

# MAPEANDO OBSTÁCULOS DE ACESSO A DIREITOS E SERVIÇOS POR MIGRANTES, APÁTRIDAS E REFUGIADOS NO BRASIL: DESAFIOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA E PRINCIPAIS RESULTADOS

Liliana Lyra Jubilut<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2013 o Ministério da Justiça (MJ), por meio do projeto Pensando o Direito, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), lançou chamada pública solicitando a apresentação de projetos sobre *Obstáculos para efetivação do atendimento e acesso dos migrantes, apátridas e refugiados aos serviços públicos no Brasil*.<sup>2</sup> O objetivo era que os resultados da pesquisa trouxessem subsídios para a elaboração de políticas públicas para essa população, caso uma janela de oportunidade legislativa se abrisse. Foram apresentadas 24 propostas consideradas aptas, sendo o projeto coordenado pela autora o selecionado.

Tal projeto propôs a análise dos obstáculos de acesso a direitos e serviços pelos migrantes,<sup>3</sup> apátridas e refugiados no Brasil a partir de uma ótica de direitos humanos, e elegeu os direitos englobados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – saúde, educação e renda –, juntamente ao acesso à documentação e à moradia, como seus eixos. Adotou, ainda, uma abordagem que considerou vulnerabilidades específicas em termos de obstáculos, destacando-se questões específicas a gênero, idade e deficiências.

A pesquisa realizou, ao longo de 2014, o mapeamento e a análise em três níveis: “1) o normativo (legislação interna, regional e internacional e políticas públicas), 2) o estrutural (dos equipamentos sociais disponíveis) e 3) o institucional (órgãos governamentais, da sociedade civil e da comunidade internacional)” (Jubilut *et al.*, 2015, p. 19). Os dados foram coletados de duas formas: *i*) pesquisas realizadas pela equipe do projeto – sobretudo para o mapeamento normativo (que listou normas internacionais, regionais e nacionais) – específicas do Brasil e as de outros países que pudessem ser consideradas boas práticas, incluindo-se políticas públicas e normas de proteção geral a migrantes ou

---

1. Doutora e mestra em direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP), tem LLM em *international legal studies* pela NYU School of Law, foi *visiting scholar* na Columbia Law School e *visiting fellow* na Refugee Law Initiative da Universidade de Londres. É professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos (Unisantos), onde coordena o grupo de pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades, e participa da coordenação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello desde 2013. Trabalha desde 1999 com a temática dos refugiados, tendo sido advogada/oficial de proteção no Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo e consultora do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR-Brasil). É membro de projetos de pesquisa nacionais e internacionais e integra o Migration Research Leaders’ Syndicate da Organização Internacional de Migração (OIM), bem como a Rede de Apoio Legal a Refugiados nas Américas (Ralra). Coordenou a pesquisa *Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil* para o projeto Pensando o Direito, do Ministério da Justiça (MJ) em parceria com o Ipea.

2. Chamada Pública PNPD nº 132/2013.

3. Quando em referência ao tema geral/título do projeto de pesquisa, utiliza-se a expressão migrante a fim de coincidir com a usada nos documentos oficiais da chamada pública para a pesquisa (edital da chamada pública), bem como quando se refere à proteção advinda de documentos internacionais (como a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias) e aplicadas a migrantes em geral. Contudo, o foco da investigação foi apenas nos imigrantes (ou seja, estrangeiros que migraram para o Brasil) e, sempre que possível, essa população é a destacada no texto.

de proteção a categorias migratórias específicas<sup>4</sup> e para o mapeamento institucional; e *ii*) entrevistas semiestruturadas ou preenchimento de questionários (para subsidiar uma análise qualitativa dos dados coletados). Foram entrevistados instituições públicas, imigrantes e organizações da sociedade civil (incluindo-se organizações internacionais) a fim de se obter o quadro mais detalhado possível de obstáculos enfrentados por essas pessoas no acesso a direitos e serviços.

Contando com uma equipe de quinze pesquisadores,<sup>5</sup> três colaboradores oficiais<sup>6,7</sup> e três instituições parceiras,<sup>8</sup> a pesquisa obteve 353 entrevistas/questionários em 22 estados da Federação e no Distrito Federal<sup>9</sup> e resultou em quase mil páginas de produtos finais (relatório final (Jubilut *et al.*, 2015), resumos executivos em português, inglês, espanhol e francês,<sup>10</sup> mapeamento normativo,<sup>11</sup> mapeamento institucional,<sup>12</sup> instrumentos de pesquisa<sup>13</sup> e materiais de apoio para a equipe de pesquisa<sup>14</sup>). Descrever as principais dificuldades de operacionalização da pesquisa e os principais resultados é o objetivo deste artigo, que se apresenta como um relato resumido de pesquisa,<sup>15</sup> adotando, portanto, um tom descritivo e sintético.

---

4. O projeto pautou as seguintes categorias migratórias, trazendo suas definições operacionais para a pesquisa: “*Refugiados* – a partir da perspectiva normativa adotada pelo projeto, refugiado é aquele imigrante que tem este *status* reconhecido pelo governo brasileiro, pelo ACNUR ou por outra organização internacional a partir da normativa da Convenção de 1951 sobre *status* de refugiado, do Protocolo de 1967 sobre o *status* de refugiado 1, ou de normativa interna (como a Lei 9.474/972). Neste sentido, a definição abrange os refugiados que passaram pelo processo da determinação de *status* de refugiado (RSD) no Brasil, assim como os reassentados.

*Solicitantes de refúgio* – todo imigrante que, tendo formalizado o seu pedido de refúgio ao governo brasileiro, aguarda a decisão da sua solicitação.

*Deslocados ambientais* – imigrantes que deixaram seus países de origem ou residência primordialmente por questões ambientais, seja por uma causa de início rápido (como um terremoto) ou lento (como a desertificação).

*Imigrantes econômicos* – imigrantes que deixam seus países de origem ou residência por razões sobretudo econômicas, como a procura de trabalho.

*Imigrantes humanitários* – são os imigrantes que, apesar de não se enquadrarem em outras categorias de proteção (como a de refugiados), foram vítimas de violações de direitos humanos (como as vítimas de tráfico de pessoas) ou estão no Brasil em situações em que o retorno forçado ao país de origem seria uma violação à ‘razão de humanidade’ (como as pessoas com doenças graves ou aquelas cuja família se encontra no Brasil).

*Apátridas* – indivíduos que não possuem nacionalidade.

*Imigrantes em fluxos mistos* – imigrantes que chegam ao Brasil por meio de movimentos migratórios nos quais várias categorias migratórias encontram-se presentes (como pessoas em busca de refúgio, deslocados por razões ambientais, imigrantes econômicos). Em sua maioria, estes imigrantes partilham a situação de irregularidade migratória, recorrendo a coíotes ou outros meios inseguros. A definição também abrange os imigrantes que podem ser enquadrados em mais de uma das referidas categorias migratórias.

*Imigrantes indocumentados* – são todos aqueles imigrantes em situação migratória irregular, não dispoem de documentos que autorizam a residência no Brasil” (Jubilut *et al.*, 2015, p. 20, grifos nossos).

5. A equipe de pesquisa foi composta por: Fernanda de Salles Cavedon, André de Lima Madureira, Camila Sombra Muiños de Andrade, Carolina de Abreu Batista Claro, Daniel de Souza Assis, Érika Pires Ramos, Fábio Andrade Medeiros, Gabriela Cunha Ferraz, Helisane Mahlke, João Carlos Jarochinski Silva, José Carlos Loureiro da Silva, Laís Azeredo Alves, Patrícia Cristina V. S. Gorisch, Paula Zambelli Salgado Brasil e Ricardo Burrattino Félix.

6. Quais sejam: Andrea M. C. Pacheco Pacífico, César Augusto Silva da Silva e Evelyne Naves Maia.

7. É preciso destacar também quatro colaboradores “extraoficiais” que foram indispensáveis, sobretudo na tabulação de dados e prestação de contas: Carla Lyra Jubilut, Guita Nicolaewsky Jubilut, Cláudia Regina Fontes e Luiz Reynaldo da Silva Jubilut.

8. Quais sejam: Universidade Católica de Santos (UniSantos), Observatório de Direitos Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

9. Apesar de tentativas, não se encontrou pessoas e entidades dispostas a participar da pesquisa no Maranhão, no Piauí e no Rio Grande do Norte.

10. Resumos executivos nas quatro línguas disponíveis em: <<https://goo.gl/bpkDyg>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

11. Apêndice A em Jubilut *et al.* (2015).

12. Apêndice D em Jubilut *et al.* (2015).

13. Apêndice B em Jubilut *et al.* (2015).

14. Apêndice C em Jubilut *et al.* (2015).

15. Para opções conceituais, recortes metodológicos, dados coletados e análises críticas e contextuais, conferir o relatório final e seus anexos – ver Jubilut *et al.* (2015).

## 2 DIFICULDADES

As dificuldades de se fazer pesquisa no Brasil são muitas e multifacetadas, e buscar realizar pesquisas empíricas é ainda mais desafiador, seja pela falta de incentivo, seja pelas dificuldades próprias desse tipo de investigação, seja, ainda, pela pouca quantidade desse tipo de coleta e análise de dados no país. Tais questões são relatadas em outros textos deste boletim, e por isso optou-se por apontar aqui as dificuldades específicas da pesquisa realizada para o mapeamento de obstáculos de acessos a direitos e serviços pelos migrantes, apátridas e s refugiados no Brasil.

O primeiro grupo de dificuldades específicas diz respeito a *questões metodológicas*. Dentro dele o primeiro desafio da pesquisa revelou-se no *desenho do projeto*, ao se tentar conciliar a abordagem panorâmica (englobando vários direitos e vários sujeitos) e a abrangência nacional, que se entendiam necessárias para produzir um mapeamento que trouxesse subsídios para políticas públicas voltadas à população pesquisada, com os limites de recursos disponíveis (financeiros, de pessoal, de tempo). Desenhou-se um projeto ambicioso, o que, durante sua execução, trouxe desafios para sua implementação.

A segunda dificuldade desta ordem foi a necessidade de se criar todos os instrumentos de pesquisa – formulários para entrevistas de imigrantes (em português, francês, espanhol e inglês), instituições da sociedade civil e órgãos públicos; termos de consentimento livre e esclarecido (TCLEs), também nos quatro idiomas; e autorização institucional para as entrevistas com entidades – e os materiais de apoio para a equipe de pesquisa (*Manual do Entrevistador* e roteiro para análise dos questionários, incluindo-se modelos de tabelas para a tabulação dos dados). Sem contar com “modelos”, indicadores ou um arcabouço teórico que pudesse guiar a pesquisa específica, tal fase foi desafiadora. A maior parte dos recursos existentes sobre essa temática é atinente às ciências sociais e não específicos do direito; assim, fez-se necessário adaptar métodos e instrumentos consolidados e validados disponíveis e de outras áreas para a pesquisa empírica no direito, em um processo de *desenvolvimento de metodologia*. Por isso, fez-se questão de disponibilizar todo o material elaborado a fim de contribuir com futuras pesquisas empíricas de cunho jurídico.<sup>16</sup>

O segundo grupo de dificuldades relacionou-se à *coleta de dados*. Inicialmente se destacou como dificuldade a *obtenção de autorizações para a realização da pesquisa juntos aos comitês/comissões de ética*. Ainda que os pesquisadores fossem, em sua maior parte, “observadores participantes” e/ou tivessem prática em contato com populações vulneráveis e/ou com imigrantes, a falta de informação específica sobre os requisitos burocráticos para a aprovação ética de uma pesquisa no do âmbito do direito dificultou o processo. Houve necessidade de um diálogo interdisciplinar para que os documentos conseguissem ser, simultaneamente, úteis para uma pesquisa jurídica e compreendidos pelos órgãos de análise.<sup>17</sup>

Em termos de participação na pesquisa, um aspecto desafiador relevante diz respeito ao *mapeamento dos entrevistados*. Isso porque, por um lado, há insuficiência ou inexistência de dados sistematizados e organizados sobre imigrantes no Brasil, o que dificulta a identificação adequada da população, e, por outro lado, alguns órgãos que, em função de seu mandato, deveriam atuar em prol dos imigrantes, muitas vezes não o fazem.

Outra dificuldade ocorreu em obter retornos relativos às solicitações de entrevista ou preenchimento de questionários, denotando *falta de interesse e/ou disponibilidade em contribuir para a pesquisa*. Em alguns casos, houve dificuldade de encontrar imigrantes que pudessem ser considerados representativos de uma categoria migratória relevante em um determinado estado. Em outros não houve resposta

16. Disponível no apêndice B em Jubilut *et al.* (2015).

17. O projeto solicitou aprovação e a obteve do Comitê de Ética em Pesquisa da UniSantos e da Comissão de Ética do Ipea, a fim de resguardar essas questões no âmbito de duas das três instituições diretamente vinculadas à pesquisa (Jubilut *et al.*, 2015, p. 43).

de órgãos públicos ou instituições da sociedade civil à solicitação de participação, ou, sobretudo em relação àqueles, temeridade em responder às perguntas, ou ainda exigências burocráticas excessivas para a participação, por exemplo (Jubilut *et al.*, 2015, p. 46-47).

Quando as entrevistas eram realizadas ou havia o preenchimento de formulários, em alguns casos verificaram-se *dificuldades em respeitar e/ou compreender os padrões metodológicos e conceituais da pesquisa*. Em outros houve o desrespeito ao padrão estipulado para a coleta de dados (mesmo com o *Manual do Entrevistador* – que apontava o que se esperava extrair com uma determinada pergunta – e com reuniões de orientação). Em outros casos se verificaram dificuldades dos entrevistados (sobretudo órgãos públicos) de entender determinados conceitos típicos de direitos humanos, o que em si já traz um dado significativo em uma pesquisa empírica com enfoque nesses direitos.

O terceiro grupo de dificuldades relacionou-se à *análise dos dados*. A tabulação dos dados também trouxe desafios, sejam decorrentes da *complexidade inerente a esse trabalho*, sejam em função das mencionadas *falhas no preenchimento dos dados* quando de sua coleta, sejam, ainda, na busca e no estabelecimento das *metodologia e categorias mais adequadas* para se produzir o resultado mais panorâmico e detalhado possível sobre o acesso de imigrantes a serviços e direitos no Brasil.

Por fim, o último grupo de dificuldades foi de *ordem logístico-burocrática*. Por um lado, os *procedimentos burocráticos e algumas exigências técnicas dos órgãos patrocinadores da pesquisa pareciam não considerar o caráter continental e diversificado de nosso país*, em que alguns requisitos são facilmente preenchidos em uma determinada região, porém não são viáveis em outra. Por exemplo, em termos do preenchimento de recibos de transporte, em algumas cidades percorridas somente existia transporte não oficial (como mototáxis) ou transportes sem recibos padronizados (como o uso de barcos). Tais dificuldades também estiverem presentes após o encerramento da pesquisa, durante a *prestação de contas*. É preciso levar em consideração a realidade de nosso país ao se desenhar as exigências técnicas de financiamento de projetos de pesquisa empírica. Por outro lado, entraves burocráticos e logísticos relativos aos *aspectos financeiros* do projeto também ocorreram, mas foram sanados com brevidade.

### 3 RESULTADOS

Um primeiro resultado encontrando foi a possibilidade de se mapear os principais fluxos migratórios em cada estado pesquisado, o que pode permitir a elaboração de estratégias mais específicas para adoção de políticas públicas para essa população, uma vez que é indispensável que as políticas públicas considerem tanto o perfil populacional quanto a realidade local para que tenham bons resultados. A pesquisa conseguiu refletir a dimensão continental do Brasil e apresentar a pluralidade de fluxos migratórios em nosso país: megalópoles que são centros tradicionais de migração (como São Paulo e Rio de Janeiro), cidades médias e pequenas que têm recebido fluxos de imigrantes (como Santa Maria e Brasília), cidades conurbadas em fronteiras internacionais (como Tabatinga, Brasil, e Leticia, Colômbia) e regiões de fronteira – com cidades fronteiriças, como Foz do Iguaçu, e vastas regiões nas fronteiras norte do país (que têm se tornado – inicialmente, com os haitianos, e agora, com os venezuelanos – um polo migratório relevante).

A pesquisa também permitiu tabular: *i*) os principais obstáculos de acesso a direitos (relativos à documentação, à moradia, à saúde, à educação, à renda – trabalho/emprego), a direitos humanos em geral e à discriminação; *ii*) as dificuldades relativas ao atendimento e a questões institucionais; e *iii*) a (in)existência de diretrizes para o atendimento aos imigrantes em todos os estados pesquisados. Todos esses itens foram divididos a partir da percepção dos

imigrantes, das organizações da sociedade civil e das instituições públicas. Tais dados permitem a elaboração de estratégias para enfrentar os desafios específicos em cada localidade.

Ainda, foi possível obter resultados em âmbito nacional que demonstram, por exemplo, que: “a) há violações de seus direitos humanos, b) há vários obstáculos de acesso a direitos e serviços, c) não há diretrizes centralizadas de atendimento a imigrantes, e d) que os imigrantes não têm conhecimento de ações para a melhoria de sua proteção no Brasil” (Jubilut *et al.*, 2015, p. 136).

A coleta de tais dados permitiu tanto traçar o perfil dos imigrantes no Brasil (Jubilut *et al.*, 2015, p. 137) quanto apontar que:

- idioma, documentação e trabalho se destacam entre as dificuldades encontradas;
- para 87% das instituições da sociedade civil e 61% das instituições públicas, as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes são mais graves do que as da população em geral;
- os imigrantes, em sua maioria, não enxergam tais práticas como violações de direitos humanos (82% responderam que não sofreram violações de direitos humanos no Brasil) nem de xenofobia (72% responderam que não acreditam que as violações que sofreram eram por serem imigrantes) (Jubilut *et al.*, 2015, p. 159), o que denota a carência de informações sobre direitos também como um obstáculo a ser superado para a proteção dos imigrantes no Brasil em uma perspectiva de direitos humanos.

#### 4 CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida teve um desenho de projeto bastante ambicioso, uma vez que a equipe vislumbrou, na oportunidade de realizar o mapeamento dos obstáculos de acessos a direitos e serviços pelos migrantes, pelos apátridas e pelos refugiados no Brasil, uma chance real de contribuir para a melhoria da integração e do respeito dos direitos humanos dessa população no Brasil.

Com as dificuldades inerentes da pesquisa empírica acrescidas de dificuldades específicas da temática e do projeto (com seu âmbito plural de abrangência nacional, de normativa interna e internacional, de sujeitos múltiplos – imigrantes, organizações da sociedade civil e instituições públicas – e de direitos analisados), o mapeamento não foi tarefa fácil. Contudo, os dados obtidos são de imensa relevância e riqueza e proporcionais à dedicação ao projeto. A tabulação já realizada traz resultados significativos e um arcabouço técnico e com dados empíricos sobre a situação dos imigrantes no Brasil que permite a adoção de políticas públicas e normas adequadas sob o viés dos direitos humanos.

Nesse sentido, o primeiro “censo” nacional sobre os obstáculos de acessos a direitos e serviços pelos migrantes, apátridas e refugiados no Brasil parece ter atendido ao solicitado na chamada pública que lhe deu origem, e contribui significativamente para municiar o Poder Executivo caso a janela de oportunidade para criação de uma arquitetura normativa e de políticas públicas apareça, ou seja criada.

#### REFERÊNCIA

JUBILUT, Liliana L. *et al.* **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil.** Brasília: MJ; Ipea, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/DKe5ju>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

