplos atores, tanto públicos quanto privados, a ideia tem sido criar sinergias e inovações através da colaboração. A intenção é colocar em movimento certos tipos de processos de rede onde atores com recursos e competências complementares combinando seus esforços no desenvolvimento de serviços de melhor qualidade (VAN BERKEL et al. 2011).

Os modelos tradicionais de administração pública hierarquizada ou baseados em contratos para serviços pontuais não absorvem analiticamente esta realidade fundamentada numa estrutura tripartite (Moreira, 2010) entremeada de expertises dispersas em múltiplos focos, ações intersetoriais e convergência de políticas de múltiplas áreas.

A Governança Pública permite a ampliação do entendimento ao adotar lentes dirigidas para recursos dispersos em múltiplos atores, carecendo de processos de coordenação não hierarquizados para geração de resultados. Esta perspectiva argumenta que o desenvolvimento de tais arranjos é facilitado quando os governos assumem o papel de “meta-governador”. Neste papel, buscam desenvolver, deliberadamente, alternativas que promovam a interação entre os envolvidos e processos de governanças colaborativas mais ou menos autorreguladores sem reverter estilos estatais radicais de governo em termos de elaboração de regras burocráticas e comando imperativo (TORFING; SUDENSEN, 2014, p. 341).

O objetivo do trabalho é compreender ações e políticas públicas em torno da questão pública dos refugiados haitianos em Contagem (MG), sob a perspectiva analítica da Governança Pública. Para tanto, descreve-se o desenrolar da crise, identifica-se os atores relevantes, seus papéis e ressaltam as consequências da (não) governança.

Além desta introdução, o referencial teórico resgata os fundamentos da Governança Pública, a sessão de métodos descreve o

processo de coleta e análise dos dados. Os resultados apresentam a situação, os atores e suas atuações e as consequências. Ao fim, as considerações finais são indicadas contribuições teóricas e indicações para gestores públicos e *policy makers* nas suas responsabilidades, com o intuito de uma adequada configuração para a inserção dos refugiados no território brasileiro.

## 2. GOVERNANÇA PÚBLICA E REFUGIADOS

A Governança Pública é um processo ainda recente com caminhos teóricos e práticos que propõem estabelecer uma relação entre o Poder Público, a sociedade civil, o mercado e as demandas da sociedade, a fim de gerir os interesses e sanar problemas públicos. Assim, o insulamento burocrático é mitigado através da coordenação federativa, da intersetorialidade e da participação dos cidadãos (LOTTA et al.,2016).

O constructo Governança Pública denomina o modelo organizacional da administração pública que é direcionado para atingir os objetivos das políticas públicas por meio de participação, visto que a mesma inspira o surgimento de meios capazes de resolver problemas através de ações coletivas, respaldado pelo interesse da democracia deliberativa e a oportunidade de uma população mais ativa nas políticas (AGRANOFF; MCGUIRE, 2004). No caso em estudo, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, Lei n. 13.445/2017, coordena e articula ações setoriais em regime de cooperação entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), organizações privadas, organizações da sociedade civil e entidades internacionais (BRASIL, 2017).

Entre os atores ocorre a dependência mútua, tornando propícia a ocorrência de um trabalho colaborativo entre os mesmos, visto que estes reconhecem sua incapacidade de abordar de modo total os problemas complexos sem recorrer aos outros atores (YON; KIM, 2019; PROVAN; KENIS, 2008). Adicionalmente, há uma reformulação no papel do Poder Público, que se torna mais financiador do que implementador.

A Governança Pública gera a coprodução, haja vista que a sociedade civil deixa de ser apenas beneficiária das ações governamentais e torna-se ator elemental para a ocorrência das ações com fins pú-

blicos (SORRENTINO; HOWLETT, 2018). Ocorre um envolvimento de um conjunto de atores nas políticas públicas. Consequentemente, com a descentralização do poder estatal e o desenvolvimento de arranjos horizontais compostos por atores públicos e privados em prol de sanar problemas públicos complexos que permeiam a sociedade (KOPPENJAN; KOLIBA, 2013; VIEIRA; CASTRO; OLIVEIRA, 2013), culminando no surgimento de redes de governança.

As redes são amplamente reconhecidas como uma importante forma de governança, pois, tende a proporcionar uma aprendizagem aprimorada, melhorar a comunicação, o uso mais eficiente de recursos, uma maior capacidade de planejar e mitigar os problemas complexos, bem como a geração de melhores resultados (PROVAN; KENIS, 2008). Desta forma, Governança Pública e as estruturas de rede têm sido muito utilizadas nas ações políticas (EMERSON; NABATCHI 2015).

Nas redes de governança ocorrem interações complexas de nível vertical (entre entes federativos) e horizontal (atores públicos, organizações da sociedade civil e entidades privadas). Para tanto, é importante que haja colaboração entre as partes e, principalmente, que o setor público esteja aberto a esta participação, sem que haja por parte dele uma monopolização do poder de tomada de decisão (YON; KIM, 2019).

Anseel e Gash (2008) apontam que os fatores de sucesso nesse processo de colaboração são as relações pré-existentes e de poder entre as partes interessadas, a extensão da interdependência percebida, o desenvolvimento de procedimentos claros e transparentes e a existência de um “líder facilitador” que poderia definir e manter regras básicas, construir confiança, facilitar o diálogo engajamento baseado em princípios, motivação compartilhada e capacidade de articulação (EMERSON; NABATCHI, 2015).

A colaboração entre estes atores públicos e privados é uma resposta mediante as limitações das abordagens gerenciais e tradicionais a fim de lidar com os problemas públicos complexos (EMERSON; NABATCHI 2015), como a chegada de imigrantes no país. Segundo Holbrook (2019) a colaboração entre diversos atores tem proporcionado uma melhora no atendimento das necessidades dos refugiados recém-chegados. Neste cenário, torna-se imprescindível

trabalhar com as diversas variáveis interpessoais que afetam a vida dos refugiados, como saúde, assistência social, emprego, educação, habitação, entre outros.

A inclusão de organizações da sociedade civil é de extrema importância, pois essas organizações conseguem estar mais próximas e ouvir os refugiados, proporcionando um engajamento entre aqueles que serão os beneficiários das ações. O contato com os refugiados é capaz de estabelecer as estruturas para melhor atender as necessidades deste público. O conhecimento em primeira mão dos representantes da comunidade permitiu identificação eficaz das lacunas e obstáculos enfrentados pelos refugiados, mas aumentou o moral dentro do setor porque as pessoas sentiram que as preocupações estavam sendo ouvidas e tratadas significativamente (EMERSON; NABATCHI, 2015).

No estudo realizado por Bazurli (2019) foi apontado que os governos municipais, especialmente nas grandes cidades, implementam políticas mais incidentes na vida dos migrantes. Além disso, este estudo demonstra que a formulação das políticas tende a ter um maior sucesso quando os governantes estão interessados nas demandas dos direitos dos migrantes, pois assim, o Poder Público fica mais aberto para a construção de aliança com outros atores.

Assim, no que tange o refúgio e os problemas públicos relacionados a esta situação é identificado que é necessário que na rede que permeia a Governança Pública existam pessoas dispostas a trabalhar em equipe em prol de construir uma realidade melhor para aqueles que necessitam e, principalmente, é indispensável que o Poder Público Executivo direcione esforços para garantir o funcionamento desta rede.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Tendo em vista seus propósitos e características, esta pesquisa possui uma configuração essencialmente qualitativa, em perspectiva interpretativa, como defendem Vieira e Rivera (2012). Segundo Godoy (1995, p.58), diferentemente da abordagem quantitativa, “a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve”.

À luz da tipologia definida por Tripodi (1975), pode-se, ainda, enquadrar o estudo na modalidade exploratório. Conforme Selltiz (1965, p.61) uma pesquisa assume um caráter exploratório (ou formulativo), quando busca, em relação a determinado fenômeno, “obter novos discernimentos sobre ele; muitas vezes para a formulação de um problema mais preciso de pesquisa ou para desenvolver hipóteses”.

Considerando, ainda, o fato de se investigar bem poucos municípios (um), cada qual em profundidade, a pesquisa enquadra-se, também, na categoria de estudo de caso.

Observe-se, por derradeiro, que o presente estudo tem tão-somente o propósito de lançar algumas bases para pesquisas subsequentes que visem a aprofundar a compreensão ou conceitos referentes ao entendimento do processo de interiorização dos refugiados no Brasil. Estes primeiros esforços de investigação sobre as formas de interiorização apresentadas pelos municípios brasileiros, demonstrando a sua capacidade local de resposta às demandas estruturais impostas por uma realidade mundial, deverão proporcionar uma descrição exploratória do ambiente e das reais condições em que atuam/atuaram os agentes públicos, e da sua percepção sobre a real situação dos refugiados nos municípios brasileiros.

Segundo Emerson, Nabatchi e Balogh (2011, p. 11) a definição dos participantes é um critério fundamental para percepção dos respectivos papéis, dos que eles representam em termos colaborativos. Dessa forma, em um primeiro momento, serão entrevistados todos os agentes que trabalham diretamente no processo de socialização/interiorização dos refugiados nesta cidade (caso). O objetivo foi conhecer o processo de chegada e adaptação das pessoas, compreender o processo de governança adotado e as etapas desses. Buscou-se também identificar todas as entidades e parceiros envolvidos no processo de integração e socialização dos refugiados na cidade analisada. Além disso, tal avaliação *in loco* permitiu a busca de documentos específicos sobre cada caso.

Este trabalho, de cunho qualitativo, teve como estratégia de pesquisa o estudo de caso, tendo como o caso um município brasileiro que recebeu refugiados nos últimos 10 anos. A escolha desse município recai sobre as peculiaridades dele. O município de Con-

tagem no Estado de Minas Gerais recebeu aproximadamente 3.000 haitianos, desde 2011.

Godoy (1995, p.58) afirma que a pesquisa qualitativa exige “a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada”. O contato com o “ambiente natural”, como fonte direta de dados, segundo a autora, proporciona ao pesquisador a compreensão dos fenômenos, “segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (Godoy, 1995, p.58 e p.62).

Nesta pesquisa foram definidos os seguintes participantes:

*Quadro 1: Participantes da Pesquisa.*

<b>Município</b>	<b>Participantes</b>
Entrevistado A	Secretário de Direitos Humanos e Cidadania
Entrevistado B	Subsecretário de Direitos Humanos e Cidadania
Entrevistado C	Superintendência de Políticas de Defesa dos Direitos Humanos e Diversidade Sexual
Entrevistado D	Governo do Estado de Minas Gerais

Fonte: Dados da pesquisa.

Com vista a definir a profundidade de análise dos casos, a coleta dos dados se deu de duas formas principais. A primeira através de análise documental. Foram pesquisados, na internet assuntos relacionados a interiorização dos refugiados neste município. Documentos de caráter jornalístico (notícias de jornal) bem como documentos oficiais relacionados a órgãos como a Casa Civil do Governo Federal, Ministério da Cidadania, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Senado Federal, Câmara dos Deputados e ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). Ressalta-se que os documentos estão dispersos em diversos órgãos, tendo em vista a mudança de postura/forma dos governos, nos últimos anos, em relação ao tema. Dessa forma, foi realizado um trabalho exaustivo com o intuito inicial de compreender o processo de ingresso dos refugiados no Brasil e as políticas públicas implementadas ou não pelo governo brasileiro.

Em seguida, buscou-se visitar o município em diferentes momentos. Visitar o local onde ficaram hospedados os refugiados, durante o período inicial de chegada aos municípios. Buscou-se também conversar, de forma informal, com os cidadãos do município de modo a identificar a percepção deles sobre os refugiados que estariam vivendo no município.

Por fim, com os dados documentais já levantados e vivenciado a realidade local, buscou-se os órgãos públicos e associações de modo a compreender o processo de governança na interiorização dos refugiados nos casos analisados.

As entrevistas conduzidas neste trabalho são de tipo presencial, individual e semiestruturadas (MINAYO, 2001), com desenvolvimento de perguntas previamente desenvolvidas. Entretanto foi dada a abertura para o informante e o entrevistador abordar outros aspectos além daqueles pré-estabelecidos. Todos os participantes da pesquisa foram contatados e convidados a participar da investigação. Os contatos e respectivos convites foram feitos diretamente ou por meio eletrônico, presencialmente ou por telefone.

Às 04 entrevistas em profundidade realizadas permitiram a obtenção de dados referentes a percepções, posturas e atitudes. As entrevistas duraram entre 1 hora até 2 horas (duas entrevistas duraram 2 horas). Tal tempo foi muito mais devido à fala dos entrevistados, relatando os casos, fato que não resultou em cansaço para o entrevistado. As entrevistas foram todas transcritas, o que resultou em um documento com mais de 100 páginas.

Dessa forma, o emprego conjugado das técnicas de coleta de dados referidas permitiu a compreensão do fenômeno investigado sob diferentes ângulos de interpretação, buscando dimensões diferentes para a análise de um mesmo problema.

Os dados obtidos a partir das entrevistas em profundidade realizadas com as pessoas-fonte permitiram conhecer a ótica institucional acerca do problema de pesquisa em foco. Os depoimentos foram analisados de forma a se destacar as citações mais relevantes, tendo em vista os objetivos do estudo.

Em relação à análise dos dados, este seguiu o proposto por Gibbs e Costa (2009), por meio da codificação e interpretação dos dados. Após a coleta dos dados, foi feita a transcrição literal das

falas e posteriormente separou os fragmentos conforme as quatro dimensões de análise para responder aos objetivos específicos. Nesse propósito, a análise dos dados compreendeu as seguintes etapas: a) leitura e releitura de cada entrevista; b) transcrição das entrevistas gravadas; c) codificação das entrevistas transcritas; d) leitura e releitura das entrevistas codificadas; e) associação à matriz das características das dimensões da governança pública; f) análise e interpretação dos resultados; e g) elaboração do texto final.

A leitura e releitura de cada entrevista consistiu na audição das entrevistas gravadas, quantas vezes foram necessárias, para compreender de forma íntegra o que o investigado estava expressando em suas falas. Depois de concluída a transcrição das audições, foi realizada a leitura dos dados, com o objetivo de identificar temas relevantes relacionados às dimensões das estruturas de governança observados em cada caso. A etapa de codificação das entrevistas consistiu em eleger categorias que orientassem o tratamento dos dados coletados, cuja orientação se deu pela matriz das características de cada modelo de estrutura identificado para ser confeccionada a partir da revisão sistemática da literatura. Na quarta etapa foram lidas e relidas as entrevistas codificadas, visando verificar a importância das categorias encontradas. A fase seguinte correspondeu à análise e interpretação dos resultados, a qual consistiu na reflexão acerca das informações obtidas. Nessa etapa foram comparadas as falas dos entrevistados de cada agente público investigado com as características do modelo proposto no Quadro 1. Os resultados dos objetivos específicos foram construídos a partir das observações empíricas extraídas das entrevistas, da análise documental realizada e do aporte teórico do trabalho obtido através da pesquisa bibliográfica, buscando relacionar a teoria com a realidade encontrada.

O zelo pelo sigilo e discrição deve ser preocupação permanente de todo o pesquisador. Neste trabalho, procurou-se em todos os momentos atentar às questões éticas e de compromisso com a cientificidade no tratamento de todas as informações privilegiadas obtidas mediante o roteiro de entrevistas. Todos os entrevistados foram informados que a sua participação não era obrigatória e que o participante tinha plena autonomia para decidir se quer ou não participar, como também desistir da colaboração no referido estudo

no momento em que lhe conviesse, sem necessidade de qualquer explicação e sem nenhuma forma de penalização.

Houve também a preocupação em deixar o participante ciente que ao responder os questionamentos estava sujeito a expor suas percepções e que disponibilizaria informações relevantes para a melhor compreensão sobre o processo de interiorização dos refugiados em municípios brasileiros, as quais seriam utilizadas para proferir considerações e análises.

## 4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1. *Antecedentes: imigração haitiana até Contagem (MG)*

Diferentes eventos influenciaram o fluxo de emigração do Haiti. O terremoto de janeiro de 2010 destruiu cidades haitianas, causou a morte de milhares de pessoas e desmantelou a infraestrutura econômica e habitacional. No mesmo ano, um surto de cólera provocou a morte de mais de 8.000 pessoas. Em 2012, dois furacões, Issac e Sandy, atingiram a região, impactando fortemente a produção agrícola do país, importante fonte de recursos econômicos. O relato do entrevistado B sintetiza a tragédia: *“as pessoas o que elas tem lá? Elas vêm porque o país lá está destruído, quase que impossibilidade de reconstruir, de tudo”* (Entrevistado B).

O Banco Mundial (2011) estima que aproximadamente 10% da população do país tenha emigrado (1.009.400 pessoas), mas outras fontes indicam que a diáspora haitiana já teria ultrapassado a casa de 3.0 milhões de pessoas (HAIAN DIÁSPORA, 2011). Entre 2011 e 2018, foram registrados 106,1 mil imigrantes haitianos no Brasil.

De modo geral, os refugiados, no Brasil, demonstram elevado capital linguístico e capital escolar acima da média brasileira, ou muito acima se considerarmos apenas a população brasileira negra e parda. Em relação à condição de residência, a grande maioria (mais de 90%) residem em moradias alugadas enquanto uma pequena parcela (menos de 2%) vivem em unidades “cedidas”. No outro extremo, apenas um pequeníssimo número de refugiados reside em residências próprias (2%), indicando provavelmente o início, ainda que débil, de processos de patrimonialização e integração socioeconômica (ACNU, 2018).

Até o ano de 2012, imigrantes haitianos chegavam ao Brasil na região amazônica, na tríplice fronteira, principalmente com Peru, Bolívia e Colômbia com o estado do Acre, sem o visto do Consulado brasileiro no Haiti. Em solo brasileiro, solicitavam Refúgio e eram inscritos no Cadastro de Pessoa Física – CPF – e Carteira de Trabalho e Previdência Social, a CTPS. Logo após essa inscrição, aguardavam pela emissão dos documentos.

Com a promulgação das normativas relativas à recepção de haitianos, o governo federal começou a emitir o Visto Permanente por Razões Humanitárias. Inicialmente havia necessidade de emissão pela Embaixada do Brasil no Haiti de com o limite de 1200 vistos por ano (nº 97/2012) e, posteriormente, (nº 102/2013) houve a concessão ilimitada de Vistos e com possibilidade de emissão em outras embaixadas, como em Quito (Equador) e Lima (Peru). Mas, somente em 2019, com a Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019, é que a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti, foi regulamentada.

De modo suplementar, a realização dos eventos mundiais no Brasil, como a Copa do Mundo FIFA em 2014 e a Olimpíada do Rio de Janeiro em 2016, impulsionaram a indústria de construção civil, sendo vetor de atração dos imigrantes haitianos.

Aos poucos, a partir de novas rotas criadas, bem como a partir do estabelecimento de redes de contato por parte dos imigrantes e o intermédio das instituições de acolhida, para a colocação profissional, novos destinos passaram a ser contemplados. Mesmo empresas sediadas no Centro-Sul do Brasil começaram a buscar mão de obra haitiana nas instituições de acolhida na Amazônia. A grande maioria oferecia postos de trabalho de baixa qualificação e subsidiavam o transporte dos imigrantes até as cidades onde passariam a morar e trabalhar. Estes fatores provocaram uma redução de 96% no número de haitianos ilegais que chegaram ao Brasil pelo Acre, abrindo uma rota de entrada dos imigrantes haitianos legalizados por capitais como São Paulo e Rio de Janeiro.

Atualmente, o principal percurso percorrido para entrada no Brasil abrange o trecho Porto Príncipe, no Haiti, seguindo de avião até o Panamá. Outros saem do Haiti de ônibus ou de avião até a

República Dominicana, daí para a cidade de Santo Domingo (República Dominicana) e desta vão para uma escala no Panamá e, de avião até Quito, no Equador. De ônibus, seguem de Quito até Lima, capital do Peru, e, então, até o Brasil. A duração dessa viagem pode durar de uma semana a até quatro meses.

Ainda que, segundo a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania de Contagem, não se saiba precisamente a causa originária, provavelmente, houve a chegada dos imigrantes haitianos na cidade de Contagem (MG) por intermédio de empresas recrutadoras de mão de obra para construção civil. Outras características locais também podem ter favorecido.

A cidade localiza-se em uma posição privilegiada na área central do estado, sendo cortada por eixos rodoviários que ligam importantes cidades de Minas Gerais e capitais da região Sudeste do Brasil. Sua proximidade com Belo Horizonte (15 Km de distância) promove um eixo de conurbação, integrando também os municípios de Betim, Ibirité e Ribeirão das Neves. Atualmente, Contagem é reconhecida como espaço da produção industrial metropolitana.

“... aqui a gente não teve uma preparação prévia pra dizer assim “olha eles vão chegar”, eles não vieram fruto de uma política pública que distribuiu esse pessoal pelo Brasil. Não, eles... Alguém deles veio primeiro e a notícia foi se espalhando. Contagem é uma cidade que ainda oferece, mesmo com essa crise, por ser muito industrial ainda tinha muita porta de trabalho aberta e eles vinham muito na lógica também de não ter documentos então muitas iniciativas bem-intencionadas e outras centenas mal-intencionadas usavam eles como mão de obra barata, etc., sem legalização, o cara trabalhando por dia.... Enfim, se espalhou a notícia que aqui poderia se ter oportunidade de ganho. Acho a gente lembra que os haitianos vêm de uma realidade muito pior que a nossa, no sentido econômico né? ...” (entrevistado A)

Dessa forma, sem conhecimento da realidade que se formava, sem auxílio dos governos federal ou estadual, a situação dos refugiados no município de Contagem foi se formando.

“Quando o Governo Federal fala lá em Brasília de uma política, tira foto e aparece na imprensa, isso pra mim pra chegar na conta, quando chega, demora e demora muito. Então o Governo Federal, a minha impressão ideologizada ou não, é que eu trabalhava muito em cima das manchetes, quando a página virou em agosto ou julho, essa pauta foi muito forte, grandes notícias e coisa e tal. Depois a pauta foi substituída por outras pautas, outras temáticas, veio aí as queimadas né, uma série de...” (Entrevistado C)

“Zero, zero. A gente não consegue alcançar o governo do Estado pra esse tipo de pauta, porque é sempre aquela coisa... Eu digo por conversa telefônica “Nós estamos vendo a melhor saída, a melhor possibilidade para atender não só aí, mas também outros municípios que solicitaram”, mas enquanto isso essa população tá ficando ao Deus dará, porque o município não consegue absorver...” (Entrevistado D)

Adicionalmente, desde 2014, com a diminuição da procura da mão de obra por parte destas empresas, o governo acreano, empenhado em “dar vazão” à passagem dos haitianos pelo Estado, tem subsidiado o transporte dos haitianos para o sudeste e sul do país. O governo daquele Estado afirma que o Acre é apenas um território de passagem para os haitianos, o que ocorre pelo fato de estar localizado em zona fronteiriça, por onde a entrada no Brasil se faz possível.

Em conclusão, esta narrativa expõe uma ausência de política pública nem ação planejada ou coordenada que orientasse o movimento de imigração haitiana no Brasil. Empresas, governos estaduais, entidades caritativas e mesmo o governo federal limitaram suas ações a iniciativas isoladas e não coordenadas.

A falta de organização e uma clara definição de uma política pública que resultaria em um planejamento prévio dos municípios impediu a preparação inicial do poder público ou da sociedade local para a recepção desses refugiados. Numa situação de problema complexo enfrentado sem preparação ou ação coordenada é esperado que os efeitos fossem mais adversos e as ações sejam para “apagar incêndio”, geralmente localizadas nos atendimentos diretos, “em nível de rua”.

#### **4.2. Movimento inicial em Contagem: primeiros imigrantes, constituição de “colônias” e descoberta do “problema invisível”**

Em Contagem, os primeiros haitianos chegaram ao município, a partir de 2017, provavelmente, recrutados por empresas no município que pagavam um tipo de remuneração e garantiam estadia. O perfil inicial era formado por homens que vinham, na sua maioria, sem documentação e sem falar nada de português. Assim, os refugiados localizam-se geograficamente em torno do perímetro industrial e constituem “colônias” de haitianos no município.

“É... De repente, porque eles formam colônias de pessoas né, então, por exemplo, nunca essas colônias são desconhecidas, isso nós já identificamos porque nós temos o perímetro industrial, nós temos as grandes massas populacionais ali de imigrantes, ficam no bairro industrial, no Ressaca e na Sede... e Petrolândia, são os quatro bairros que mais possuem haitianos, isso tratando só da população haitiana.” (entrevistado B)

Com a estadia estabelecida e com algum tipo de remuneração, essas pessoas trouxeram os familiares.

“O quê que acontece... Vem um, de uma família determinada lá, e essa pessoa se instala aqui. Aí eles vêm se instalam e de repente vem um amigo desse amigo, vem um primo, vem um tio e uma tia, vem um pai, e de repente formou-se a colônia. Nunca são desconhecidos nesse mesmo meio, todos são conhecidos... Isso nos identificamos aqui na de Contagem, a Industrial” (entrevistado A)

Muitos refugiados haitianos chegaram ilegais e tinham receio de irem a um órgão público solicitar algum serviço, pois isso poderia ocasionar a sua extradição para o país de origem. Nas “colônias”, os haitianos se sentiam “protegidos” já que alguns (os mais antigos) já falavam o português e outros já tinham a documentação regularizada.

Além desse trânsito constante de pessoas, outro fator relevante para que os refugiados não queiram procurar o órgão público foi relatado pelo entrevistado a seguir:

*“É uma coisa que tem lógica, isso não precisa da gente ir muito longe porque, por exemplo, nos anos 80, isso agora infelizmente tem voltado porque as coisas voltaram a piorar, mas nos anos 80 quando o Brasil talvez viveu a sua maior crise no sentido de tempo, de duração, foi uma década inteira que a gente chama de década perdida né. Então teve muita gente que migrava do Brasil para os Estados Unidos né, de forma irregular, etc. Aqui... Até eles estavam em situação melhor, iam pra trabalhar, melhor to falando em relação aos haitianos né, mas chegava lá a primeira orientação que eles recebiam – to falando isso só pra você ver com similaridade – a primeira orientação que eles recebia de quem já estava lá, aqui em Governador Valadares ia um, ia outro, ia um, ia outro, de repente a cidade toda estava lá, a instrução que eles recebiam era “**não se relacione com o Estado porque o Estado pode te punir, pode te deportar**”, então as pessoas evitavam polícia, evitavam o máximo. Eles vem de lá – pensando agora nos haitianos que é o nosso foco maior – muitos vem de lá através de coiotes, etc, a lógica é a mesma, não se aproxime do Estado, é o mínimo possível porque o Estado, eles não querem vocês lá, tanto não querem que vocês estão entrando de forma ilegal.” (Entrevistado A)*

Isso foi acontecendo à revelia do setor público, tornando o trabalho do município ainda maior, pois os refugiados não queriam procurar o órgão público. Essa dificuldade em se ter informações precisas sobre os refugiados dificulta a condução de qualquer processo de inserção desses refugiados para o município. Ainda hoje, há poucos dados oficiais sobre os refugiados que o município detém.

*“Agora pra você ver, dos números que eu te dei de 2.700 e 3.000, 377 desses haitianos estão registrados no CADÚnico no município de Contagem; 279 não recebem benefício nenhum e 98 recebem Bolsa Família. Esses são os únicos números oficiais mesmo do município de Contagem, porque esses 2.700 a 3.000 aí é essa a população que vai e vem o tempo inteiro e que permanece aqui e não quer ter acesso à programa de governo.” (Entrevistado B)*

A ausência de política pública, o afastamento do poder público de pessoas em situação de elevada vulnerabilidade constituíram um conjunto de problemas para a adequada recepção dos imigrantes haitianos. Dentre os problemas, destacam-se: ausência de regula-

mentação (imigrantes ilegais), vulnerabilidade econômica e social, dificuldade de comunicação, xenofobia por parte da população local em relação aos refugiados, entre outros.

Porque elas não chegam aqui já tendo acesso ao Minha Casa Minha Vida, elas não chegam aqui já tendo acesso ao Bolsa Família e elas não conseguindo se estruturar começa a criar a população em situação de rua, exploração sexual infantil que tá tendo a rodo, o problema é identificar isso. (Entrevistado B)

Um dos efeitos desta fragmentação dos atores é a possibilidade de ação criminosa de exploração das pessoas em condições de elevada vulnerabilidade. Ações auto-interessadas de recrutadores e empresários, representam direção oposta à adequada assimilação dos refugiados para a superação da condição de vulnerabilidade e violação de direitos humanos. Não estando em interação com o poder público ou organizações da sociedade civil, o recrutamento e a exploração de mão de obra agravou o problema.

Do ponto de vista das questões econômicas, mesmo em situações de contrato legalizado e condições comuns de trabalho, há uma ilusão e uma dificuldade para o estabelecimento adequado do refugiado.

Então se o cara vier ganhar aqui, trabalhar de servente de pedreiro aqui ganhando 70 reais por dia... Aquilo pra ele é um dinheirão, na realidade de lá que eu tô falando né quando transcreve aquilo e tal, só que aí quando ele vem ele se depara que o sonho não é bem assim né? Porque ele vai ter que ter aluguel, etc., e aí eles começam a demandar os serviços públicos e a partir dessa demanda deles, quando eles começam a demandar o serviço público é que o poder público começou a se organizar pra recebê-los. ..." (entrevistado A)

Há ainda casos em que algumas empresas da região contratam a mão de obra haitiana quase como "escravos". Ou seja, há interesse dessas empresas na não regulamentação legal dessas pessoas. Assim, elas trabalham sem registro em carteira, sem direitos trabalhistas e recebem muitas vezes quase nada.

“Então assim já tive notícia, por exemplo, de uma pessoa, um brasileiro, que está trabalhando de chapa em um determinado lugar para descarregar um carreto e que cobra em média 300 a 400 reais pra descarregar uma carreta; O haitiano estava recebendo 15 reais.” (Entrevistado A)

Atores, como “coiotes” e “recrutadores” atuam na atração e instalação de refugiados de modo ilegal.

“então o que esses coiotes fazem eles pegam esses panfletos de SUS, Ministério da Educação, Bolsa Família e tal, levam lá e prometem e essas pessoas dão carro, casa, o que elas tem e vem pra cá, e chegando aqui elas encontram o que? Nada, nada” (Entrevistado B).

Além da falha na origem da imigração, condições de exploração econômica abrem espaço para outras violações, como a exploração sexual e ausência de educação formal para crianças.

“Exploração sexual, também tem sido notícia, e isso inclusive está sendo visto pelo governo do Estado, não sei em que pé está e não conseguimos nos informar. Mas assim, nós temos notícias assustadoras de várias coisas.” (Entrevistado A).

Um dos grandes problemas relatados foi a questão da língua. Os haitianos chegaram aos CRAS falando Criolo Francês (língua nativa deles) e isso gerou uma série de problemas iniciais. “*Aí, como eu te falei, a questão da língua é o maior dificultador.*” (Entrevistado B)

“A comunicação é o impeditivo maior no meu ponto de vista, porque eles chegam nos CRAS e primeiro que não chegam sozinhos, nenhum chega sozinho, por exemplo chega uma mulher lá no CRAS pode ir até umas 10 mulheres ao mesmo tempo, mas sempre tem um homem no meio acompanhando-as. Chega lá é aquela confusão, as meninas do CRAS quase arrancam os cabelos para atender e a dificuldade da língua é uma coisa. O último atendimento que a coordenadora do CRAS Ressaca fez ela falou “Usei o google tradutor...” (Entrevistado A)

Além disso, a falta de uma política pública resultou em problemas de saúde para os moradores locais e o preconceito (xenofobia) começou a ser instalado no município.

“... esse surto de sífilis não foi por causa dos haitianos, essa foi uma das principais dificuldades do CRAS do Ressaca, isso informações da própria coordenadora, eles tiveram que falar com a população que esse surto de sífilis por exemplo não é por causa dos haitianos, inclusive os maiores afetados por exemplo, foi a população entre 45 e 70 anos de idade lá no Ressaca, porque a população idosa tem uma vida sexualmente ativa, então isso foi informação lá do Ressaca também, eles passaram por esse surto de sífilis mas já acabou..” (Entrevistado A)

*Um outro problema se dá mediante ao fato de ser* comum a violência doméstica no Haiti e esses casais vêm para o Brasil e continuam fazendo usos dessas práticas.

“a questão cultural também é um problema sério, porque nós tivemos casos sérios de violência doméstica, porque... É o que a gente está tentando conversar com eles e explicar que, a partir do momento que eles estão em terras brasileiras, eles estão sujeitos também à legislação brasileira.” (Entrevistado B)

A condição dos refugiados haitianos em Contagem (MG) desenvolveu-se à margem da ação do Estado. Os atores relevantes neste momento são: recrutadores e “coiotes”, empresas de construção civil e imigrantes homens. A transformação é a constituição de “colônias” que se caracterizavam pela precariedade e vulnerabilidade devido às condições de dificuldade na língua, ilegalidade e pobreza.

A inação estatal gerou agravamento da situação de vulnerabilidade, abrindo espaço para ação de atores que levaram à exploração e ao aumento da violação de direitos, especialmente entre os mais vulneráveis: mulheres e crianças. Estes mesmos vulneráveis são os que expõem a situação ao Estado via CRAS. Só então, tardia e pontualmente, são iniciadas políticas locais, de âmbito municipal para amenizar a condição dos refugiados.

### **4.3. *Conhecimento, reconhecimento e primeiras iniciativas***

O município de Contagem recebeu os haitianos sem planejamento e sem auxílio dos governos federal e estadual, com o agravante do poder público Contagense em conseguir ter acesso e informações sobre os seus residentes refugiados. Isto é relevante também pelo município ter uma característica industrial sem histórico de imigração. Logo, o município não tinha todas as competências necessárias para o trabalho com refugiados haitianos.

O município somente foi saber o que realmente estava acontecendo quando esses refugiados foram solicitar auxílio junto aos CRAs (Centro de Referência de Assistência Social). Eles chegaram aos CRAS solicitando diversos tipos de ajuda social, psicológica, de regularização e, em especial, da necessidade de dar instrução às crianças refugiadas. Assim, esse órgão teve um papel fundamental na sua inclusão

Ações de sensibilização, assim, estão sendo feitas como feiras específicas para eles e confiança nos agentes públicos. Nesse sentido, aos poucos os agentes públicos, principalmente, os agentes públicos dos CRAs começam a chegar às “colônias” de haitianos e oferecerem algum tipo de serviço público.

“O que a gente faz, basicamente, que não é pouco porque é um trabalho artesanal... A gente trabalha muito com nossos equipamentos de assistência social dos CRAS, com a lógica de acolher essas pessoas, mas não só com o acolhimento afetivo, mas desde políticas públicas. Há uma questão aí, que há dificuldade às vezes de transferir eles por causa da nacionalidade, mas a gente tenta na lógica regionalizá-los, organizá-los, trabalharmos com formação profissional e conduzi-los ao Sistema Único de Emprego, Sistema Integrado Nacional de Emprego SINE, dentro do que eles têm de documentação, também orientá-los a tirar os documentos” (entrevistado B)

“A gente por exemplo, a saúde, até por lei e por definição a gente atende a todos que dela procuram. Então a gente por exemplo teve um caso de uma haitiana que ficou internada no nosso hospital aqui quase um ano. Então o que eu quero te dizer, as políticas que existem, o nosso papel aqui é acolhê-los e introduzi-los numa política que já existe. (Entrevistado A)

Órgãos públicos realizaram trabalhos de inserção e integração dos refugiados por meio de feiras, palestras e atividades lúdicas a fim de sensibilizá-los e conscientizá-los para a importância da integração da população local e dos refugiados para a obtenção de êxito no acolhimento. Há o início de estruturação de uma política pública de âmbito local.

Então, os nossos equipamentos sociais vão se organizando... Os CRAS... Regionalmente para trabalhar com a organização deles, com a documentação, enfim..." (entrevistado A)

Não obstante, existem limitações que os órgãos não suprem:

"Agora uma política estrutural, vou te dizer assim... Moradia, regulamentação de documentação etc., isso a gente não faz, orientar sim, mas não tem uma política de forma assim 'Vamos lá que o Governo Federal vai regulamentar a vida deles'" (Entrevistado A)

Neste sentido, entidades da sociedade civil suplementam ações públicas:

- Para a superação da barreira do idioma, as ONGs e instituições confessionais que vêm trabalhando de forma mais efetiva e concreta, mas instituições de ensino superior públicas e privadas também auxiliam.
- O município contou e conta com a ajuda de algumas organizações religiosas, no sentido do oferecimento de algum tipo de alimentação e com a Associação Jesuíta de Belo Horizonte, no processo de regularização dos refugiados.
- As escolas hoje têm crianças haitianas, as igrejas católicas têm sido uma grande aliada através da Pastoral.

Da iniciativa urgente enfrentada por alguns imigrantes e pela necessidade de assistência, é que a realidade foi sendo conhecida, reconhecida e mitigada. Sem recursos adicionais, sem as competências devidas e sem um planejamento estruturado para receber esses refugiados, o município de Contagem abrigou e vem trabalhando

junto à população por meio da constituição de uma rede pública que conta com atores especialmente de organizações da sociedade civil. Os esforços já apresentam resultados, no que tange à educação,

“Por exemplo, a última pesquisa que foi feita nas escolas municipais aqui é que nós tínhamos 92 estrangeiros, de várias nacionalidades, sendo a grande maioria, quase 60%, de haitianos, de 92 crianças no ensino escolar municipal.” (entrevistado B)

Atualmente, segundo estimativas do município de Contagem, a cidade abriga entre 2.700 a 3.000 refugiados, dos quais uma parcela significativa de haitianos trabalha na construção civil. Como demonstrou uma pesquisa realizada na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), ao relatar que 38,4% dos haitianos, no Brasil, estão trabalhando na construção civil, e 24,4% centram-se em indústrias de serviços relacionados.

O contexto das iniciativas coordenadas pelo poder público municipal, porém, é desfavorável. A presença de atores, como “coiotes” e “recrutadores” permanecem, dificultando a ação mais efetiva e abrangente de recepção. Diante da necessidade de informar sobre os serviços públicos acessíveis aos imigrantes, o poder público municipal tentou elaborar uma cartilha. Todavia, foi informado que essa cartilha seria usada por “coiotes” como propaganda para que novos refugiados se instalassem no município.

“Por exemplo, aqui no município eu estava pensando em oferecer uma cartilha para informativo do que Contagem pode oferecer ao imigrante. Quando foi me relatado isso eu tirei da cabeça porque o que esses coiotes fazem... eles pegam essas cartilhas, essas possíveis possibilidades, essas possibilidades que os municípios oferecem, levam para o Haiti, prometem mundos e fundos para as pessoas” (Entrevistado B)

Neste terceiro momento, que ainda está se desenrolando, observa-se os primeiros elementos de ação pública de âmbito local e a formação de redes de políticas públicas e só então indícios de governança pública, com coprodução e primeiros resultados da restauração de direitos. Observa-se, porém, a ausência de atores importantes resultados mais efetivos, como os governos estadual e

federal, bem como a ação em sentido contrário de atores como os “coiotes”.

Pelo que se pode constatar, o município de Contagem, teve grandes dificuldades para a inserção dos refugiados haitianos. Sem a sua devida preparação para a sua recepção, se uma política pública federal e estadual no sentido de legalizá-los e instalá-los, sem o devido suporte de Know How para a correta interiorização, o município foi obrigado a aprender por conta própria, com erros e acertos. Isso remete aos municípios um papel isolado quando se fala em governança, somente tendo o auxílio de uma associação religiosa, com relação a legalização dos refugiados.

Mesmo assim, o município tornou-se um centro de referência para estudos e para a interiorização de refugiados haitianos no Brasil, já que continuam chegando vários refugiados semanalmente. Isso gera um problema estrutural junto aos órgãos públicos municipais, pois sem apoio dos governos estaduais e federal, age sozinho e com recursos próprios na tentativa de dar dignidade a essas pessoas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Mediante a complexidade do refúgio e sendo ele um fenômeno que impacta a vida de milhares de pessoas, este estudo avança no sentido de demonstrar as implicações do mesmo na cidade de Contagem, a partir da chegada dos haitianos. Infelizmente, problemas públicos que já afetam a vida de muitos brasileiros, como as questões socioeconômicas, tendem a serem ainda mais drásticas para os imigrantes, pois, os mesmos são ampliados perante situações de xenofobia. Neste sentido, ações de colaboração entre atores públicos, privados e sociais tornam-se fundamentais para mitigar as dificuldades encontradas no acolhimento dos imigrantes.

Assim, a Governança Pública se apresenta como uma ferramenta que possibilita a coprodução de serviços que irão atuar de modo satisfatório na garantia dos direitos dos refugiados, visto que a partir deste modelo administrativo beneficiários das ações estatais tornam-se também atores no ciclo de políticas públicas, desta forma, há uma abertura para se ouvir as demandas que emergem dos grupos que integram a sociedade civil. Contudo, ressalta-se que é indispensável a abertura do Poder Público para que haja essa colaboração entre

os atores, bem como é necessário que os atores à frente dos poderes públicos possuam afeição com a causa do refúgio, proporcionando uma maior visibilidade para os problemas que os atingem.

Os refugiados chegam até as terras brasileiras visando melhores condições de vida e, portanto, é prudente que os entes federativos brasileiros caminhem para além da formulação de leis acerca do tema, através da implementação, por meio de redes, políticas capazes de executar as leis estabelecidas. Além disso, é importante que a União perceba a necessidade de diretrizes para os municípios, que são os entes federativos mais próximos às demandas da sociedade civil, principalmente, com o processo de interiorização dos refugiados.

Neste estudo, nota-se que não houve qualquer política pública do governo federal para a questão dos refugiados, fazendo com que o Poder Público Municipal arcasse com a solução do problema, conseqüentemente, não houve um direcionamento para que o município gerasse competências capazes de minimizar o problema. Neste cenário, a construção de uma rede de governança pública poderia minimizar os problemas enfrentados pelos refugiados no momento de sua chegada, pois, os atores estariam preparados para disponibilizar ações que contribuíssem para a adaptação. Todavia, mediante a ausência de uma governança pública que partisse das esferas públicas superiores atores municipais tiveram que lidar com os problemas perante sua ocorrência.

O presente estudo possui como limitação ter analisado apenas um único município, contudo, não se invalida esta pesquisa. Como estudos futuros indica-se a análise de um maior número de municípios, bem como a realização de entrevistas com os próprios refugiados.

## REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, R., & McGuire, M. Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 495-512, 2004.
- ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- ASYLUM ACCESS. *National Governance Frameworks for Refugees: A Necessary Component of Comprehensive Response*. <https://asylumaccess.org/work/reports/>, 2017.

BAZURLI, R. Local governments and social movements in the 'refugee crisis': Milan and Barcelona as 'cities of welcome'. *South European Society and Politics*, v. 24, n. 3, p. 343-370, 2019.

BRASIL. *Lei Nº 13.445 de 24 de Maio de 2017*. Brasília, 2017.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. Avaliando a produtividade dos regimes de governança colaborativa: Uma matriz de desempenho. *Public Performance & Management Review*, 38 (4), 717-747, 2015.

HOLBROOK, C. Redesigning collaborative governance for refugee settlement services. *Australian Journal of Political Science*, 55(1), 86-97, 2020.

KOPPENJAN, J.; KOLIBA, C. Transformations towards new public governance: Can the new paradigm handle complexity? *International Review of Public Administration*, 18(2), 1-8, 2013.

KRAHMANN, E. Conceptualizing security governance. *Co-operation and Conflict*, v. 38, n. 1, p. 5-26, 2003.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

SORRENTINO, M., SICILIA, M.; HOWLETT, M. Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37:3, 277-293, 2018.

VIEIRA, A. M.; CASTRO, D. S. P.; OLIVEIRA, R. J. *Políticas públicas integradas: conceitos, metodologias participativas e casos*. São Bernardo do Campo: Editora Metodista, 2013.

VIEIRA, A. M.; RIVERA, D. P. B. A Hermenêutica no Campo Organizacional: duas possibilidades interpretativistas de pesquisa. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 14, n. 44, p. 261-273, 2012.

YON, J. H.; KIM, E. Taking "Bottom-Up" Seriously in Governance: The Case of the Local Governance Network Supporting Settlements of North Korean Refugees in South Korea. *Asian Perspective*, 43(1), 69-93, 2019.

Recebido em: 11-3-2022

Aprovado em: 30-5-2023

Avaliado pelo sistema double blind review.

Disponível em <http://mjs.metodista.br/index.php/roc>