

A REDE ORGANIZACIONAL DEDICADA ÀS MIGRAÇÕES FORÇADAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL

The organizational network dedicated to forced migrations in Brazil: an analysis based on multilevel governance

Joanna Rocha Muniz ^a

Resumo. Este artigo se propõe a refletir, através das lentes da governança multinível, como se configura a rede organizacional do refúgio no Brasil. Para tal, inicialmente se debruça sobre o conceito de governança multinível, suas duas tipologias e como são compreendidos os níveis territoriais dentro desta teoria. Em sequência, analisa como esta configuração se aplica ao cenário brasileiro, qual o percurso do país para a regulamentação do refúgio e o envolvimento de organizações públicas e privadas. Ao observar os atores e os laços que compõem a rede organizacional do refúgio no Brasil, pretende-se localizar as entidades em níveis territoriais, compreender seu papel e sua centralidade. Ao final, são feitas reflexões sobre a governança do refúgio no contexto brasileiro desde 2017, os limites e os desafios enfrentados, a importância da interdependência e independência das organizações e a relevância da localidade para o acolhimento.

Palavras-chave: governança; governança multinível; migração; refúgio; rede.

Abstract. This article proposes to reflect, through the lens of multilevel governance, how the organizational network of refuge in Brazil is configured. To this purpose, it initially focuses on the concept of multilevel governance, on its two typologies and how the territorial levels are understood within this theory. Next, it analyzes how this configuration applies to the Brazilian scenario, the country's path towards the regulation of refuge and the involvement of public and private organizations. By observing the actors and the ties that make up the organizational network of the refuge in Brazil, it is intended to locate the entities at territorial levels, to understand their role and centrality. At the end, reflections are made on the governance of the refuge in the Brazilian context since 2017, the limits and challenges faced, the importance of the interdependence and independence of organizations and the relevance of the location for the reception.

Keywords: governance; multilevel governance; migration; refuge; network.

^a Doutoranda em Sociologia na Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal. E-mail: joannarochamuniz@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5962-9917>.

Introdução

O século XX foi marcado por migrações em massa, ocasionadas pela queda de impérios e guerras (Gatrell, 2013). No século XXI, esse fenômeno é ainda mais volumoso, acrescido dos impactos ocasionados pela mudança climática e os efeitos da pandemia de COVID-19 em todo o mundo (UNHCR, 2020). Na última década, o número de requerentes de asilo e refugiados quase dobrou e, em 2021, aproximadamente 89,3 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar (UNHCR, 2022).

A migração forçada impacta as pautas políticas de Estados e envolve agências internacionais, organizações não-governamentais e sociedade civil, pois é tida como uma questão complexa que carece de solução articulada (Gatrell, 2013). A compreensão de que um fenômeno vivenciado por toda a sociedade necessita de ações políticas coordenadas faz parte da teoria da governança multinível (Panizzon, Riemsdijk, 2019). Segundo Caponio e Ponzio (2022, p. 220), em um contexto marcado pelo cruzamento de “complexas relações intergovernamentais verticais e redes horizontais de parceria, surgem estruturas de governança multinível para conectar diferentes atores públicos e privados na busca de soluções para uma questão política específica”¹. Por envolver diferentes atores na sua gestão, a questão do refúgio tem sido observada pelas lentes da governança multinível.

No Brasil, este fenômeno complexo foi delineado ao longo da história, variando em intensidade e direção, ou seja, por vezes recebendo solicitantes de asilo, por vezes forçando seus cidadãos a emigrarem (Barreto, 2010). Isso trouxe implicações para a gestão do refúgio no país e para a constituição brasileira (Moreira, 2014). Duas leis devem ser mencionadas: primeiro, a Lei 9.474/1997, na qual foram estabelecidos critérios de elegibilidade para o reconhecimento do status de refugiado, assim como a criação do Comitê Nacional para Refugiados (Conare) (Gama, 2018). Em sequência, a Lei de Migração 13.445/2017, com avanços para a proteção de migrantes – estrangeiros que vivem no país e brasileiros que residem no exterior –, a correlação dos direitos humanos, o acesso igualitário aos serviços nacionais e o repúdio à xenofobia (Oliveira, 2017). No que tange ao refúgio, há ainda a desburocratização da concessão de visto e acolhimento humanitário (Oliveira, 2017; Gama, 2018).

Em 2021, foram registrados 29.400 novos pedidos de asilo no Brasil (Sousa, 2022). Ao todo, são 363.683 (UNHCR, 2020) solicitantes de asilo e refugiados no território nacional, no qual muitos precisam do suporte de organizações governamentais e não-governamentais, associações e igrejas (Brígido, Uebel, 2020). A pandemia COVID-19 repercutiu sobre as migrações, trazendo uma retração no número de requerentes de asilo devido ao fechamento de fronteiras

¹ As citações em língua estrangeira foram traduzidas pela autora.

ocasionado pelo risco sanitário (UNHCR, 2020). Em paralelo, dificultou a integração daqueles que já haviam solicitado proteção internacional, com atraso em serviços essenciais, restrição de circulação e organizações sobrecarregadas. Conforme descrito por Martuscelli (2020), a má gestão da pandemia pelo atual governo brasileiro e os descompassos operacionais entre os diferentes níveis territoriais de poder, levou agências internacionais a apontar a importância da adoção de novas medidas para proteger os migrantes forçados, tendo em vista a diminuição de direitos diante da conjuntura sanitária.

O objetivo deste artigo é examinar o modelo de governança do refúgio no Brasil à luz da teoria da governança multinível, com o propósito de mapear e compreender a interdependência entre as organizações dedicadas a essa questão. Inicialmente, é feito um enquadramento teórico para apresentar brevemente a governança multinível e como esta perspectiva pode ser útil para compreender a questão do refúgio. Em seguida, o artigo se detém ao cenário brasileiro, a fim de compreender a divisão de poder entre as diferentes instâncias territoriais através das lentes da governança multinível. Este esforço abre espaço para a descrição do percurso histórico da regulamentação do refúgio no Brasil e a participação das organizações na concepção de integração e acolhimento.

Após o enquadramento teórico e a exposição do contexto brasileiro, é feita uma análise da rede organizacional brasileira do refúgio, localizando as organizações nos níveis territoriais correspondentes e traçando os laços que são efetivados entre os membros que dela participam. O intuito é compreender como esta rede organizacional se estrutura e promove o acolhimento a refugiados, observando a centralidade das organizações, sua capilaridade e interdependência. Ao fim, são apresentadas reflexões sobre os limites e desafios enfrentados pela rede organizacional dedicada às migrações forçadas através das lentes da governança multinível. Há uma reflexão sobre a centralização de poder e a importância das organizações locais para práticas de acolhimento de pessoas em situação de refúgio.

A governança multinível como modelo de formulação de políticas

Segundo Peters (2012, p. 23) “todas as sociedades precisam encontrar meios de se governar e fornecer alguma direção coletiva, e a governança pergunta sobre como isso é feito”. Existem muitos tipos e adjetivos para o termo governança. A escolha da perspectiva multinível para a análise das migrações forçadas neste artigo consiste na ênfase que é dada por esta teoria na descentralização do poder entre diferentes níveis territoriais e na importância de múltiplos atores para tomada de decisão (Marks, 1993; Hooghe, Marks, 2003; Piattoni, 2009).

O conceito de governança multinível surge em contraposição a duas teorias desenvolvidas para descrever a formação da União Europeia e sua dinâmica (Marks, 1993). A primeira corrente, denominada intergovernamental, compreendia um modelo centrado no Estado, no qual a integração fortaleceria os governos nacionais frente às decisões políticas. As instituições supranacionais teriam uma autoridade limitada, com o papel apenas de facilitar as transações (Hooghe, Marks, 2003). A segunda teoria, nomeada como neofuncionalismo, entendia que as instituições supranacionais poderiam comprometer a autonomia e a soberania do Estado, ao moldar as competências institucionais, os recursos e as regras de cooperação (Hooghe, Marks, , 2003). O autor Gary Marks (1993, p. 392) se contrapõe a estas teorias argumentando que ambas perdem um elemento crítico, ou seja, a “crescente importância dos níveis subnacionais de tomada de decisão e as suas inúmeras ligações com outros níveis”.

Em acréscimo à teoria de Marks (1993), a autora Simona Piattoni (2009) percebeu que através da governança multinível é possível analisar não apenas a formulação de políticas (*policy*), mas também os processos de mobilização social (*politics*). É posta em evidência a capacidade de mobilização centro-periferia, interno-externo, permitindo que atores subnacionais participem de diversas redes atreladas a interesses específicos. Ainda em seu argumento (Piattoni, 2009), é descrita uma terceira vertente centrada nos processos de construção do modelo de governança multinível (*polity*), no qual foram englobadas duas tipologias definidas por Marks e Hooghe (2003) com o intuito de definir um espaço teórico em que as relações organizacionais estivessem inscritas.

Ambas representam tipos ideais sobre o “desenrolar do Estado” (Hooghe, Marks, 2003) e os padrões de relações entre os diferentes níveis de governo. A primeira tipologia tem como base intelectual o federalismo, em que há uma divisão de trabalho entre um número limitado de níveis de governo com jurisdição geral sobre um território específico (Piattoni, 2009). É possível dizer que a construção de um Estado federal requer um sistema hierarquicamente ordenado com governos subnacionais – o Brasil é um bom exemplo. O segundo tipo ocorre quando as organizações governamentais não são suficientes para responder aos fenômenos complexos. Neste modelo, as jurisdições não estão aninhadas nas diversas camadas territoriais, com tarefas específicas e sem a pretensão de serem duráveis (Hooghe, Marks, 2003). Esse tipo de governança é mais observado em nível local, onde muitos centros de tomada de decisão possuem a capacidade de agir de forma autônoma.

A questão do refúgio como um desafio para a governança multinível

O acolhimento e integração de migrantes forçados pode ser compreendido como um processo de via de mão-dupla (Strang, 2019). De um lado, é preciso que os migrantes se esforcem para se adaptar a nova sociedade, aprendendo

a língua local e entendo valores compartilhados. Por outro lado, a sociedade de acolhimento, via governo e sociedade civil, pode facilitar a inclusão social – com a concessão de direitos, responsabilidades e oportunidades (Auslender, 2021). É importante observar a conduta do requerente de asilo em direção à sua própria integração. Entretanto, este artigo procura observar como a conexão entre organizações pode promover mecanismos que facilitem o acolhimento.

O refúgio como um fenômeno complexo expõe uma crise de governança e uma crise global de responsabilidade (Thouez, 2019). O acolhimento de pessoas em situação de refúgio se caracteriza como um desafio para a governança multinível, pois envolve “relações colaborativas entre diferentes autoridades governamentais (dimensão vertical) e entre atores públicos e não públicos (dimensão horizontal)” (Caponio, Ponzo, 2022).

Ao observar experiências de integração de pessoas solicitantes de proteção em alguns países europeus (como Alemanha, Itália, Espanha e Finlândia), Caponio e Ponzo (2022) observaram que as relações hierárquicas têm prevalecido, com os governos nacionais centralizando poder. Porém, no que consiste à implementação de práticas de acolhimento, a formação de redes organizacionais tem se tornado proeminente a nível local, com autoridades locais e organizações não-governamentais dedicadas em coordenar respostas e interlocução com instâncias pertencentes a outros níveis territoriais (Panizzon, Reimdsijk, 2020). Isso significa que se envolveram não apenas horizontalmente com organizações não-governamentais locais, mas também interagem verticalmente com instituições globais.

Segundo Thouez (2019), cada vez mais autoridades locais têm buscado informar e obter informações sobre deliberações de políticas internacionais. O reconhecimento dos Estados e de agências supranacionais, como a ONU, no papel que organizações locais possuem para a integração é relevante, pois torna as políticas de migração mais eficientes. Como destaca o autor (Thouez, 2019), a tendência de interação com organizações governamentais e não-governamentais, contornando certos níveis territoriais, possibilita maior democratização e fortalecimento das políticas voltadas para o refúgio.

Metodologia

A elaboração deste artigo consiste no cruzamento de ferramentas metodológicas. No campo teórico, foram usados autores relevantes no debate sobre o conceito de governança multinível, compreendendo sua origem e seus desdobramentos. Somando a isso, foi detalhado como a governança multinível pode ser um modelo de formulação de políticas para a questão do refúgio, englobando diferentes níveis territoriais na análise.

Para realizar esforços reflexivos sobre a rede organizacional voltada para o refúgio no Brasil, em primeiro lugar, foram utilizadas as descrições da observação participante feita pela autora em 2016/2017 no contexto de trabalho anterior (Muniz, 2017), voltado para a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, ao longo de um ano. Durante este período, foi possível participar na organização interna da entidade, atuando no setor de parcerias e ministrando aula de português para refugiados. Esta imersão resultou em uma volumosa produção de dados, com notas de campo e entrevistas semiestruturadas.

Em segundo lugar, foram analisados relatórios, documentos e dados de entidades nacionais e internacionais. De forma complementar, foram observadas informações nas plataformas oficiais das organizações e notas públicas em jornais e revistas. Com isso, foi possível compor um quadro de laços de interdependência entre as organizações, observando as conexões estabelecidas dentro da rede. É importante acrescentar que esta prática ocorreu, como é de se esperar, antes da pesquisa de campo, durante e até o momento presente.

A hipótese de retornar a campo foi impedida devido à pandemia COVID-19. A fim de atualizar as informações coletadas, reverberando na pesquisa as mudanças ocorridas na gestão do refúgio – um novo governo, a queda e junção de ministérios e o aumento do fluxo de deslocados forçados – foram realizadas, em terceiro lugar, duas entrevistas com membros de organizações dedicadas ao refúgio, a primeira em âmbito local e a segunda internacional. Assim, buscou-se ajustar as informações que poderiam estar defasadas, possibilitando o cruzamento dos dados produzidos com as fontes.

O mapeamento realizado vai ao encontro dos estudos de *social network analysis* proposto por Wasserman e Faust (1994), no qual observa-se as posições e os contextos que resultaram na elaboração de laços para a gestão do refúgio. Segundo Mizruchi (2006, p. 80), a forma como a rede organizacional é estruturada define o conteúdo das relações estabelecidas, pois “as organizações buscam legitimidade a partir de seus ambientes externos”. Foi utilizado o software Gephi.0.9.2, a fim de ilustrar as conexões traçadas e permitir melhor análise da rede organizacional brasileira dedicada ao refúgio.

A governança multinível em um país federativo: o caso brasileiro

A primeira tipologia do modelo de governança multinível tem como base o federalismo, o que permite reflexões a respeito do contexto brasileiro. Para Hooghe e Marks (2003, p. 236), o federalismo se preocupa com a relação entre o governo central e as camadas subnacionais, em que “a estrutura abrange todo o sistema, as funções são agrupadas e os níveis de governo são múltiplos, mas limitados em número”. Há uma quantia restrita de jurisdições, que ao reunir competências delimita o número de entidades que precisam ser coordenadas.

O caso brasileiro é desafiador, visto que é um “país com dimensões continentais, estruturas de governança em vários níveis e diversas culturas administrativas que atendem a necessidades e objetivos ambiciosos de grande escala” (Kull *et al.*, 2017, p. 48). Possui três níveis de gestão: o governo central, composto pelo Governo Federal e os ministérios; o nível intermediário, composto por 26 estados e o Distrito Federal; e o local, formado pelos municípios. Cada um desses níveis possui diferentes formas de poder, autonomia e gestão territorial, com conexões verticais e hierárquicas. Seria uma tarefa grandiosa e extremamente interessante mapear todo o modelo de governança do refúgio no país, entretanto, neste artigo as observações tendem a se afunilar para o contexto do Rio de Janeiro, devido a pesquisa de campo ter sido realizado neste município.

O processo de descentralização do poder no Brasil acompanha sua trajetória histórica, notadamente a saída da ditadura militar para um processo de redemocratização (Arretche, 1999). A reconquista dos princípios federativos e a elaboração da Constituição de 1988 foram relevantes para estabelecer a autoridade política e independência de cada nível territorial. Como é exposto por Arretche (1999, p. 114), “o modo pelo qual os governos locais assumem funções de gestão de políticas públicas é inteiramente distinto daquele sob o qual elas foram assumidas no regime militar”.

Por meio da Constituição de 1988, centros de poder passaram a coexistir. No que consiste a primeira tipologia, foi definida uma estrutura hierárquica entre os diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal (Kull *et al.*, 2017). Da mesma forma, “outros atores sociais, como ONGs e empresas privadas, começaram a participar das políticas públicas” (Kull *et al.*, 2017, p. 50). Esta é a concepção de governança multinível do Tipo II, composta por múltiplas jurisdições independentes, com funções específicas e que podem se configurar à medida que surgem questões sociais.

O desafio deste modelo de governança se dá na manutenção da integridade política do país e na autonomia de gestão dos níveis territoriais. Com o surgimento de novos atores em níveis subnacionais e múltiplas conexões, há assimetrias em diferentes regiões brasileiras. Este cenário evidencia o que é descrito por Hooghe e Marks (2003, p. 238), “a governança do Tipo II geralmente está embutida na governança do Tipo I, mas a maneira como isso funciona varia. Não existe um projeto geral”.

O percurso histórico da regulamentação do refúgio e a participação das organizações

O marco histórico da regulamentação do refúgio no Brasil se inicia em 1960, quando o país se tornou signatário da Convenção de 1951. Neste período, parte da América do Sul vivenciava regimes autoritários, que obrigava seus

cidadãos a deixarem o país e buscarem refúgio, ao mesmo tempo que pessoas de países vizinhos atravessavam a fronteira em busca de proteção (Barreto, 2010). O ACNUR chega ao Brasil nos anos 1980, o que poderia resultar em um hiato organizacional de vinte anos na proteção de refugiados, caso esse espaço não fosse ocupado pela Igreja Católica (Moreira, 2014). De acordo com Barreto (2010), por ter o respeito de líderes das forças militares, a Cáritas do Rio de Janeiro (braço social da Igreja Católica) acolheu mais de 350 pessoas perseguidas. Assim, “a Cáritas ensinou o governo brasileiro a trabalhar com esse tema e é uma das grandes responsáveis pela boa política que o Brasil tem hoje de recepção e assistência a refugiados” (Barreto, 2010, p. 18).

Com o período de redemocratização nos anos 1980 e a chegada do ACNUR no Brasil, se inicia um diálogo para que o país pudesse acolher refugiados para além da cobertura geográfica da Convenção de 1951 (Barreto, 2010). Este processo favorece conexões entre organizações de diferentes perfis na formulação de políticas para o refúgio no Brasil, resultando em relações colaborativas entre autoridades governamentais (verticalmente) e entre atores privados e não-governamentais (de forma horizontal e diagonal) (Caponio, Ponso, 2022). Para promover a integração, o governo federal convidou as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e São Paulo para participar das discussões, reconhecendo seu trabalho com pessoas vítimas de perseguição. Setores ministeriais foram convocados a prestar apoio, facilitando o acesso à saúde, à integração laboral e ao reconhecimento de diplomas (Moreira, 2014).

Através das conexões que foram se estabelecendo em torno do refúgio ao longo dos anos no cenário brasileiro, envolvendo maior participação de organizações não governamentais, agências internacionais e sociedade civil, foi redigida a Lei nº 9.474/97 de 22 de julho de 1997, atribuindo igualdade de direitos aos refugiados (Carvalho, Pompeu, 2020). Por meio deste dispositivo jurídico, foi criado o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), com o propósito de tratar de todos os aspectos desta temática.

O Conare é um órgão colegiado, com a participação de diferentes setores organizacionais. Tem por finalidade analisar as solicitações de refúgio e orientar ações de proteção, assistência e apoio jurídico a refugiados (Moreira, 2014). Como detalhado em seu regimento interno², é presidido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e composto por membros dos ministérios das Relações Exteriores, Economia, Saúde e Educação, por representantes da Polícia Federal, ACNUR e Sociedade Civil. Além da coordenação-geral, responsável por garantir suporte às decisões tomadas pelo comitê, possui três núcleos regionais, nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Campinas.

² Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasil, 6 de novembro de 1998, Seção 1, p. 1. Regimento Interno do Conare.

Com a pandemia, foi criada a Lei de Quarentena, nº 13.979/20, resultando no fechamento temporário de fronteiras brasileiras e restrição a busca por refúgio no país (Moreira, Piffer, 2021). Esse cenário trouxe dificuldades acrescidas aos solicitantes de proteção que já estavam no Brasil, com impacto na gestão de processos migratórios realizado pela rede organizacional. A Lei 13.445/17 tem como garantia aos migrantes a proteção e a plena igualdade com os cidadãos nacionais, o que inclui o acesso ao Sistema Único de Saúde (Vaz, Aguiar Filho, 2022) e abarca também a vacinação contra o COVID-19³.

A rede organizacional do refúgio no Brasil na perspectiva da governança multinível

Níveis territoriais e a localização das organizações dedicadas ao refúgio

No Brasil, há uma constelação de organizações para gerir às migrações forçadas. Como é descrito na primeira tipologia da governança multinível e característico de sistemas federativos, o país possui uma escala vertical, hierárquica e governamental (Piattoni, 2009) responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado e a garantia de acesso aos serviços universais básicos (Oliveira, 2017). Em paralelo, entidades não-governamentais se estabelecem em diferentes níveis territoriais, se aninhando à estrutura estabelecida com o propósito de se envolver nas decisões sobre acolhimento e integração. Esta participação pode ser compreendida à luz do segundo tipo de governança multinível, em que observar o conteúdo e propósito das entidades, possibilita compreender as conexões estabelecidas para a formação da rede organizacional (Mizruchi, 2006).

A fim de mapear as entidades nos níveis territoriais correspondentes e melhor compreender a gestão do refúgio no Brasil, foi elaborado o quadro exposto na Figura 1. Essa configuração possibilita a reflexão de elementos para a teoria de governança multinível, a saber, o envolvimento de diferentes níveis de governo, a participação de atores não-governamentais em diferentes escalas territoriais e a elaboração de uma rede complexa e heterogênea entre atores interdependentes (Caponio, Jones-Correa, 2018)

Na Figura 1, as organizações governamentais estão distribuídas nos diferentes níveis territoriais de forma limitada, com divisão estável do trabalho e uma jurisdição geral. Na coluna correspondente às organizações não-governamentais e privadas, há a tendência de serem especializadas, focadas em fatores essenciais para integração – como moradia, trabalho e aprendizagem da língua (Strang, Ager, 2010).

³ Iniciada a vacinação contra a COVID-19 para refugiados e migrantes venezuelanos abrigados. 2021. Gov.br, Brasília, 03.08.2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/agosto/operacao-acolhida-inicia-vacinacao-contra-a-covid-19-para-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-abrigados>>. Acesso em: 01.02.2022.

Figura 1 - Governança Multinível do refúgio no Brasil

GOVERNANÇA DO REFÚGIO NO BRASIL	NÍVEL	ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS	ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E PRIVADAS	AGÊNCIAS INTERNACIONAIS
	SUPRANACIONAL			IOM ACNUR
	NACIONAL	CONARE Ministério da Justiça e da Segurança Pública, Relações Exteriores, Economia, Saúde, Educação, Polícia Federal, ACNUR e Sociedade Civil Defensoria Pública da União Procuradoria Geral da República	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro Cáritas Arquidiocesana de São Paulo	
	SUBNACIONAL	Núcleo Regional da CG-CONARE Defensoria Pública da União ou Defensoria Pública do Estado. Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e Educação. Universidades Públicas.	Podem variar de acordo com sua localização no território nacional.	

Fonte: Elaborado pela autora.

As agências internacionais, ACNUR e IOM, estão localizadas no nível supranacional. Embora com funções distintas, a IOM foi levada para dentro do sistema das Nações Unidas como uma agência relacionada às migrações (Thouez, 2019). O foco destas agências consiste em “apoiar os Estados e outras partes interessadas em seus objetivos deliberativos e operacionais, habilmente posicionados para orquestrar os assuntos e avançar nas áreas onde eles são limitados” (Thouez, 20189, p. 1250).

No Brasil, o ACNUR participa do Conare como membro consultivo, com direito a voz, mas sem direito a voto. Como descrito no relatório “*Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*” (UNHCR, 2017), a agência internacional coopera com os diferentes níveis de governo, contribuindo para a formulação de políticas públicas sobre o refúgio. O ACNUR “implementa projetos com organizações da sociedade civil em diferentes cidades do país, contando ainda com parcerias no setor privado e no mundo acadêmico para ampliar o apoio às populações sob seu mandato” (UNHCR, 2017, p. 19). É importante observar sua grande capilaridade, atuando como membro do Conare, influenciando estados e municípios sobre práticas de acolhimento de refugiados e implementando projetos localmente em parceria com organizações da sociedade civil.

No nível nacional, como ator de destaque há o Conare, composto por entidades que buscam ecoar um discurso coerente sobre o refúgio, alinhado com os pressupostos internacionais (Moreira, 2014). As organizações que fazem parte do Comitê também atuam externamente, realizando atividades específicas em prol do refúgio. Algumas dessas organizações estão em nível

nacional, mas concomitantemente possuem atuação localmente, promovendo ações que facilitam a integração de solicitantes de refúgio (Silva *et al.*, 2020).

No âmbito das organizações não-governamentais que compõem o Conare, há Cáritas Rio e São Paulo (Barreto, 2010), ambas foram convidadas a participar do Comitê. Estas organizações têm característica pendular, ocupando tanto o nível nacional quanto o nível local. Sua atuação nacional se dá dentro do Conare, como representantes da sociedade civil e com direito a voz e voto (Moreira, 2014). De forma local, elas se conectam a diferentes organizações a fim de garantir atendimento adequado àqueles que acolhe, acionando postos de saúde municipais, universidades e escolas, organizações locais para conquista de trabalho, entre outros (Muniz, 2017).

As organizações inseridas no nível local têm como principal função o exercício da integração (Moreira, 2014), o que requer a articulação de múltiplos fatores, como o aprendizado da língua, habitação, alimento, educação, saúde, entre outros (Strang, Ager, 2010). Tais entidades espelham uma concepção para o tratamento do refúgio que transcorre diferentes níveis e, por se localizarem na ponta da rede, desenvolvem suas ações consoante ao previsto. Estas ações estão condicionadas ao território e podem sofrer alterações conforme o contexto em que estão inseridas e com as especificidades do público que atendem (Muniz, 2017). Embora este trânsito pareça incidir apenas de cima para abaixo, ainda que sem poder de decisão reconhecido, as organizações locais não-governamentais podem influenciar os níveis acima por serem a parte operacional desta gestão.

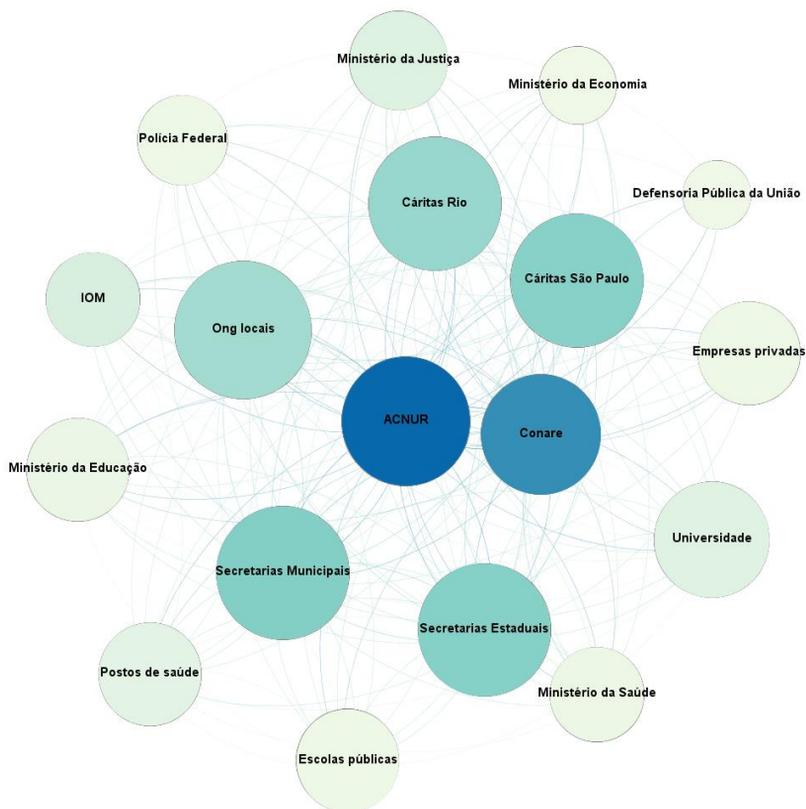
Análise da rede organizacional do refúgio no Brasil

A teoria de *social network analysis*, definida por Wasserman e Faust (1994), tem como base o relacionamento entre pontos de interação. Os atores, ou ‘nós’, são entendidos como unidades autônomas interdependentes e os laços relacionais são canais de transferência de recursos. Segundo os autores (1994, p. 9), o “conceito de rede enfatiza o fato de que cada indivíduo tem vínculos com outros, cada um deles vinculados a poucos, alguns ou muitos outros. A frase ‘rede social’ refere-se ao conjunto de atores e laços entre eles”. Para ilustrar a rede organizacional voltada para o refúgio no Brasil foi feito o gráfico da Figura 2.

Por meio da triagem feita a partir do software Gephi 0.9.2, foi possível realizar uma análise de interdependência entre as organizações identificadas no campo brasileiro, permitindo observar as conexões de cada entidade, sua centralidade na rede e interação. Através deste esforço, há como observar a rede organizacional de forma estratificada, compreendendo como os “status e conjuntos de papéis se manifestam como relações entre os atores” (Burt, 1980, p. 116). Na Figura 2, quanto maior o grau de ligação de uma organização, mais

escuro será seu símbolo e mais centralizado na rede. As organizações com menor interação terão cores mais claras e estarão em pontos periféricos.

Figura 2 - Rede organizacional do refúgio no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora.

Ao observar o grafo, é possível notar que os atores com maior centralidade são o ACNUR e o Conare. Segundo Burt (1980, p. 92), “a posição de um ator é central na medida em que todas as relações na rede o envolvem”. O ACNUR possui forte influência nos diferentes níveis de governança do refúgio no Brasil, se relacionando ativamente com organizações públicas e privadas. A capilaridade desta agência se dá pelo seu reconhecimento mundial, lhe garantindo legitimidade, e pela sua capacidade de transferir recursos financeiros e metodologias (Podolny, Page, 1998), de forma que organizações nacionais e locais sejam levadas a trabalhar de acordo com o seu quadro normativo.

O ACNUR possui aquilo que Wasserman e Faust (1994) reconhecem como grupo. Na análise de redes, isso significa a coleção de todos os atores que pertencem juntos a um conjunto mais ou menos delimitado. Ao estabelecer conexões com atores de diferentes níveis e formar relações específicas, esta agência garante uma forma de contínua e regular de trabalho, de forma que organizações de diferentes níveis estão associadas à sua própria ideia de acolhimento e integração. Além disso, a formação de um grupo permite que os atores que o compõem estabeleçam laços paralelos, para além do ator central.

Ainda focado na centralidade da rede, há o Conare. Composto por múltiplos atores, este é um órgão federativo responsável pelas principais decisões frente ao refúgio no Brasil (Moreira, 2014). Suas conexões possuem um caráter hierárquico, caracterizando-o como “autoridade organizacional legítima para arbitrar e resolver disputas que possam surgir durante a troca” (Podolny, Page, 1998, p. 59). Dentre as conexões efetivadas pelo Comitê com organizações externas, existem aquelas que são realizadas pelos atores que o compõem. Este é um fator importante, pois favorece conexões interligadas e facilita processos correlacionados que envolvam a participação de mais de uma organização (Mizruchi, 2006). Este é o caso dos ministérios e da Polícia Federal, por exemplo, que participam do Comitê, mas possuem atividades próprias em torno do refúgio.

Com uma centralidade intermediária na rede organizacional de refúgio no Brasil, as Cáritas Rio e São Paulo mantêm uma configuração pendular com interdependência com outras organizações. Com legitimidade adquirida a partir de seu histórico de atuação (Barreto, 2010), tornaram-se referência para a prática de outras organizações, possibilitando um isomorfismo normativo, no qual “experiências de socialização semelhantes levam a visões de mundo que geram tipos semelhantes de soluções prescritas a problemas organizacionais” (Mizruchi, 2006, p. 82). Localmente, as Cáritas Rio e São Paulo seguem as normas definidas por escalas acima, como aquelas estabelecidas pelo Conare, as diretrizes do ACNUR e os valores da Igreja Católica (Barreto, 2010). Ambas se conectam com outras organizações em nível local, o que fica exposto na Figura 2 e é refletido na centralidade e intensidade de sua cor.

As organizações locais, aqui genericamente representadas, têm um papel relevante nesta rede. Embora neste artigo este nível não tenha sido aprofundado devido à peculiaridade de cada local, é importante frisar que este é o “nó” que mais realiza conexões na prática (Thouez, 2019). Na figura 2, é possível observar uma conexão de retorno, ou seja, um laço que sai do nó das organizações não-governamentais e retorna para si mesmo, com o intuito de expor as conexões que são estabelecidas entre as diferentes entidades deste tipo. É uma categoria que não possui centralidade tão expressiva, mas é fundamental para a aplicabilidade das decisões tomadas sobre o tema.

Ainda em nível local, além das organizações dedicadas exclusivamente à temática do refúgio, se associam a esta rede organizações com conhecimento específico, mas que podem ser relevantes na vida de um requerente de asilo (Strang, Ager, 2008). Isso ocorre, principalmente, porque o acolhimento de refugiados lida com pessoas atravessadas por singularidades que exigem o envolvimento de outros atores, porém de forma pontual, fluída e com objetivo direto, como é caracterizado no Tipo II da governança multinível (Hooghe, Marks, 2003). Na figura 2, estes atores estão localizados na parte periférica, com cores mais clara, devido a pouca densidade de conexões (Burt, 1980). Na prática, são as secretarias e postos de saúde, universidades, escolas e empresas privadas, atuando na inserção de refugiados no mercado de trabalho.

Considerações finais

Ao analisar o contexto brasileiro sob as lentes da governança multinível, é possível reconhecer os atores e os laços que compõem a rede organizacional do refúgio. De partida, o Brasil se encaixa nas descrições feitas por Hooghe e Marks (2003) sobre o Tipo I. Sua estrutura federalista torna visível a divisão de poder por territórios, com as camadas supranacional, nacional, subnacional. Há um número limitado de jurisdições, conectadas verticalmente com funções claramente definidas.

Da mesma forma, ao investigar o percurso histórico do refúgio no cenário brasileiro e a formação mista do Conare, se torna claro o que Hooghe e Marks (2003) entendem como o segundo tipo de governança multinível. A criação do Comitê é voltada para um tema específico e possui características singulares para sua execução. Isso se dá, principalmente, quando o fenômeno complexo ultrapassa os limites de apenas uma jurisdição e necessita de uma confluência de disciplinas para seu tratamento. Neste tipo, existe um emaranhado de laços, com conexões verticais, horizontais e diagonais.

Embora alcançar as duas prerrogativas acima possam indicar maior integração entre os diferentes níveis territoriais, isto não é suficiente para encontrar a resolução de um fenômeno complexo como o refúgio. Como é apontado por Caponio e Ponzo (2022), a governança multinível busca promover a convergência de políticas entre os diferentes níveis territoriais. No Brasil, a questão do refúgio segue altamente centralizada nos níveis supranacional e nacional, onde a formulação de políticas se dá através do Conare, conferindo pouco espaço para as organizações locais. Mesmo este ator sendo um órgão colegiado, a maior parte dos seus membros são organizações governamentais, que decidem o tratamento dispensado aos solicitantes de asilo.

Neste sentido, a tomada de decisão se mantém verticalizada, centralizada em âmbito nacional e fortemente influenciada por agências supranacionais.

Entretanto, é resguardada certa autonomia às organizações não-governamentais locais, principalmente quando referido às questões práticas de acolhimento e integração (Thouez, 2019). As demandas cotidianas daqueles que chegam e as particularidades do indivíduo são afetas às entidades de acolhimento, o que traz maior responsabilidade em âmbito prático e mais conexões entre organizações localmente.

No cenário brasileiro, há um desafio acrescido à governança multinível devido ao tamanho do país e às particularidades de cada local, o que favorece a heterogeneidade interna das formas de acolhimento (Caponio, Ponzio, 2022). Ao mesmo tempo que garantir que cada localidade possa promover formas de integração adequadas, mobilizando os atores locais diante de suas necessidades, essa diferenciação pode resultar esforços assimétricos, com distribuição desproporcional de recursos. O resultado final é que as medidas de acolhimento e integração que os refugiados podem usufruir vão variar de acordo com a localidade, dificultando a formulação de uma agenda nacional.

No que tange às relações desenvolvidas, tão importante quanto a interdependência entre as organizações, a independência das mesmas é fundamental para garantir decisões qualificadas sobre os processos migratórios. Isso implica que, mesmo com a mudança de atores que compõem esta rede, haverá uma linha de ação coerente ao longo dos anos dedicada ao acolhimento de pessoas em situação de refúgio. O modelo de governança multinível exercido no Brasil mitiga que as políticas e decisões voltadas para o refúgio sejam personificadas, ou seja, ligadas a um único ator. Manter a autonomia das esferas de decisão é fundamental para retrain discursos racistas, homofóbicos, misóginos e negacionistas⁴ proferidos por qualquer membro da rede (inclusive o chefe do executivo).

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- AUSLENDER, Eli. Multi-level Governance in Refugee Housing and Integration Policy: A Model of Best Practice in Leverkusen. *Journal of International Migration and Integration*, 2021.
- BARRETO, Luiz Paulo. A Lei Brasileira de Refúgio: Sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo (org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 10-22.

⁴ Veja falas preconceituosas de Bolsonaro e o que diz a lei sobre injúria e racismo. 2020. Folha de São Paulo. São Paulo, 20.01.2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/veja-falas-preconceituosas-de-bolsonaro-e-o-que-diz-a-lei-sobre-injuria-e-racismo.shtml>>. Acesso em: 01.02.2022.

- BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010.
- BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445>. Acesso em: 15.06.2022.
- BRASIL. Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 7 fevereiro 2020.
- BRÍGIDO, Eveline; UEBEL, Roberto. Efeitos da Pandemia da Covid-19 nas Migrações Internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 27, p. 37-53, 2020.
- BURT, Ronald S. Models of network structure. *Annual Review of Sociology*, v. 6, p. 79-141, 1980.
- CAPONIO, Tiziana; JONES-CORREA, Michael. Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 44, v. 12, p. 1995-2010, 2018.
- CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene. Multilevel governance between centralisation and local agency. In: CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene (orgs.). *Coping with Migrants and Refugees: Multilevel Governance across the EU*. London: Routledge, 2022, p. 219-230.
- CARVALHO, Arielle; POMPEU, Gina. A invisibilidade do refugiado no Brasil e o difícil acesso ao benefício assistencial em tempos de pandemia. *Revista Jurídica Luso Brasileira*, v. 6, n. 5, p. 397-430, 2020.
- GAMA, Stephanie. Direito ao refúgio no Brasil e a nova Lei de Migração. Lei de migração nº 13.445, de 24 de maio de 2017. *Unisantia Law and Social Science*, v. 7, n. 1, p. 1-18, 2018.
- GATRELL, Peter. *The Making of the Modern Refugee*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.
- KULL, Michael; PYYSIÄINEN, Jarkko; CHRISTO, Giovanna; CHRISTOPOULOS, Stamatis. Making sense of multilevel governance and governance coordination in Brazil: The case of the Bolsa Verde Programme. *Regional & Federal Studies*, v. 28, n. 1, p. 47-78, 2018.
- MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance. In: CAFRUNY, Alan; ROSENTHAL, Glenda (orgs.). *In the State of the European Community*. Colorado: Lynne Rienner Pub, 1993, p. 391-409.
- MARTUSCELLI, Patrícia. Como refugiados são afetados pelas respostas brasileiras a COVID-19? *Revista de Administração Pública*, v. 5, n. 54, p. 1446-1457, 2020.

- MIZRUCHI, Mark. Análise de redes sociais: Avanços recentes e controvérsias atuais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 3, n. 46, p. 72-86, 2006.
- MOREIRA, Julia. Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. *REMHU, Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana*, n. 43, p. 85-98, 2014.
- MOREIRA, Débora; PIFFER, Carla. O controle de fronteiras no Brasil e o princípio da não-devolução durante a pandemia de COVID-19. *Revista Direito, Economia e Globalização*, v. 1, n. 1, 2021.
- MUNIZ, Joanna Rocha. *De onde vem a “ajuda”*: Um estudo sobre a construção da rede Cáritas Rio e suas ações para o atendimento a pessoas em situação de refúgio. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2017.
- OLIVEIRA, Antônio de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista brasileira de Estudos de População*, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017.
- PANIZZON, Marion; RIEMSDIJK, Micheline van. Introduction to Special issue: ‘migration governance in an era of large movements: a multi-level approach’. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 8, p. 1225-1241, 2019.
- PETERS, Guy. Governance as political theory. In: LEVI-FAUR, David (org.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2012, p. 20-32.
- PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. *European Integration*, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.
- PODOLNY, Joel; KAREN, Page. Network forms of organization. *Annual Review of Sociology*, n. 24, 57-76, 1998.
- SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; MACEDO, Marília. *Refúgio em Números*. Brasília: OBMigra, 2020.
- SOUSA, Viviane. Brasil registra 29,4 mil solicitações de refúgio em 2021. *Globo News*, Brasil, 05.02.2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/02/05/brasil-registra-294-mil-solicitacoes-de-refugio-em-2021.ghtml>>. Acesso em: 03.08.2022.
- STRANG, Alexis. *How mainstreaming and multilevel governance structures empower place-based approaches to refugee integration*: The case of Altena, Germany. Dissertação de mestrado. Universidade da Carolina do Norte, Estados Unidos, 2019.
- STRANG, Alison; AGER, Alastair. Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas. *Journal of Refugees Studies*, v. 23, n. 4, p. 589-607, 2010.
- THOUZEZ, Colleen. Strengthening migration governance: the UN as ‘wingman’. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 8, p. 1242-1257, 2019.
- VAZ, Luísa; AGUIAR FILHO, João. Refugiados venezuelanos nas fronteiras do Brasil durante a pandemia da covid-19: uma análise a partir dos estudos de segurança. *Coleção Meira Mattos*, v. 16, n. 55, p. 25-42, 2022.
- WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

UNHCR. *Global Trends: Forced displacement in 2019*. 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/06/2019-06-07-Global-Trends-2019.pdf>>. Acesso em: 12.01.2022.

UNHCR. *Global Trends: Forced displacement in 2021*. 2022. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>>. Acesso em: 03.08.2022.

UNHCR. ACNUR: *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*. 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_e_no_Mundo.pdf>. Acesso em: 13.10.2021.