



Universidade de Brasília
Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares
Programa de Pós-Graduação Em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional

DANIELA SETÚBAL SANTOS LIMA

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: o ensino do
Português como língua de acolhimento no Distrito Federal.

Brasília - DF
2019

DANIELA SETÚBAL SANTOS LIMA

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: o ensino do Português como língua de acolhimento no Distrito Federal.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Área temática: Políticas e gestão pública para o desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Umberto Euzébio

Brasília - DF

2019

DANIELA SETÚBAL SANTOS LIMA

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: o ensino do
Português como língua de acolhimento no Distrito Federal

Dissertação submetida como requisito parcial necessário
para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento,
Sociedade e Cooperação Internacional.

Aprovada pela banca examinadora formada por:

Prof. Dr. Umberto Euzébio. Orientador - PPGDSCI/Universidade de Brasília

Profa. Dra. Doriana Daroit. Examinadora Interna – PPGDSCI/Universidade de Brasília

Profa. Dra. Lúcia Maria Assunção Barbosa. Examinadora Externa - IL-LET/Universidade de
Brasília

Profa. Dra. Andrea Mathes. Suplente - PPGDSCI/Universidade de Brasília

Brasília, 15 de julho de 2019

AGRADECIMENTOS

A gratidão é a força que move a alma. Louvo a Deus e a Ele dou graças pela força sobrenatural em todo o processo de aperfeiçoamento profissional e pessoal como mestranda.

Agradeço a minha família pelo aconchego. A Luciano, meu companheiro, pelo respeito, dedicação e paciência durante as horas de espera na universidade quando cuidava da nossa filha, sem o seu apoio não chegaríamos até aqui. A Ana Cecília, minha filha, presente de Deus, o seu riso alimenta os meus dias de alegria e fé. Aos meus pais, Juarez e Tania pela dedicação, cuidado e amor. Aos meus amados irmãos, Gabriela e Valmir, obrigada pelos silêncios compreendidos e pelas boas palavras. Aos meus primos, em especial, Simone, pelas conversas e incentivo.

Obrigada a amiga/irmã, Luciana Gallo, pela alegria, o colorido, pela ternura das palavras nos momentos difíceis. A amiga, Katherine Cáceres pela doação do tempo e risadas. Aos amigos Nailton e Maria pelas nossas vivências. Aos amigos que me encorajaram e sempre demonstraram empatia e solidariedade nos momentos de distância. Aos amigos da IPLN pelas conversas, risadas e refeições juntos. Aos colegas do PPGDSCI por compartilharem as alegrias, dúvidas e conhecimento. Ao André e a Maria pela gentileza e prestatividade.

Ao professor, orientador Umberto Euzébio, pelas palavras, ensinamentos e paciência. Aos professores: Urânia Flores, Ana Paula Vidal, Suely Vaz, Luiz Fernando Bessa e Mariana Mastrella, pelas conversas, atenção e disponibilidade por compartilhar os seus conhecimentos.

Aos entrevistados que gentilmente cederam as suas vozes e tempo para contribuir com esta pesquisa.

A CAPES pelo aporte financeiro e o reconhecimento da licença maternidade.

RESUMO

A mobilidade é um processo natural ao homem e as razões para o deslocamento são registradas desde a antiguidade. Este processo pode ser de natureza espontânea ou forçada e se justifica pela busca de melhorias das condições para subsistência. No Brasil, os marcos legais para integração e acolhimento dos imigrantes e refugiados foram constituídos em consonância com as prescrições da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967). Uma das dificuldades reconhecidas e estudadas como impedimento para o refugiado integrar-se ao país que lhe acolhe é a barreira linguística. No contexto migratório e as situações de vulnerabilidade que cercam as pessoas que migram, o ensino da língua na perspectiva do acolhimento busca a promoção das relações interculturais, além da competência linguística, o que pode possibilitar a ressignificação de identidades e fomentar o sentimento de pertença. Nesse sentido, atores estatais e não-estatais assistem aos refugiados que elegeram o Distrito Federal brasileiro como lugar de moradia, para tanto, atuam no ensino do Português como língua de acolhimento (PLAc). Este estudo analisou o processo de coordenação entre os atores que atuam diretamente ou indiretamente nos projetos de ensino do PLAc. A abordagem utilizada foi quali-quantitativa: exploratória e descritiva quanto aos seus objetivos, análise documental e entrevistas semiestruturadas quanto às fontes de coleta de dados. Para o tratamento dos dados foi utilizada a análise de conteúdo e os aportes teóricos sobre implementação de políticas públicas e a interpretação da escola francesa sobre os instrumentos da ação pública. Constatou-se que as políticas desenvolvidas para acolhida dos refugiados no Distrito Federal são resultantes da conjugação dos elementos das ações públicas realizadas pelo o Estado, organismos internacionais e a Sociedade Civil.

Palavras-chave: políticas públicas; refugiados; língua portuguesa; língua de acolhimento

ABSTRACT

The mobility is a natural process for man and the reasons for displacement have been recorded since ancient times. This process can be of spontaneous or forced nature and it's justified by the pursuit of improvements in livelihood conditions. In Brazil, legal frameworks for receiving immigrants and refugees were established following the provisions of the Universal Declaration of Human Rights (1948) and the Protocol on the Status of Refugees (1967). One of the difficulties recognized and studied as an impediment for the refugee to integrate with the host country is the linguistic barrier is accepted. In the migratory context under the situations of vulnerability that surround them as migrant people, the language teaching in a host perspective seeks to promote intercultural relations, in addition to linguistic competence, which may allow the resignification of identities and foster a sense of belonging. In this regard, the state and non-state actors assist refugees that elected the Brazilian Federal District as their place of residence, for that matter, teaching Portuguese as a host language (PHL). This study analyzed the process of coordination among the actors that act directly or indirectly in the PHL teaching projects. The approach was qualitative and quantitative: exploratory and descriptive as to its objectives, documentary analysis and semi-structured interviews concerning the data collection. For the data treatment, it was used the content analysis and the theoretical inputs about the implementation of public policies and the interpretation of the French school on the instruments of public action. It was seen that the policies created to receive refugees in the Federal District result of the combination of elements of public actions carried out by the State, international organizations and civil society.

Keywords: public policies; refugees; Portuguese as “host language”.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - - Legislação e eventos referentes aos migrantes e refugiados.....	32
Quadro 2 - Autores e argumentos teóricos sobre a implementação de políticas públicas.....	43
Quadro 3 - Categorização de atores.....	45
Quadro 4 - Síntese das entrevistas realizadas.....	73
Quadro 5 - Atores participantes da pesquisa: dirigentes	77
Quadro 6 - Atores participantes da pesquisa: professores	80
Quadro 7 - Atores participantes da pesquisa: alunos (refugiados)	81
Quadro 8 - - Síntese da proposta de análise.....	83
Quadro 9 - Síntese sobre o projeto: Observatório de Direitos Humanos do curso de Relação Internacionais – IESB.....	90
Quadro 10 - Síntese sobre o projeto: “Português para Migrantes e Refugiados da UCB”.....	92
Quadro 11 - Síntese sobre o projeto: português de Acolhimento -Vila Brasil.....	94
Quadro 12 - Síntese sobre o projeto: Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes do Distrito Federal e cidades do Entorno	96
Quadro 13 - Síntese sobre o projeto: Português do Brasil para refugiados.....	98
Quadro 14 - Síntese sobre o projeto: PROACOLHER: Português para Estrangeiros: língua-cultura e acolhimento em contexto de imigração e refúgio.....	101
Quadro 15 - Síntese sobre o projeto: Educação e cultura para indígena, refugiado e imigrante haitiano no Distrito Federal	103
Quadro 16 - Quadro síntese dos projetos.....	104
Quadro 17 - Atores identificados.....	107
Quadro 18 - Síntese dos elementos da ação pública.....	125

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Principais países de origem dos refugiados – final de 2017 e final de 2018	24
Figura 2 Refugiados reconhecidos no Brasil por nacionalidade (2007-2017)	24
Figura 3 – Atores envolvidos no processo de reconhecimento da condição de refugiado	28
Figura 4 - Ideias de convergência das definições e modelos sobre políticas públicas.	37
Figura 5 - Modelo de proteção aos refugiados	85
Figura 6 - Processos de coordenação entre os atores para implementação de políticas públicas para os refugiados	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- CADF – Cáritas Arquidiocesana do Distrito Federal
- CIR – Comitê Intergovernamental para Refugiados
- CNIg – Conselho Nacional de Imigração
- CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados
- DF – Distrito Federal
- DPF – Departamento da Polícia Federal
- IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos
- ME – Ministério da Economia
- MEC – Ministério da Educação e Cultura
- MJ – Ministério da Justiça
- MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
- MRE - Ministério das Relações Exteriores
- MS - Ministério da Saúde
- NEPPE - Núcleo de Ensino e Pesquisa em Português para Estrangeiros
- OBMigra - Observatório das Migrações Internacionais
- ONG – Organização Não -Governamental
- OIM - Organização Internacional para as Migrações
- OIR – Organização Internacional para os Refugiados
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PBSL – Português Brasileiro como Segunda Língua
- PLAc – Português língua de acolhimento.
- PF - Polícia Federal
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
- RA – Região Administrativa
- UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees
- UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 -ELUCIDANDO OS CAMINHOS DO INSTITUTO DO REFÚGIO .	18
1.1 OS CAMINHOS DO INSTITUTO DO REFÚGIO: UMA BREVE DESCRIÇÃO NORMATIVA.....	18
1.2 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	30
CAPÍTULO 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLEMENTAÇÃO	34
2.1 CONCEITUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	34
2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	37
2.3 OS ATORES E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	45
2.4 UM OUTRO OLHAR SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS: COMPREENDENDO A AÇÃO PÚBLICA E OS SEUS INSTRUMENTOS.	48
2.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	53
CAPÍTULO 3 - A LÍNGUA, IDENTIDADE, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	54
3. 1 PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO.....	54
3.2 A LÍNGUA, IDENTIDADE E CIDADANIA	59
3.3 PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO E POLÍTICA PÚBLICAS.....	64
3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	67
CAPÍTULO 4 -METODOLOGIA DA PESQUISA	68
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	68
4.2 ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS.....	71
4.3 SELEÇÃO DOS LOCAIS DE ENSINO.....	74
4.4 CONTEXTO DA PESQUISA E PARTICIPANTES.....	74
4.5 PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	76
4.5.1 Dirigentes	76
4.5.2 Professores e alunos	77
4.6 SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	82
4.6.1 Procedimentos para análise dos dados.....	82
4.7 CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: O MODELO TRIPARTITE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	83
4.8 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	83
CAPÍTULO 5 -APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS	84

5.1 CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: O MODELO TRIPARTITE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	84
5.2 MAPEAMENTO DOS LOCAIS DO ENSINO DO PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO.....	88
5.2.1 Observatório de Direitos Humanos do curso de Relações Internacionais do IESB.....	88
5.2.2 Projeto “Ser+ da Universidade Católica de Brasília (UCB)	91
5.2.3 Projeto: português de acolhimento Vila Brasil	93
5.2.4 Projeto: Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes do Distrito Federal e cidades do Entorno - Cáritas Brasileira e Fundação Banco do Brasil.	95
5.2.5 Projeto: “Português do Brasil para Refugiados” – Instituto Novo Caminhar / Igreja Batista Novo Caminho	97
5.2.6 Projeto: PROACOLHER: Português para Estrangeiros: língua-cultura e acolhimento em contexto de imigração e refúgio.....	99
5.2.7 projeto “educação e cultura para indígena, refugiado e imigrante haitiano no Distrito Federal”	102
5.2. 8 Análise da coordenação entre os atores envolvidos na implementação das políticas públicas.....	107
5.2.9 as relações constituídas entre atores.....	120
5.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS.....	131
APÊNDICE A – QUADRO SÍNTESE DOS ALUNOS PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	149
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	151
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: O ENSINO DO PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO, NO DISTRITO FEDERAL / DIRIGENTES	152
APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: O ENSINO DO PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO, NO DISTRITO FEDERAL / PROFESSORES.	153
APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: O ENSINO DO PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO, NO DISTRITO FEDERAL / IMIGRANTES E REFUGIADOS.....	154

INTRODUÇÃO

A mobilidade humana possibilitou a ocupação de territórios e a consolidação de Estados, contudo, as motivações para o deslocamento modificaram-se ao longo do tempo, e alguns conceitos passaram a ser empregados para designar esses movimentos, resultante disso, surgiu a terminologia migrações. O termo “migrações” passou a ser utilizado com maleabilidade conceitual, este que “varia num intervalo entre dois extremos dicotômicos, em que num dos lados a definição é tão ampla que inclui todas as formas de mobilidade, e no outro, pelo contrário, é tão restrita que exclui da concepção determinados movimentos” (NOLASCO, 2016, p. 2). Considera-se a migração como o deslocamento de uma pessoa no espaço e tempo, independente de distâncias e da possibilidade de mudança do local de residência. Pode ser definida ainda, como a travessia de fronteiras internacionais ou de um Estado (NOLASCO, 2016). Perruchoud (2009) compreende a migração como um movimento independente de distâncias, motivações e que incluem pessoas deslocadas, desenraizadas e migrantes econômicos destacando que o indivíduo que migra se torna emigrante ou imigrante. Sendo que emigrante é aquele que sai do lugar de sua nacionalidade com destino a outro e imigrante é a pessoa que chega em determinado local e passa ali residir.

É reconhecido entre os estudiosos das tipologias atuais para migração a distinção entre migrações internas e externas, contudo, é preciso compreender que o tema abarca outras áreas de pesquisa e por demandar estudos, não é possível esperar uma “teoria geral da migração”, visto que, abrange diversos ângulos teóricos. (NOLASCO, 2016, p. 5).

Sob várias ópticas, a migração refere-se à aquelas pessoas que buscam alternativas para mudar a sua realidade, seja por motivos pessoais ou externos a sua vontade. Para o Instituto brasileiro de Pesquisa - IBGE (2010) a migração é a “forma de mobilidade espacial entre uma unidade geográfica e outra, envolvendo mudança permanente de residência”. O termo é também compreendido como um processo de mudança fronteiriça internacionalmente ou de um Estado sendo um movimento populacional que contempla o deslocamento de pessoas independente de “da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos” (OIM, 2009, p.40). As nomenclaturas conferidas aos migrantes são distintas, mas nos permite perceber dois grupos: os que migram por motivos pessoais e aqueles que se deslocam devido à fatores alheios a sua vontade (ONU, 2007).

Segundo Jubilit e Madureira (2014) a migração forçada pode contemplar situações diferentes, porém no que se refere a proteção internacional dos seus direitos, as medidas efetivas

para migrantes forçados estão expressas no Direito Internacional do Refugiado, que não abrange pessoas que deslocam por motivos da ausência de direitos (econômicos, sociais, culturais), violência de gênero (identidade, mulheres e homossexuais).

Os movimentos migratórios no Brasil tiveram início no período colonial como projeto para ocupação do território, tanto os colonizadores quanto os migrantes forçados que vieram como escravos. Segundo o pesquisador ALENCASTRO (2018) entre 1550 e 1855 entraram pelos portos brasileiros 4,8 milhões de escravos, os homens africanos vinham acorrentados e tratados como propriedade privada. Após abolição da escravidão o governo passou a estimular a imigração de povoamento com intuito de fazer desenvolver a economia. Ressalta-se que nos períodos entre os séculos XIX e XX as políticas imigratórias no país orientaram-se pelas ideologias raciais e tinham o ideal do branqueamento como propulsor que estimularam principalmente a ocupação da região sul do país por imigrantes europeus (ORTEGAL, 2018).

As entradas de estrangeiros no país tiveram redução nos anos posteriores, sendo registrado principalmente migrações internas, destacando-se os migrantes nordestinos que buscavam trabalho e melhores condições de vida em outras regiões do país, sobretudo, no Sudeste, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. A partir de 1956 os fluxos migratórios no país foram direcionados para o Planalto Central devido à construção de Brasília, que foi inaugurada em 22 de abril de 1960 pelo presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira. Os migrantes buscavam ocupar posições na administração pública e atuar na construção civil “a cidade foi fruto de articulação fundamentada na ideologia nacional desenvolvimentista e no crescimento industrial, que acabaram por legitimar a necessidade da empreitada” (OLIVEIRA, 2019, p. 51).

Esse desenvolvimento e a imagem que foi estabelecida por ser uma cidade planejada (com projeto arquitetônico de Oscar Niemeyer e urbanístico de Lúcio Costa) concentrou a alocação de recursos e equipamentos públicos na Região do Plano Piloto. Ainda que, na Lei Orgânica do Distrito Federal fosse prevista a construção de Regiões Administrativas (RAs) para extensão dos projetos e ações governamentais semelhantes ao Plano Piloto, a instituição destas consolidaram-se por meio das relações de desequilíbrio constituídas entre os seus habitantes. Esclarecemos que mesmo “pensada para ser o símbolo de uma nova sociedade e de uma nova era, mas não logrou se blindar contra os grandes problemas urbanos e os jogos de classes” (PERES, 2016, p. 102).

As Regiões Administrativas são conhecidas como *ciudades-satélites*, inicialmente foram espaços ocupados pelos operários que não tinham onde morar durante e após a construção de Brasília, ainda que o plano de construção da Capital previsse quadras para moradia dessas

pessoas (Quardas 400) não foi possível a sua efetivação devido à elevação dos valores destes locais, resultando assim no polinucleamento e a ocupação desordenada (CODEPLAN, 2012). É reconhecido que pela configuração de natureza comercial e por abrigar massas de trabalhadores, nas RAs é denotando que “os indivíduos se distribuem no território segundo suas classes e seu poder aquisitivo, o que nos leva a concluir que a própria organização do território se trata, também, de um jogo de poder” Santos 2007 (*apud* PERES, 2016, p. 26).

Esse jogo, no contexto atual, é evidenciado pelos crescentes índices de pobreza, violência e desigualdades de rendas que estabeleceu padrões e preços nas RAs. Ainda assim, o Distrito Federal recebe imigrantes e refugiados que devido às suas condições financeiras, buscam residir nas *ciudades-satélites* de: Taguatinga, Varjão, Paranoá, Samambaia e Candangolândia “onde os custos, especialmente dos aluguéis, são mais baixos” (IMDH, 2019, p. 12).

Sobre o perfil dos refugiados que residem no Distrito Federal os dados ainda são escassos, algumas informações são trazidas pelo estudo realizado pelo ACNUR, informações apontadas no relatório anual do Instituto Migrações e Direitos Humanos e OBMigra. Na pesquisa sobre o “Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil: subsídios para políticas”, apresentado pelo ACNUR (2019a) tem-se um panorama sobre a situação e perfil dos refugiados no país. O estudo foi desenvolvido em 14 cidades nos estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Santa Catarina, Minas Gerais e Amazonas, nas quais foram entrevistadas 487 pessoas, deste número, 21 refugiados na cidade de Brasília. Sinalizamos a ausência de dados sobre a região Nordeste.

Algumas informações gerais sobre os refugiados em Brasília afirmam que: há predominância do gênero masculino; a maioria é de cor branca e possuem nível de escolaridade declarado equivalente ao Ensino Médio, no Brasil; quase 98% dos entrevistados afirmaram dominar o Português; 67% estão empregados e cumprem carga horária de trabalho superior a 40 horas semanais; a maior média de renda situa-se entre 3 mil a 5 mil reais (destes recursos, 48% dos refugiados enviam ou recebem ajuda financeira); cerca de 43% das pessoas entrevistadas desejam votar ou ser votado nos pleitos políticos; 90% passaram por situações de racismo; cerca de 77% citaram ter enfrentado a Xenofobia e 81% dos entrevistados desejam permanecer definitivamente no Brasil (ACNUR, 2019b, p. 5-20).

O IMDH, em seu relatório anual descreve o atendimento oferecido ao imigrante, solicitantes de refúgio e refugiados no DF, um desses serviços prestados situa-se o “Atendimento, orientação e acompanhamento para a inserção no mercado de trabalho”, que presta 12 tipos de atendimentos, segundo as informações, o instituto “recebe demandas de

empregadores e busca oportunidades de trabalho para os imigrantes e refugiados” (IMDH, 2019, p. 109), por essa razão, busca verificar às condições dos trabalhos oferecidos aos imigrantes e refugiados. Enfatiza-se a existência de alto nível de desemprego entre essas pessoas, e que muitos chegam a Brasília com expectativas de melhorias após tentativas em outros estados. O relatório também afirma que “o pouco domínio da língua portuguesa ainda é um dos principais obstáculos para uma inserção laboral decente e autônoma no mercado formal” (IMDH, 2019, p. 111).

No contexto de desigualdades que permeia o Distrito Federal, o imigrante ou refugiado que busca mudanças em relação à qualidade de vida para si e das suas famílias enfrentam diversas situações. O estudo do ACNUR (2019) e o relatório do IMDH (2019) citam o preconceito, racismo e xenofobia, que são violências simbólicas concebidas por diversos fatores, no Brasil, por exemplo, denota os elementos da constituição histórica do país e as suas características como o escravagismo e as relações estruturantes de manutenção do poder dos governos (mandonismo, coronelismo e clientelismo). Esses e outros fatores delinearão os aspectos identitários e sociais que se relacionam com o racismo velado e a exclusão social da pessoa pobre.

Diante disso, um desafio a ser enfrentado no Centro-Oeste é o “Estranhamento social em relação à população imigrante” (IMDH, 2019, p. 48 -50). Ao questionarmos esse problema durante o desenvolvimento deste estudo, identificamos que às iniciativas em relação à acolhida de refugiados e imigrantes no Distrito Federal operam através da Sociedade Civil pelo desenvolvimento de atividades de assistência e integração. Uma dessas atividades é a promoção do ensino de língua portuguesa estabelecendo diálogos entre representantes governamentais e o setor privado mediando conflitos e explicitando elementos que provocam o estranhamento à pessoa refugiada.

Sobre a definição da condição de refúgio, cabe esclarecer que o Artigo 1º da Convenção de 1951, com referência ao Estatuto dos Refugiados, em seu §2º conceitua que o termo refugiado é referente à pessoa “que sofre perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas” (ONU, 1951). Em 1969, a Convenção da Organização de Unidade Africana estendeu o conceito de refugiado para a proteção das pessoas que saíram de seus países por motivo de “uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade” (OUA, 1969). Na Declaração de Cartagena (1984) tem-se a recomendação de que seja considerado como refugiado a pessoa que migra forçadamente por motivos de ameaças à vida, segurança, ou

vítimas situações que afetam de modo generalizado a ordem pública.

No Brasil, a lei Nacional do Refúgio de nº 9.474/1997 reafirmou as definições clássicas relativas à condição de refugiado que foram estabelecidas pela Convenção de 1951 e pela Declaração de Cartagena de 1984. Em relação ao estrangeiro, em 25 de maio de 2017 foi publicada a nova Lei de Migração nº 13.445 que passou a ter vigência a partir do mês de novembro daquele ano e definiu os direitos e deveres dos imigrantes.

Sob a condição de refugiado, o indivíduo em “terra estrangeira” passa a viver uma realidade distinta do país de origem e vivenciam o choque cultural, além das expectativas para conseguir vaga em um trabalho formal ou ser reconhecido profissionalmente. Em relação ao acesso à educação é evidenciado pelas agências internacionais que fatores culturais criam barreiras para inserção e permanência do refugiado em espaços de ensino. Os migrantes e refugiados, a depender do contexto, sofrem julgamentos por causa do seu “grupo identitário” e as suas qualidades pessoais são ignoradas. Isso ocorre nos locais de acolhimento, quando considerados o “outro” a partir de preconceções que podem resultar em discriminação racial, conseqüentemente o acesso à educação de boa qualidade. Ainda que existam políticas para o combate do preconceito e discriminação, estes estão presentes nos sistemas educacionais (UNESCO, 2019, p.80)

A imagem do imigrante e do refugiado no contexto da modernidade pode ser entendida como a reformulação estética de valores, cuja simbologia se dá pela percepção de que o periférico estaria ocupando o lugar central, nesta reconfiguração de cenários, o migrante perturba, pois ele remete as questões e posições de captura, em que todos já estiveram submersos (BAUMAN, 2017). Por esta razão, a língua de acolhimento, no contexto de vulnerabilidade, “transcende a perspectiva linguística e cultural e refere-se também ao prisma emocional e subjetivo da língua e à relação conflituosa presente no contato inicial do imigrante com a sociedade de acolhimento” (SÃO BERNARDO, 2016, p.66).

Neste estudo optamos por abordar a língua portuguesa como Língua de Acolhimento, a terminologia passou a ter visibilidade a partir do projeto do governo português intitulado *Portugal Acolhe*. Essa temática foi escolhida após pesquisa preliminar em reportagens online buscando identificar ações e práticas de proximidade para os refugiados no Distrito Federal. A língua de acolhimento pode assemelhar-se ao processo de aprendizagem de outros idiomas, mas se distingue por estar ligada ao contexto de migração e pela busca em atender de modo urgente às necessidades dos aprendentes, pois é o acolhimento e interação que lhes garante sobrevivência e a capacidade de usufruir da cidadania democrática (GROSSO, 2010, p.74).

Com foco na implementação de políticas públicas para refugiados no contexto em que atores estatais e não-estatais configuram um cenário de promoção de direitos sem haver políticas delineadas em programas federais, mas um alinhamento de ações que buscam sanar problemas e situações cuja afetação é nacional, este estudo buscou perceber a dinâmica das ações que relacionam o Estado e Sociedade Civil sob a óptica dos atores envolvidos.

Neste intuito o **objetivo geral** consistiu em analisar o processo de coordenação entre as entidades e atores envolvidos na implementação de políticas públicas no Distrito Federal para os refugiados por meio do ensino do Português como língua de acolhimento. Os **objetivos específicos** foram: a) Mapear os atores que promovem o ensino do PLAc no Distrito Federal; b) Identificar os processos de coordenação entre os atores para implementação do PLAc; e, c) Analisar as relações entre os atores e os elementos de ação pública que fomentam o ensino do PLAc no Distrito Federal.

Considera-se esta pesquisa relevante uma vez que poderá contribuir para a visibilidade dos assuntos expostos e propiciar o desenvolvimento de outros estudos sobre a população refugiada. A análise dos dados poderá conceber proposituras para agendas governamentais, colaborando para a compreensão dos processos de implementação de políticas públicas inerentes à acolhida do refugiado no Brasil. Outro aspecto que justifica este estudo é a promoção da dimensão multidisciplinar nos estudos acadêmicos, pois envolve apontamentos sobre as áreas de Políticas Públicas, Direito e Linguística. Os resultados desta pesquisa serão compartilhados com as instituições participantes/projetos com intuito de fornecer os dados para identificação e formulação de tratativas para adequação ou melhorias nos processos que utilizam.

Para realização deste estudo foram selecionadas as abordagens metodológicas de cunho quali-quantitativo: exploratória e descritiva quanto aos seus objetivos, análise documental (relatórios, legislação, publicações) e entrevista semiestruturada quanto às fontes de coleta de dados, para o tratamento dos dados foi utilizada a análise de conteúdo e aportes das teorias clássicas sobre a implementação de políticas públicas e a escola francesa sobre instrumentos da ação pública. Este está organizado em cinco partes, na seguinte ordem

O primeiro capítulo apoia-se em uma revisão bibliográfica sobre os caminhos do instituto do refúgio do ordenamento jurídico brasileiro e no Direito Internacional, este último devido à necessidade de compreensão da evolução histórica dos mecanismos legais que regem os Estados quanto à acolhida ou não dos refugiados. Desse modo, podemos caracterizar os caminhos do instituto refúgio por meio da abordagem sucinta dos principais marcos legais do Direito Internacional e da legislação brasileira.

No segundo capítulo são apresentados fundamentos teóricos que nortearam esta pesquisa. Inicialmente as linhas teóricas que conceituam as políticas públicas e implementação das políticas públicas contemplando os aspectos inter-relacionais das organizações e atores governamentais e não governamentais, a ação pública e seus instrumentos.

Abordamos no terceiro capítulo o ensino da língua portuguesa como língua de acolhimento. Sucintamente, apresentamos alguns conceitos sobre identidade e cidadania, língua de acolhimento e as políticas públicas. A quarta parte desta pesquisa traz as linhas metodológicas utilizadas na delimitação do tema, a sua proposta e as fontes de pesquisas utilizadas.

O quinto capítulo consiste na análise dos dados em consonância com os objetivos deste estudo que buscou mapear os locais de ensino da língua portuguesa para refugiados e identificação dos atores envolvidos no Distrito Federal na promoção do português como língua de acolhimento conjecturando as medidas realizadas por estes desde o início de suas ações.

Por fim, esperamos que a apresentação dos aspectos de implementação das políticas públicas por meio das ações realizadas para promoção do Português para refugiados e imigrantes possa evidenciar o papel dos atores não-estatais e as ações que realizam. Sinalizamos também o papel da língua de acolhimento no contexto do refúgio para a integração social e o exercício da cidadania do refugiado.

CAPÍTULO 1

ELUCIDANDO OS CAMINHOS DO INSTITUTO DO REFÚGIO

Neste capítulo buscamos sintetizar os marcos temporais que amparam os imigrantes e refugiados em território nacional será apresentado de modo sucinto o mapeamento normativo que descreve a concepção do instituto do refúgio nos caminhos do Direito Internacional e do ordenamento jurídico brasileiro.

1.1 Os caminhos do instituto do refúgio: uma breve descrição normativa

Sobre a origem das migrações os primeiros registros decorrem da busca pela subsistência, outros movimentos migratórios caracterizaram-se pelo caráter religioso. A compreensão inicial sobre o refúgio se dar pela proteção assegurada pelo governo e pelo exército nos templos religiosos aos migrantes que sofriam perseguição e considerados criminosos quando se deslocavam para a Grécia antiga, Roma, Egito e Mesopotâmia (BARRETO, 2010).

Os fluxos migratórios fomentaram o colonialismo, a industrialização e a expansão do mercado capitalista, além dos motivos religiosos mencionados acima, outros fatores influenciaram diretamente: desastres ambientais, guerras, perseguições políticas, culturais e outros. Nos séculos XIX e XX os movimentos populacionais intensificaram-se, sobretudo no período pós-guerra. O Direito Internacional elucidou aos Estados tratativas sobre os direitos humanos e a implementação de políticas públicas que assegurassem aos migrantes internacionais a proteção desses direitos, compreendendo que todas as pessoas que estão em um território nacional (incluem-se nesta afirmativa os imigrantes em situação irregular) deveriam ser assistidas de maneira integral, no que tange a promoção de políticas públicas para o acesso às condições básicas de saúde, educação, trabalho e moradia.

A abordagem jurídica dada aos refugiados ocorreu principalmente após o término na Primeira Guerra Mundial e as consequências imediatas no continente europeu¹ quando o

¹ SCOCOZZA (2015) descreve no artigo “*La Primera Guerra Mundial. Un conflicto que llega desde el Este*” algumas consequências da Primeira Guerra Mundial, para tanto, aponta que os Estados europeus protagonistas no século XIX perderam os seus territórios e a sua desintegração fez constituir outros Estados conflitantes, ocorrendo a partir daí as guerras civis corroboradas pelo sentimento de não pertencimento territorial, agravados pela discriminação existente entre os nacionais (registrados antes do início da Grande Guerra) e evidenciados entre os diferentes grupos étnicos, culturais e pelas religiões sobrepostas. Segunda a historiadora, existe a necessidade do

deslocamento de pessoas devido à perda de cidadania quando estas fugiram ou foram expulsas de seus países. Este momento foi descrito por Arendt (1989, p.300) sendo dilacerante de comunidades, pois os indivíduos que migraram durante o período de “paz agitada” não foram aceitos, perderam direitos, e ao ser obrigados a deixarem os seus Estados de origem tornaram-se apátridas, configurando segundo a filósofa, os contingentes humanos migratórios que se tornaram “o refugio da terra”.

Neste período, a Liga da Nações ²atuava para operar como mediadora de conflitos, no entanto não conseguiu impor a as sanções previstas em seus artigos de pactuação entre os Estados, resultando assim em descrédito. Em 1945, a Organização das Nações Unidas é formalizada, posteriormente são estabelecidos os principais marcos legais e eventos que reconfiguraram as relações institucionalizadas pelo Direito Internacional.

Andrade (2006), afirma que o trabalho realizado pela Liga das Nações para os refugiados não foi satisfatório nas décadas de 1920 e 1930, todavia, o seu esforço fez destacar três questões: a responsabilidade política sobre questões relacionadas aos refugiados; o financiamento de atividades para o refugiado e a organização dessas atividades. No cenário internacional, esses três pontos repercutiram nos documentos e em tratativas sobre os direitos humanos. No período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial atuaram a Agência da ONU para socorro e Reabilitação – UNRRA e o Comitê Intergovernamental sobre Refugiados – CIR, estas operacionalizavam ações de reassentamentos e repatriação de refugiados, além disso, o CIR provia aos deslocados forçados, alimentos, remédios e vestuário.

Com a extinção da UNRRA e do CIR, em 1947, a Organização Internacional para refugiados – OIR assume as pastas das organizações e retoma o trabalho com os refugiados modificando o modelo de tratamento dado a essas pessoas, para fins de elegibilidade da condição de refugiado passa a realizar atendimentos individuais. Dos acordos entre os países

desenvolvimento de uma cidadania inclusiva, no sentido promover as identidades e a convivência entre os territórios orientais, evitando assim o particularismo nacional, este que segundo sua visão, segue como um contraponto da imagem da Europa pacifista.

² Idealizada pelo presidente dos EUA, Woodrow Wilson, foi criada na Conferência de Paz de Paris, em 1919. Alicerçava-se por uma Assembleia, o Conselho e o Secretariado Permanente. No Conselho de membros permanentes estavam os Estados Unidos, Inglaterra, França, Itália e Japão. O Brasil, chegou a compor o Conselho como membro não-permanente, juntamente com a Bélgica, Grécia e Espanha. Além dos países as associações como a Organização Internacional do Trabalho – OIT e a Corte Permanente de Justiça Internacional participaram da Liga. O Pacto da Liga, assim intitulado tinha como foco de atuação a arbitragem ou solução jurídica em casos de não observância do Direito Internacional por parte dos Estados em situações contrastantes. No período em que atuou a Liga foi desacreditada por não conseguir desempenhar o papel de mediação que propôs, após a Segunda Guerra (1939-1945) ocorreu o seu desfazimento em 1946 e seus arquivos transferidos para as Organização das Nações Unidas - ONU. Disponível em: <https://www.wdl.org/pt/item/11589/view/1/9/>. Acesso em: 08 de abr. de 2019.

envolvidos na criação da OIR estabeleceu-se a temporalidade para as suas atividades devido a crença de que os deslocamentos seriam interinos.

No ano de 1948, após três anos da criação da ONU, é pactuada por meio de Assembleia a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, a qual se tornou basilar do Sistema Internacional de Direito Internacional dos Direitos Humanos. A sua relevância está em diversos aspectos o primeiro por apresentar uma gramática universal específica para os direitos humanos; o segundo aspecto está na consagração das dimensões de direitos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) sem hierarquizá-los; terceiro por estabelecer uma matriz axiológica e jurídica cujas implicações abarcam não somente o Direito Internacional (referente aos direitos humanos), mas a também a valoração dos direitos nacionais (JUBILUT; LOPES, 2018). Em 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) com objetivos humanitários de auxílio e proteção dos refugiados e pessoas deslocadas por guerras, conflitos e perseguições, substituiu a OIR, buscando também “soluções adequadas e duradouras para estas populações” (ACNUR, 2016). O instrumento normativo que definiu a condição da pessoa refugiada foi delineado em 1951, na cidade Genebra pela Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas, segundo a qual:

Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: [...] 2) que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade (CONVENÇÃO DE GENEBRA, 1951).

A conceitualização dada ao refúgio pela Convenção de 51 em seu art.º 1, seção B, limitou a sua aplicabilidade aos refugiados que tiveram a sua condição reconhecida antes de 1º de janeiro de 1951, devido à “reserva geográfica”, pois atribuiu a condição de refugiado aquelas pessoas de origem europeia que sentiram efeitos diretos provocados pela Segunda Guerra Mundial. Desse modo, alguns países não puderam adotar o instrumento como parâmetro, a alternativa encontrada para modificar as cláusulas limitantes da Convenção de Genebra foi “à adesão pela Resolução n. 2.198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966, e aprovado anteriormente pela Resolução n. 1.186 (XLI) do Conselho

Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas , de 18 de novembro de 1966”,³ apresentada em Nova York em 31 de janeiro de 1967, e em outubro do mesmo ano tornou-se um instrumento que após a exclusão das cláusulas de barreira passou a ter um caráter atemporal. A questão da temporalidade, tornou a definição do conceito refugiado mantinha-se imprecisa, pois não explicitava em quais situações poderia ser determinante a concessão do refúgio.

Em Cartagena das Índias, Colômbia, 1984, quando realizado o Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, foram discutidas questões referentes aos problemas enfrentados pelos refugiados e a necessidade de instrumentos legais que atendessem aos refugiados, um ponto, especificamente foi abordado, o *non-refoulement*⁴ princípio que impede o Estado acolhedor expulsar o refugiado que comprove a sua condição. Os termos que garantem a não-devolução foram recepcionados pela legislação brasileira de 1997, o que assegura ao refugiado, ainda que em processo de reconhecimento de sua condição, o direito a mobilidade e de solicitar documentos necessários ao acesso de políticas de saúde, trabalho e moradia. Os países que adotaram a Declaração de Cartagena a ratificaram em 1994 com a Declaração de São José para Refugiados e Pessoas Deslocadas (JUBILUT, 2007a).

A política migratória no Brasil foi regulamentada precipuamente pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, durante o governo militar de João Figueiredo, o texto normativo definia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criou o Conselho Nacional de Imigração – CNIg. Sobre a Lei de Imigração de 1980, Tappa (2017) sinaliza que:

[...] é importante sublinhar alguns aspectos gerais da Lei Nº 6.815/1980. Em primeiro lugar, em várias passagens faz-se a ressalva de que os direitos dos estrangeiros estarão suspensos caso os “interesses nacionais”, a “segurança nacional”, a “organização nacional”, a “tranquilidade ou moralidade pública”, a “defesa do trabalhador nacional”, a “ordem política ou social”, a “economia popular”, a “moralidade ou a saúde pública”, “interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil”, estejam em risco; o que demonstra que todo o quadro de direitos e deveres do estrangeiro está condicionado a esses princípios. Esses princípios devem ser compreendidos especialmente no quadro da narrativa de segurança existente na época da Guerra Fria (TAPPA, 2017, p.101).

A Lei de Migração restringia a entrada de imigrantes no país, sendo alterada posteriormente pela Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981. Desdobramentos a respeito da questão igualitária entre estrangeiros e nacionais foram contemplados no texto constitucional

³ Ver: Protocolo sobre o estatuto dos refugiados – 1966. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1tridas/protocolo-sobre-o-estatuto-dos-refugiados.html>. Acesso em: 17 mar. 2019.

⁴ O artigo 33 (1) da Convenção de 1951 estipula que: “Nenhum Estado Contratante poderá, por expulsão ou devolução, rechaçar de modo algum um refugiado nas fronteiras dos territórios onde sua vida ou sua liberdade estejam em perigo por causa de sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social, ou de suas opiniões políticas”.

de 88, neste, a igualdade de condições entre estrangeiros e nacionais registra-se no caput do Art. 5º que afirma “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988, art.5).

O Art. 12 da CF/88 define quem são os brasileiros natos, naturalizados abarcando os estrangeiros e as especificidades para o processo de nacionalização. Segundo Gomes (2012), a nacionalidade para o Direito Internacional e nos termos Constitucionais, firma o vínculo jurídico e político entre uma pessoa e o Estado, desse modo, a nacionalidade pressupõe o acesso a direitos, e em razão disso, a cidadania. No ordenamento jurídico brasileiro, até o ano de 1989, manteve-se o conceito de refugiado estabelecido pela Convenção de 1951.

No país, os atos e procedimentos para elegibilidade e reconhecimento da condição do refugiado estavam distribuídos entre: ACNUR, Cáritas Arquidiocesana, Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Polícia Federal, estes executavam ações instauradas pela Portaria Interministerial n. 394/1991. Com a lei nº 9474 de 22 de julho de 1997, foi instituído o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, vinculado ao Ministério da Justiça o Estado brasileiro que estabeleceu um modelo centralizado para atuar com o fluxo migratório de refugiados em seu território com uma estrutura e funcionamento⁵ tripartite - governo, sociedade civil e ACNUR (JUBILUT, 2007a). O Brasil endossou a Convenção de 1951 em 1960, mas devido à presença de governos ditatoriais a mediação e atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados – ACNUR no país ocorreu efetivamente após vinte anos, ainda que tenha passado a integrá-la em 1958.

Importa saber que, na década de 70, o Brasil mantinha como política externa medidas protetivas que se alinhava com o bloco ocidental e refutava a ideologia comunista. Neste período, apesar de não admitir a entrada de refugiados atuou no reassentamento de refugiados latino-americanos. É relevante informar que muitos nacionais solicitaram refúgio à outros Estados por causa do Estado de exceção, após o processo de redemocratização, a partir da década de 80, os brasileiros exilados retornaram ao país e migrantes internacionais buscaram proteção no território brasileiro, sendo os angolanos que fugiam da guerra civil a população em

⁵ O artigo 14 da lei 9474/1997 dispõe sobre a estrutura e funcionamento do CONARE informando que este será integrado por membros não-remunerados, sendo um representante do: Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Desporto, Polícia Federal; um membro de organização não-governamental “ que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País – VII”. Além do convite permanente para participar das reuniões ao ACNUR, sem direito a voto. Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República. O *quórum* para a realização de sessões é de quatro membros com direito a voto, sendo a deliberação por maioria simples. No ano de 2012, por meio da Resolução 01/2012, a Defensoria Pública da União passou a integrar as reuniões como membro convidado.

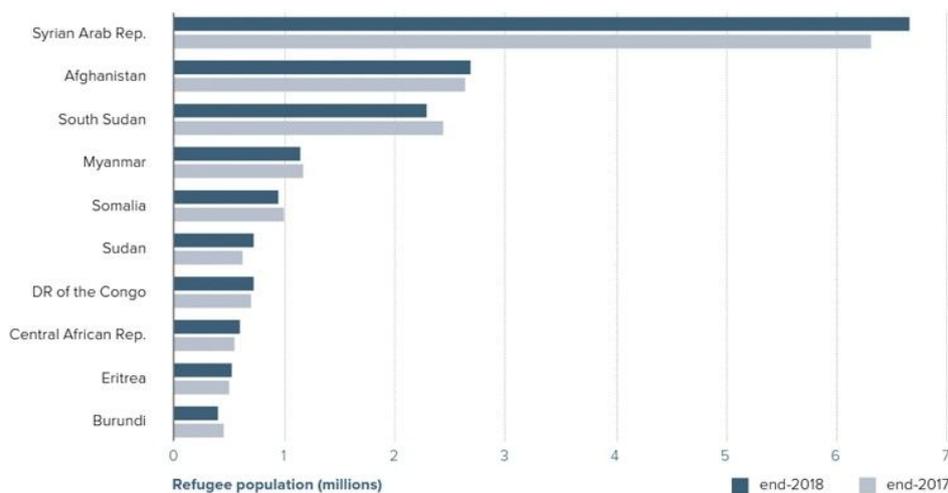
maior número (JUBILUT, 2007a; BARRETO, 2010; SIKORA, 2014; BRAVO, 2014).

De acordo com, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2005), o impulso do fenômeno migratório adivinha das necessidades econômicas, já no relatório de 2015 é explicitado que 60 milhões de pessoas foram caracterizadas como migrantes refugiados ou solicitantes de asilo e 38 milhões de pessoas foram deslocadas dentro das fronteiras de seus Estados, o número de migrantes seria resultado da perseguição sofrida em locais de extremismo violento, nestes números estão quantificados as crianças refugiadas afegãs, somalis e sírias.

O relatório do UNHCR “*Global trends forced displacement*” é publicado no dia 20 de junho (dia mundial do refúgio) a cada, em 2019 o seu texto trouxe dados estatísticos referentes ao ano de 2018. A respeito do número de pessoas que foram obrigadas a sair de suas regiões por motivo de perseguição, conflitos e violência generalizada foram registradas 70.8 milhões, sendo 25.9 milhões de refugiados (20.4 milhões de pessoas sob acompanhamento do UNHCR e 5.5 milhões de refugiados palestinos assistidos pela Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente – UNRWA), de acordo com os dados disponibilizados 3.9 milhões de pessoas são apátridas, mas a previsão é que o número seja maior. Cerca de 92.400 dos refugiados foram reassentados (com ou sem assistência do, UNHCR) 3.5 milhões de pessoas solicitantes de asilo.

No ano de 2018, os deslocamentos forçados foram equivalentes à média de 37 mil pessoas saindo de suas casas todos os dias. (UNHCR, 2019, p. 2-3). De acordo com o relatório os principais países ou territórios que tiveram o maior número de deslocamentos forçados (16.6 milhões de pessoas) foram: Síria (6.7 milhões); Afeganistão (2.7 milhões); Sudão do Sul (2.3 milhões); Mianmar (1.1 milhão); e, Somália (949.700) UNHCR, 2019, p. 14-17). Dados apresentados no relatório comparam anos de 2017 e 2018 (Figura 1).

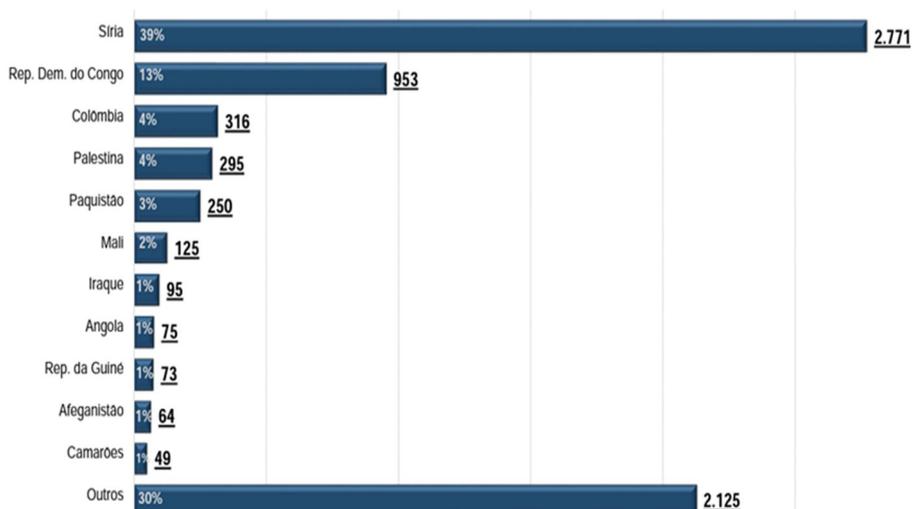
Figura 1 - Principais países de origem dos refugiados – final de 2017 e final de 2018



Fonte: (UNHCR, 2019, p. 15)

Segundo o UCNUR (2019), no Brasil, em 2018 foram registrados os números de: 11.327 refugiados; 152.690 solicitações de asilo em situação de pendência; 2 pessoas apátridas; e, 39.771 venezuelanos deslocados, totalizando 203.790 pessoas. O relatório do Ministério da Justiça “*Refúgio em números – 3ª edição*” (publicado em 2018), informou que a presença de refugiados reconhecidos no território brasileiro totalizou 10.145 em 2017, sendo estes nacionais da: Síria (2.771), República Dominicana do Congo (983), Colômbia (316), Palestina (295), Paquistão (250), Mali (125), Iraque (95), Angola (73), República da Guiné (73), Afeganistão (64), Camarões (49), e outros (2.125), conforme Figura 2.

Figura 2 Refugiados reconhecidos no Brasil por nacionalidade (2007-2017)



Fonte: (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA 2018, p.22)

No ano de 2016 foram 25 mil solicitações, o expressivo aumento pode ser explicado, principalmente pelas 17.865 pleiteadas por grupos populacionais oriundos da Venezuela, de acordo com os dados apresentados pelo Comitê apenas 18 nacionais venezuelanos foram reconhecidos no país desde 2010 (4 solicitações) sendo 4 reconhecidos em 2015 e 14 em 2016. A faixa etária dos refugiados reconhecidos concentram-se em 14% (de 0 a 12 anos); 6% (de 13 a 17 anos); 33% (18 a 29 anos); 44% (de 30 a 59 anos) e 3% (maiores de 60 anos), destes 71% corresponde a pessoas do sexo masculino e 29% feminino. Os refugiados sírios apresentam o maior percentual de reconhecimento no país entre o período compreendido entre 2007 a 2017, cerca de 39% corresponde a 2.771 pessoas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

Até o mês de março de 2018 foram contabilizados cerca de 5.314 registros ativos de refugiados no Brasil⁶, contudo, não é possível saber se após o reconhecimento da condição de refugiado, essas pessoas permanecem no país, faleceram, ou optaram pela residência nos termos da Lei de Migração (Lei nº 13.445/17), ou tiveram a cessação da condição de refugiado.

Entre os migrantes internacionais no Brasil, podemos destacar os haitianos, estes que em 2010 buscaram refúgio no país devido à catástrofe ambiental ocorrida na cidade de Porto Príncipe. Diante da situação, o Estado brasileiro deparou-se com as solicitações dos nacionais haitianos, mas sem regulamentação adequada à demanda. Ainda que, o estatuto do refúgio no país estivesse amparado pela lei nº 9.474 de 1997, a tipificação jurídica necessária para acolhida do migrante haitiano como refugiado no país, não estava contemplada em seu teor. Por esse motivo a Resolução Normativa nº 13 de 2007, do CONARE, foi recepcionada como instrumento para elegibilidade nos processos de solicitação de refúgio, estabelecendo a acolhida humanitária, desse modo, o Conselho Nacional de Imigração - CNIg passou a analisar os casos individualmente e conceder o visto humanitário aos nacionais do Haiti.

Em 2018, por meio da Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril, foram estabelecidos “procedimentos a serem adotados em à tramitação dos pedidos de visto temporário e autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti”, o visto passou a ser emitido pela embaixada do Brasil em Porto Príncipe, concedendo a estada temporária do imigrante da República do Haiti por 2 anos no território brasileiro, essa medida regulamenta o visto temporário previsto no art. 7º da lei de Migração (lei nº 13.445/2017).

⁶ Os dados ficam disponíveis online em: Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 28 mar. 2019.

Apontado como o “maior êxodo na história recente da América Latina” pelo ACNUR, a migração venezuelana no Brasil trouxe visibilidade sobre os refugiados. Segundo a Agência, a crise política e econômica no país gerou consequências diretas que motivaram o deslocamento de 3 milhões de venezuelanos para os países da América Latina. São citados como problemas enfrentados por essa população: a falta de segurança, a escassez de alimentos e falta de prestação dos serviços básicos de saúde.

Na terceira edição do relatório divulgado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública “Refúgio em números” constam 17.865 solicitações de refúgio no ano de 2017, segundo a plataforma de coordenação para migrantes e refugiados da Venezuela - RAV⁷, cerca de 83.893 pessoas solicitaram refúgio ao Estado brasileiro até a data de 31 de dezembro de 2018, sendo que, 39.771 venezuelanos já possuem permissão de estadia ou residência no país. No mês de 2019, a fronteira venezuelana foi fechada, o que impediu a entrada de caminhões com suprimentos para ajuda humanitária, as divisas foram bloqueadas por ordens do presidente Nicolás Maduro que alegou ser uma medida protetiva contra possíveis intervenções dos Estados Unidos que buscam ameaçar a estabilidade política do país.

A permanência dos venezuelanos no Brasil é garantida pela Lei de Migração de 2017, pois integra o que a norma prevê como acolhida humanitária. O art. 3º, inciso VI, versa que o acolhimento humanitário será concedido em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, calamidade de grande proporção, desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. O art. 14, § 3º define que será concedido visto temporário ao apátrida ou ao nacional de qualquer país desde que atenda às hipóteses dispostas na lei para o acolhimento humanitário. Em 21 de junho de 2018 foi sancionada a lei nº 13.684, como forma de institucionalizar as medidas de “assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária” (BRASIL, 2018).

Considerando os agravantes dos últimos anos que fizeram intensificar as migrações internacionais, 193 Estados Membros das Nações Unidas aprovaram a Declaração de Nova York para Migrantes e Refugiados, em 19 de setembro de 2016. Nesta data, os instrumentos de regulamentação das políticas de migração e refúgio já faziam parte do Plano de Ação do Brasil⁸

⁷ Os dados podem ser acompanhados diariamente em: Refugiados y migrantes de Venezuela. **Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela**. Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform>. Acesso em: 16 de maio 2019.

⁸ Ver: Conceitual da reunião de consulta da América Latina e do Caribe como uma contribuição regional ao Pacto Global para refugiados. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/banners/ReuniaoPactoGlobalRefugiados/NotaConceitualportugues_FINAL.pdf. Acesso em 16 de maio 2019.

- PAB, que definiu as diretrizes para implementar soluções para as demandas dos refugiados, solicitantes de refúgio, pessoas deslocadas, apátridas na América Latina e Caribe, sendo estipulado em 10 anos o prazo para o cumprimento dos acordos.

O Plano de Ação do Brasil foi aprovado por aclamação na reunião ministerial organizada pelo governo brasileiro, na cidade de Brasília em 2014. Na ocasião do 30º aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984 estiveram representados 28 países e três territórios da América Latina e do Caribe (Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Ilhas Cayman, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Curaçao, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Santa Lúcia, Suriname, Trinidad e Tobago, Turks e Caicos, Uruguai e Venezuela).

No ano de 2017, o ACNUR passou a avaliar o PAB, para tanto, foram abertas consultas públicas e buscou atender às recomendações constituídas nas reuniões sub-regionais que ocorreram nas cidades de Buenos Aires, Quito e Nassau naquele ano. Como resultado foi divulgado em fevereiro de 2018 o documento “*Los 100 puntos de Brasilia: Aportes de América Latina y el Caribe para el Pacto Mundial sobre Refugiados*”, no documento estão apresentadas as ações consolidadas no país no que diz respeito ao asilo de qualidade: o acesso à proteção internacional, e registro e documentação. Sobre as soluções duradouras com ênfase em integração local, o texto destaca: a integração local; outras vias legais de admissão e o reassentamento.

Discorre também a respeito da gestão de necessidades específicas de proteção abordando: a prevenção e resposta à violência sexual e de gênero; as crianças e o respeito à diversidade e não discriminação. Por fim, sobre a apatridia cita: a prevenção da apatridia e proteção das pessoas apátridas. Em dezembro de 2017, a missão americana na ONU, informou que suas atividades no pacto mundial sobre migração se findavam em consonância com a decisão do presidente Donald Trump, pois as recomendações da Declaração de Nova York eram incompatíveis com as políticas de migratórias que estavam sendo adotadas nos Estados Unidos.

Foi acordado por 164 países, em 2018, na cidade de Marraquexe, em Marrocos, o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. O teor do documento fundamenta-se na Carta das Nações Unidas de 26 de junho de 1945 e na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 dezembro de 1948. Em conformidade com as ações do Plano que pactuavam com os objetivos da Convenção de Nova York e pautaram os objetivos do Pacto Global para os migrantes e refugiados, em 14 de dezembro de 2018, foi publicada a Resolução Normativa Conjunta do Conselho Nacional de Imigração - CNIg e do Comitê Nacional para os Refugiados

– CONARE, nº 1, que regulamentou a autorização de residência para os solicitantes de refúgio associada as condições de trabalho, o normativo considera a inserção da pessoa no mercado formal de trabalho. Em janeiro de 2019 foi revogada a adesão do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. O presidente Jair Bolsonaro justificou a medida declarando que o Brasil é soberano, e, portanto, pode decidir se aceita ou não migrantes. Além disso, informou que os migrantes deverão sujeitar-se à legislação vigente, regras e costumes, além de respeitar a cultura do país. Neste sentido, e por acreditar que não é qualquer pessoa que pode entrar em território nacional, o Brasil abandonou o pacto. Diante da saída do Brasil do Pacto Global, cabe mencionar que a legislação brasileira ainda vigente, tem destaque no cenário mundial pela abrangência das recomendações dos normativos internacionais que têm como primazia os Direitos Humanos.

Quanto aos procedimentos de concessão de refúgio no Brasil, é importante esclarecer que o pedido não pode ser realizado no país do solicitante, mas somente quando a pessoa estiver em território brasileiro. Inicialmente o pedido deve ser realizado à Polícia Federal, todavia, observa-se que os estrangeiros buscam acolhida inicialmente nas organizações não-governamentais que prestam assistência e lhes orientam quanto a formalização da sua estada no país. Os atores envolvidos no processo estão ilustrados na Figura 3.

Figura 3 – Atores envolvidos no processo de reconhecimento da condição de refugiado



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados extraídos de JUBILUT,2007b; SILVA, 2018; PF, 2019.

A solicitação de refúgio é gratuita por meio do *Termo de Declaração* que deve ser lavrado pela Polícia Federal, este que pode ser utilizado como um documento até que seja

emitido o *Protocolo Provisório* (documento de identidade provisório do solicitante que lhe autoriza a estada no país). O protocolo permite ainda a emissão da carteira de trabalho provisória pelo Ministério do Trabalho. A seguir, o estrangeiro é encaminhado para locais de acolhida conveniados com a Cáritas, onde o pedido é analisado, no local deve ser preenchido um questionário e ocorre entrevista (s) com um advogado (ator não-governamental), posteriormente o solicitante é entrevistado por um oficial de elegibilidade do CONARE. Após as informações prestadas, são analisadas (podendo ser por um grupo formado por representante do CONARE, do ACNUR e da sociedade civil - Cáritas), é emitido então o Parecer de Elegibilidade, em seguida, procede o encaminhamento das informações ao CONARE, que prossegue a solicitação em deferimento ou não, com a extinção dos prazos previstos para recursos (caso seja negativo o pedido, este seguirá para apreciação do Ministro da Justiça), sendo o parecer favorável a continuidade do processo, o CONARE comunica ao solicitante da decisão, o estrangeiro deverá comparecer a Polícia Federal para solicitar a emissão do Registro Nacional Migratório, se a decisão final do processo resultar em negativa ao pedido, não caberá recurso e o processo seguirá para arquivamento, a partir daí, o imigrante estará sujeito à legislação de migrações (JUBILUT, 2007b; POLÍCIA FEDERAL, 2019; SILVA, 2018).

Neste sentido, a legislação brasileira busca atender ao que foi preconizado pelo princípio da não devolução (*non-refoulement*), inscrito na Convenção do Estatuto dos Refugiados e pela Lei nº 9.474/1997, que “veda a deportação do estrangeiro para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, ressalvando o refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil” (SILVA, 2018, p. 364).

Com intuito de esclarecer os direitos e deveres dos refugiados e solicitantes de refúgio no país, o ACNUR publicou o livro “Direitos e Deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil”, no qual destaca organizações da sociedade civil que trabalham como parceiras no auxílio e assistência ao estrangeiro que busca refúgio no Brasil, o Alto Comissariado elenca: a Associação Antônio Vieira - ASAV, Cáritas Arquidiocesana de Manaus - CAM, Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro - CARJ, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo - CASP, Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos – CDDH e o Instituto Migrações e Direitos Humanos -IMDH (ACNUR, 2012, p. 5).Essas organizações da sociedade civil trabalham em parceria com o Alto Comissariado e auxiliam o estrangeiro que busca refúgio no Brasil.

Durante o processo de reconhecimento da condição de refugiado denota-se a pluralidade linguística, por esse motivo o ACNUR recomenda que os refugiados devem ser auxiliados por intérpretes qualificados, os quais devem ser submetidos a grafar termos de responsabilidade e confidencialidade. Também que o solicitante de refúgio seja consultado sobre os procedimentos e participação do intérprete. Além disso, deverão ser observados os aspectos referentes ao gênero do solicitante e do intérprete.

Diante dos registros mencionados, cabe dizer que, o Brasil integra o chamado Sistema Global de proteção aos direitos humanos, que prescreve que, a defesa e proteção dos direitos estão além das fronteiras dos Estados, sobre o sistema, Silva (2018) informa:

[...] (também chamado de universal ou onusiano), composto por tratados internacionais adotados no âmbito da ONU. A construção desse sistema foi uma resposta às atrocidades ocorridas na Segunda Guerra Mundial, a partir da ideia de que tais acontecimentos poderiam ter sido evitados se o mundo contasse com um sistema que garantisse a observância dos direitos humanos. (SILVA, 2018, p. 76)

Na literatura os autores (ANDRADE, 2006; JUBILUT, 2007a, 2007b, 2014, 2018; MOREIRA, 2012; SILVA, 2013; COSTA, 2014; BRAVO, 2014; IPEA, 2015; SPRANDEL, 2015; MIRANDA, 2016) trouxeram em seus textos dados historiográficos sobre os direitos humanos e imigração, tanto no âmbito nacional quanto internacional, evidenciando aspectos socioeconômicos e políticos que contribuíram para a edição das leis que buscam atender às demandas dos grupos de migrantes e refugiados que solicitam entrada ou permanência no Brasil.

1.2 Síntese do Capítulo

Neste capítulo foram apresentados os caminhos percorridos até a concepção do instituto do refúgio, tal qual é conhecido hoje no Direito Internacional e na legislação brasileira. Destacamos alguns fatos históricos que condicionaram a criação de organismos internacionais de apoio a migração e aos refugiados, também o papel que a Declaração Universal dos Direitos Humanos teve para o embasamento das medidas e resoluções nos Estados em relação a proteção, *acolhida* e fomento da cidadania no contexto migratório.

Nos aspectos legais, o Brasil é reconhecido como o país da América Latina que em seu ordenamento mais incluiu meios de legalizar e reconhecer os estrangeiros (migrantes e refugiados) o que lhe insere no sistema global de proteção aos direitos humanos. Com a saída do país do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular não se supõe a

regulamentação de outras medidas, isso significa dizer, que a mudança no posicionamento que era favorável a integração e acolhida dos imigrantes e refugiados no país se afasta das projeções e outras possibilidades para execução do que foi estabelecido no Plano de Ação em 2014.

O Plano de Ação para Imigrantes e Refugiados tem por finalidade “consolidar e sistematizar ações concretas, estabelecer prazos e responsáveis pela sua execução” (BRASIL, 2016, p. 41), expõe ainda em mesma página a forma de estruturação do mesmo: O Plano é composto por 10 eixos (Educação, Trabalho, Saúde, Fortalecimento institucional, Previdência e assistência social, Acolhimento, Cultura, Documentação, Habitação e Sensibilização) e suas respectivas metas, as quais irão ditar os caminhos para a execução da política pública. (BRASIL, 2016, p.50)

Por fim, no Quadro 1, foram destacados períodos, nos quais ocorreram eventos e foram editadas as principais normas que integram o Direito Internacional e a legislação brasileira para migrantes e refugiados.

Quadro 1 - Legislação eventos referentes aos migrantes e refugiados.

Ano	Evento/ Norma
1920	Criação da Sociedade das Nações
1921	Estabelecimento do Alto Comissariado para Refugiados Russos
1927	Pactuada a Liga das Nações com proposta de criar uma organização internacional para mediar a paz entre os Estados.
1928	Realizada a Convenção de Havana que tratou sobre o modo de celebração dos Tratados e foi incorporada na legislação brasileira mediante o Decreto nº 18.956 de 22 de outubro de 1929.
1938	Instituído o Comitê Intergovernamental sobre Refugiados – CIR (<i>Intergovernmental Committee on Refugees – IGCR</i>). Ocorre neste ano a fusão entre Alto Comissariado para refugiados Russos com o Alto Comissariado para refugiados provenientes da Alemanha
	Ocorre neste ano a fusão entre Alto Comissariado para refugiados Russos com o Alto Comissariado para refugiados provenientes da Alemanha.
1942	Formalizada em 1º de janeiro, por 26 países, a Declaração das Nações Unidas , o documento enaltece a defesa da vida, da liberdade, defesa da paz e preservação dos direitos humanos.
1943	Estabelecimento da Agência da ONU para socorro e Reabilitação (<i>United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA</i>)
1945	Criação Oficial da Organização das Nações Unidas (ONU)
1946	Organizada a comissão para a Organização Internacional para refugiados (OIR)
1947	Finalizadas às atividades da UNRRA e CIR. Neste ano é criada a OIR.
1948	Iniciadas às atividades da OIR. Publicada a Declaração Universal dos Direitos Humanos
1950	Criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) .
1951	Iniciadas às atividades do ACNUR com objetivo de reassentar os refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial. Ocorre a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados .
1956	Criação da Cáritas Brasil
1960	Ocorre a ratificação da Convenção de Genebra pelo Brasil no Decreto-Legislativo nº 11, de 7 de julho de 1960,
1961	Publicado no Brasil o decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 concernente à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951.
1966	Estabelecido em Nova York o Pacto Nacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
1967	Protocolado o Estatuto dos Refugiados .
1969	Realizada a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) e a Convenção Americana dos Direitos Humanos de São José da Costa Rica. Publicado no Brasil o Decreto Lei, nº 941 em 13 de outubro que definiu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências – revogado em 1980
1977	Inaugurado o ACNUR no Brasil na cidade do Rio de Janeiro.

Ano	Evento/ Norma
1980	Sancionada no Brasil a Lei nº 6815 de 19 de agosto de 1980, que definiu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criou o Conselho Nacional de Imigração. <i>Estatuto do Estrangeiro</i>
1980	Sancionada no Brasil a Lei nº 6815 de 19 de agosto de 1980, que definiu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criou o Conselho Nacional de Imigração. <i>Estatuto do Estrangeiro</i>
1984	Editada a Declaração de Cartagena de 1984, em Cartagena das Índias na Colômbia, que versa sobre as “conclusões e recomendações adotadas pelo Colóquio realizado no México sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina”.
1988	<i>Promulgada a Constituição Federal do Brasil.</i>
1989	Publicado no Brasil o decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989 que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Foi Retificado pelo decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990.
1994	Publicada a Emenda Constitucional de Revisão nº3, alterando o artigo 12 da Constituição Federal de 88, dispondo sobre a concessão de reciprocidade de vistos para portugueses. Publicada a <i>Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas</i> , de 1994.
1997	Publicada no Brasil, a lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951.
1998	Encerradas as atividades do ACNUR em Brasília, Brasil
2001	Publicado o Decreto 3.927 em 19 de setembro que dispôs sobre a promulgação do Tratado de Amizade, Cooperação, Consulta entre República Portuguesa e a República Federativa do Brasil.
2003	Reabertura do escritório do ACNUR no Brasil.
2005	Criada no Brasil a Rubrica para refugiados no Orçamento do Governo Federal.
2016	<i>Declaração de Nova York para refugiados e migrantes</i>
2017	Publicada no Brasil a lei nº 13. 445, de 24 de maio de 2017 que instituiu a <i>Lei de Migração</i> .
2018	Publicada a resolução conjunta nº 1, de 9 de outubro de 2018, que dispõe sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, à solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), em decisão conjunta do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Endossado o <i>Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular</i> por 164 países, incluso o Brasil.
2019	Revogada a adesão do Brasil pelo <i>Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular</i> em 8 de janeiro.

Fonte: elaborado pela autora (2019)⁹.

⁹ O quadro 1 foi elaborado a partir de dados extraídos das dissertações, legislação nacional e internacional, artigos e documentos que constam nas referências deste estudo.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLEMENTAÇÃO

Neste capítulo estão explicitados os aportes teóricos que estruturam esta dissertação. Na seção 2.1, são apresentadas algumas linhas teóricas sobre políticas públicas e implementação das políticas públicas. A seguir, a seção 2.2 contempla aspectos inter-relacionais sobre o papel das Organizações não -governamentais e a implantação das políticas públicas.

2.1 Conceitualização das políticas públicas

As políticas públicas como área do conhecimento tiveram início nos Estados Unidos – EUA, contudo não associavam as relações estatais com as teorias para exprimir o papel do Estado, mas enfatizavam à ação dos governos. Na Europa a orientação dada às políticas públicas buscava compreender e analisar o papel estatal e a instituição dos governos como constituintes e produtoras das políticas públicas. Os termos *politics e policy* fazem parte da abordagem política cuja percepção nas comunidades inglesas são estabelecidas nas ciências políticas em países de língua latina apresentam-se integrados a conotações diferentes. *Politics* no imaginário dos falantes de língua portuguesa, por exemplo, refere-se à atividade e a competitividade política e *Policy* sugere a dimensão política relacionada aos fatores dirigentes para tomadas de decisões. A política pública (*public policy*) associa-se a última percepção dada a política (*policy*) e abordam “os conteúdos concretos e simbólicos de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2013, p. 2).

Outros elementos podem caracterizar uma política pública e ser agrupados em três definições: a) é constituída por um quadro normativo de ação, já que são formadas, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que integram a substância “visível” da política, esta que se compõem de recursos financeiros, intelectuais, reguladores e/ou materiais; b) combina elementos de força pública e elementos de competência (*expertise*); c) tende a estabelecer uma ordem local, isso significa que para implementar uma política pública se faz necessário a mobilização de elementos de valor, de conhecimento e instrumentos de ações particulares almejando a realização dos objetivos elaborados e acordados entre atores públicos e privados (MULLER e SUREL, 2002, p. 13).

No âmbito jurídico, os programas de ações governamentais são resultantes de processos regulados (eleitoral, planejamento, governamental, orçamentário entre outros.). Estes visam coordenar as ações estatais e atividades privadas que tenham objetivos sociais e políticos

determinados. A política pública deve ter objetivos, prioridades e dispor de meios para realização das propostas, estabelecendo ainda, o período necessário para atingir os resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Pereira (2009) distingue a política pública da política social, explica a pesquisadora que o termo social qualifica a ação pública a ser desenvolvida e os requerimentos indispensáveis à satisfação de demandas e necessidades da sociedade. Registra que a política pública se caracteriza como uma política de ação, e situa política social como:

política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos. (PEREIRA, 2009, p. 171)

Neste sentido, o termo social qualifica a ação pública a ser desenvolvida e os requerimentos indispensáveis à satisfação de demandas e necessidades. A política social tem como fim último produzir bem-estar, apesar de nem sempre atingi-lo. Essa política leva em conta as posições desiguais dos cidadãos na estrutura de classes da sociedade, sendo regida por princípios de justiça social (PEREIRA, 2009).

Para Rua (2013) as políticas públicas resultam da atividade política ou dos aspectos decisórios e das ações de acordo com os valores que as influenciam, por essa razão, a política pública se distingue da decisão política, a primeira requer a implementação de ações para ser formalizada, enquanto a decisão política adequa-se as preferências dos atores que hierarquicamente tem poder de escolha e adapta-se a finalidade da política em relação a disponibilidade dos meios para executá-la. Desse modo, a política pública necessariamente constitui-se de uma decisão pública (*output*), enquanto a decisão pública é discricionária em relação a política pública.

Algumas definições sobre as políticas públicas têm ênfase na dissolução de problemas, o que é uma vertente criticada por ignorar quem faz parte da política pública, o confronto de ideias e interesses. Situa-se na óptica da solução dos problemas e a centralidade das ações recaem sobre o papel do governo, fato que ignora a suas limitações e afasta a viabilidade de colaboração entre governo, outras instituições e grupos sociais. Sabe-se ainda que, mesmo as diferentes visões sobre políticas públicas convergem na abordagem holística, ou seja, tem a visão de que o “todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que haja diferenças sobre a importância relativa destes fatores” (SOUZA, 2006, p. 25).

Araújo e Rodrigues (2017) citam alguns modelos teóricos sobre a análise de políticas públicas configurados por cientistas sociais norte-americanos, a saber: a) Harold Lasswell - introduziu a expressão *policy analysis* propondo o estudo das políticas de maneira sequencial, para tanto formulou sete etapas: informação; iniciativa; prescrição; invocação; avaliação e cessação; b) Herbert Simon - desenvolveu o conceito de “racionalidade limitada dos decisores políticos”, e explicou que fatores exógenos e endógenos podem limitar a capacidade de um decisor para enfrentamento de situações conflituosas, como a falta de comunicação, conhecimento, a limitação do tempo e fatores pessoais; c) Charles Lindblom - desenhou “o método de comparações sucessivas” - *method of successive limited comparisons* ou modelo incrementalista defendendo que a decisão política ocorre de maneira processual, entretanto, criticou o modelo racional e sequencial proposto por Lasswell, pois o considerava limitante; e, d) David Easton - compreendeu a análise das políticas públicas como algo sistêmico por meio de *outputs -feedback - inputs*, significa dizer que, somente podem ser analisadas se contextualizadas as relações entre as políticas públicas o processo político e aspectos sociais, econômicos e políticos.

Ainda de acordo com Araújo e Rodrigues (2017) mesmo que as políticas públicas se apresentem conceituadas de modo distinto, as teorias evidenciam similitudes que contribuíram para a formação do campo de políticas públicas pois:

são explicitamente orientadas para os problemas públicos e para as suas soluções (problem oriented); os problemas ocorrem em contextos específicos, que devem ser considerados quer na sua análise, quer na escolha das soluções; são distintivamente multidisciplinares, nas suas abordagens teóricas e práticas, o que é justificado pelo facto de a maioria dos problemas políticos integrarem múltiplos componentes, ligados a várias disciplinas, as quais são relevantes para uma completa análise e compreensão dos fenómenos políticos; são orientadas por valores: o ethos democrático e a dignidade humana ocupam um lugar central na análise das políticas públicas; — afirmam a possibilidade de, nas sociedades democráticas, a ação— ou inação — dos decisores políticos ser analisada e formulada cientificamente, por cientistas independente (ARAUJO; RODRIGUES, 2017, p. 16)

As definições e modelos sobre políticas públicas distinguem-se em vários aspectos, contudo, segundo SOUZA (2006), é possível sintetizar elementos comuns (Figura 4) considerando a sua temporalidade, efeitos e ato.

Figura 4 - Ideias de convergência das definições e modelos sobre políticas públicas.



Fonte: elaborado pela autora com dados extraídos de SOUZA (2006, p. 36)

2.2 Implementação de políticas públicas

Os estudos sobre implementação tiveram início nos Estados Unidos no final da década de 60 quando os programas: “Guerra contra a pobreza” de assistência social; “Cidades Modelo” para renovação urbana; e, de educação não obtiveram bons resultados. Por não atingirem os objetivos propostos por esses e outros programas “*começou-se a pensar que talvez a qualidade da decisão não era o único fator determinante para o êxito das políticas públicas*”¹⁰ (SÁEZ, 1997, p. 300).

A fase de implementação das políticas públicas é o momento em que as decisões tomadas são colocadas em prática. Algumas abordagens trataram a implementação como um meio para identificar e compreender os problemas e as realidades, estas ficaram conhecidas como gerações de estudo: a primeira o modelo *top-down* -de cima para baixo; o modelo *bottom-up* - de baixo para cima, como a segunda geração; e, os modelos híbridos da terceira geração (SÁEZ, 1997; SOUZA, 2006, 2003; SEGATTO, 2012; SECCHI, 2013)

O modelo *top-down* é caracterizado pela separação estrita entre tomadores de decisão e implementadores, em que os primeiros definem os objetivos e as estratégias, e os últimos transformam, de forma obediente, as intenções em ações. O pensamento é funcionalista e

¹⁰ Tradução livre a partir de: Comenzó a pensarse que quizá la calidad de la decisión no era el único factor determinante del éxito de las políticas públicas”.

tecnicista, compreendendo que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Sáez (1997) explica que a análise política neste modelo se centra nos primeiros anos de vigência da política com intuito de buscar a qualidade. Desse modo, as decisões políticas poderiam ser programadas e representadas por modelos lógicos que buscavam mapear todas as variáveis.

A preocupação por se decidir de acordo com a variável adequada, alinha-se com a ideia de controle sobre o processo de implementação através da circulação de informações precisas entre todos os atores envolvidos. Em suma, consiste na concepção hierárquica do funcionamento das políticas públicas que se alicerçava no tripé: aperfeiçoamento dos sistemas de controle, melhorias na decisão e comunicação.

O marco conceitual sobre a abordagem *top-down* considerando que a implementação das políticas públicas é influenciada por diversos fatores, contudo, concebe a burocracia a principal variável, conseqüente a isso, o papel exercido pelos burocratas e suas ações são mínimos (SABATIER; MAZMANIAN, 1981 *apud* VAGUERO, 2007).

Essas condicionantes podem ser julgadas de igual modo, pois explicam que as decisões devem ser tomadas abarcando o contexto político, econômico e legal, nas dimensões das relações burocráticas para tomada de decisão, todavia, as variáveis independentes afetam as variáveis dependentes e, conseqüentemente, a política.

As causas dessa afetação podem ser estabelecidas por três categorias segundo Sabatier e Mazmanian (1981): a) a tratabilidade concernente a clareza dos objetivos delineados na legislação para a implementação da política e, conseqüente capacidade de articulação; b) a habilidade do regramento legal para definir estruturas que favoreçam o processo de implementação; c) o efeito líquido das variáveis políticas no balanço das relações de apoio aos objetivos da política (RUA, 2013; VAQUERO, 2007).

Em outra vertente encontra-se a abordagem *bottom-up* ou segunda geração, tenta explicar a implementação percebendo os impactos almejados das políticas públicas para determinada população. Neste sentido, a implementação acontece quando o ator (sociedade civil) busca a solução de um problema recorrendo as organizações públicas responsáveis por atender as demandas para aquela política (distribuição de bens e serviços), neste momento é identificado o êxito ou fracasso da implementação. Dessa forma, as políticas públicas são implementadas por diversos atores, desde o decisor aos burocratas de rua, estes últimos buscam adaptar e resolver problemas públicos de acordo as suas singularidades (esta é considerada um erro no processo de execução da política pública). O modelo *bottom-up* apresenta maior

discricionariedade por parte dos gestores e burocratas, nele, o formato que a política pública adquire não é definitivo, podendo ser modificada pelos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) que a implementam no dia a dia (SÁEZ, 1997).

O papel dos burocratas de nível de rua é compreendido por atuarem diretamente com os interessados, ou público-alvo da política, desse modo, conheceriam as reais necessidades para efetivação da política pública. O trabalho dos burocratas de nível de rua é caracterizado pela discricionariedade, decorrente das seguintes razões: a) eles interagem diretamente com os cidadãos durante o seu trabalho em vivem situações complexas que não podem ser reduzidas ou programadas; b) trabalham em uma estrutura democrática, mas a depender da situação as suas decisões afetam de maneira significativa o cliente por envolver “dimensões humanas” que demandam “observação e julgamento sensíveis” ; e, c) relaciona-se diretamente com os cidadãos (considerado hierarquicamente inferior por esse motivo), desse modo as suas ações abrangem aspectos que vão além dos procedimentos regulares para a sua função, ou cumprimento de tarefas (LIPSKY, 2019, p. 59-60). A discricionariedade desses agentes, segundo Lotta (2008):

está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções fornecidos por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão, bem como as normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. É, em parte, no exercício da discricionariedade dos agentes implementadores que as políticas públicas são alteradas e reconstruídas (LOTTA, 2008, p.3).

Desse modo, a discricionariedade dos burocratas, considerada como erro para durante o processo de implementação, não pode ser percebida de tal modo, pois trata-se de um elemento que fundamenta as relações dos atores que são constituídas por valores. Na implementação de políticas públicas existem elementos que devem ser observados, de modo que, sejam percebidas as interações entre os atores, os impactos de suas relações e valores empregados para construção de ações e os fatores que orientam os burocratas (LOTTA, 2008, p. 5)

Ainda na abordagem sobre os burocratas de nível de rua, os fatores que moldam o seu comportamento para Lotta (2010) estão situados sob os aspectos da gestão e nas redes sociais dos agentes, tendo como variáveis os meios pelos quais a política é efetivada e os fatores que motivam os implementadores para realização de ações.

Para Ferreira e Medeiros (2016) esses fatores se relacionam: a) a discricionariedade e o controle da burocracia do nível de rua – é sabido que existem prerrogativas legais para que o burocrata exerça a discricionariedade e até que ponto esta é condizente com a sua função, por outro lado, pode existir a omissão sobre o que é prescrito de modo abstrato na legislação em

relação as decisões discricionárias o que pode influenciar na entrega de serviços; b) as interações entre o implementador com os usuários da política – as ações do implementador representam o governo em ação, quando os burocratas relacionam-se diretamente com o público propicia a coprodução de políticas, os usuários podem agir para que a política seja aperfeiçoada, por outro lado, tem-se os burocratas que possuem alto nível de discricionariedade e não interagem com os usuários. Neste cenário, o que é lúcido são que as interações entre burocratas e usuários representam oportunidades no processo de execução da política; c) a relação entre o implementador e o sistema de gestão da política – fatores infrapolíticos e intraorganizacionais influenciam a entrega de produtos, tem-se a ideia de que os burocratas podem ter prioridades diferentes das organizações, por esse motivo pode haver conflitos de interesses; e, d) aos processos de *accountability* – o burocrata de nível de rua está sob a percepção do usuário, desse modo, suas ações são podem ser monitoradas com intuito de verificar o alinhamento com as políticas estabelecidas, por isso, o controle e a *accountability* passam a significar gestão e prestação de contas.

Os postulamentos de Elmore (1980) afirmam não haver garantia de êxito no processo de implementação das políticas públicas, ainda que estejam formalmente constituídas. Por essa razão, apresentou modelos norteadores para as etapas da implementação que se relacionam: a) a administração de sistemas – os problemas seriam resultantes da falta de planejamento, especificação e controle; b) ao processo burocrático – é evidente o papel dos burocratas e as atividades desenvolvidas por eles com a percepção de que os problemas são resultantes da adoção de novas políticas; c) ao desenvolvimento organizacional – é necessário a responsabilização daqueles que implementam as políticas, pois a falta de coordenação entre os atores produz o fracasso, sabendo que a eficiência depende do nível de democracia da organização; e, d) com o conflito e a negociação – o pressuposto é de que deve existir um processo de negociação permanente entre atores sociais e políticos, sendo que o êxito ou fracasso depende do posicionamento destes na arena de negociação, contudo, devido aos resultados relativos e aos objetivos originais da política. Os modelos organizacionais expostos por Elmore, estão diretamente associados a burocracia e surgiu como uma alternativa ao modelo *top-down* criticando o posicionamento de que a política seria controlável por processos organizacionais, políticos e tecnológicos.

Com esse posicionamento, o desenho do enfoque *bottom-up* partiria do nível mais baixo do processo, fortalecendo o entendimento de que a organização é essencial para a analisar a implementação. Nesta configuração, a análise da política ocorre em níveis hierárquicos, o que torna perceptível e verificável as relações constituídas entre os burocratas e aqueles que se

beneficiam das políticas possibilitando, dessa forma, mensurar as capacidades, os comportamentos e os recursos necessários para se alcançar os objetivos. Elmore (1980) salienta que devido à complexidade do processo de implementação um modelo não cumpriria o propósito de analisá-la sendo necessário a adoção de múltiplos marcos conceituais para tentar compreender a implementação e os seus distintos contextos e especificidades. Para Secchi (2013) o modelo *top-down* aponta as causas das falhas na dinâmica da implementação responsabilizando os administradores, enquanto o modelo *bottom-up* indica falhas no processo de elaboração das soluções e tomadas de decisão o que culpabiliza o político.

Segundo Sabatier (1986 *apud* VAGUERO, 2007) a aplicabilidade da abordagem *top-down*, seria vantajosa quando existe uma legislação estruturante em torno da política, também quando os recursos para pesquisa são limitados e tem-se interesse em obter respostas medianas, enquanto a abordagem *bottom-up* pode ser empregada quando há um grande número de atores que atuam de modo interdependente ou objetiva-se perceber as diferentes dinâmicas em situações locais. Desse modo, quando se analisa a existência das relações diretas entre as políticas públicas e os efeitos que esta produz, e percebe-se que os implementadores das políticas apresentam pouca expressividade na prestação de serviços, tem-se o modelo *top-down*, pois define as relações com dinâmica no contexto político afastando a responsabilidade das ações dos burocratas. Para isso, a política é explicativa e tem objetivos claros, sua implementação ocorre de modo técnico e operacional sem espaço para discricionariedade.

De maneira híbrida (*top-down* e *bottom-up*), Matland (1995) estabelece tipologias que relacionam o nível de conflito político e ambiguidade que possa existir durante o processo de implementação de políticas ou a sua formulação:

a) *administrative implementation* (implementação administrativa) – caracterizada pelo baixo grau de ambiguidade e conflito. As ações estão definidas, os meios e questões ficam alicerçadas durante todo o processo por questões técnicas de cumprimento e acompanhamento, existe um consenso entre os atores;

b) *political implementation* (implementação política) – os objetivos são conhecidos e claros, contudo, existe discordância entre os atores, por isso um mecanismo para implementação torna-se a barganha, imperam assim instrumentos coercitivos e remunerativos;

c) *experimental implementation* (implementação experimental) – a política tem grau de ambiguidade alto, e baixo grau de conflito, o resultado depende dos atores e o contexto em que se inserem;

d) *symbolic implementation* (implementação simbólica) – alta ambiguidade e alto nível de conflito, por esse motivo a coalizão entre os atores determina o resultado da política. Assim,

“as perspectivas *top-down* são mais apropriadas nos estágios iniciais do planejamento, enquanto a visão *bottom-up* é mais apropriada para os estágios iniciais de avaliação” (METLAND 1995, p.152 *apud* CARVALHO, 2006, p. 37).

A partir de reflexões sobre as abordagens teóricas (*top-down* e *bottom-up* e híbridas) são propostos modelos para análise da implementação das políticas públicas. Os pesquisadores Lima e D'Ascenzi (2013) sintetizam os modelos analíticos em: sequencial – a política pública de modo lógico e realizada por etapas; desenho retrospectivo – que evidencia os atores de níveis organizacionais e a discricionariedade. Após a descrição dos ângulos teóricos, os autores propõem um modelo para análise da implementação que destaca os seguintes fatores: a) as características do plano (características *top-down* com modificações) – o plano compreendido como conjunto de ações independentes o que lhe fornece um caráter descentralizado e aberto, quer dizer, ele direciona a implementação, mas durante o processo pode ser alterado; b) a organização do aparato administrativo responsável pela implementação e as ideias - valida a ideia de que para operacionalizar as políticas é necessário normas internas e estruturantes para definir as formas de implementação, além de frisar que os condicionantes que conduzem a forma de apropriação da política nos espaços: recursos humanos e financeiros, informação (fluxo e disponibilidade), dinâmicas das regras organizacionais (formais e informais); e, c) disponibilidade e qualidade dos valores e as concepções de mundo dos indivíduos (denota os aspectos das coalizões de defesa - *advocacy coalitions*) – considerando as articulações entre os atores não inseridos nas organizações públicas (grupos sociais) e os efeitos dessas no processo de implementação.

Situa-se na abordagem híbrida de acordo com VAGUERO (2007), com foco holístico, as redes de políticas públicas. Nesta perspectiva, as políticas podem ser formuladas e implementadas a partir de redes de atores, e constituídas pelas relações interorganizacionais, para tanto, faz-se necessário à sua formalização por meio da legislação e a observância dos aspectos culturais, tradicionais e os valores das organizações. Ressalta-se que existe uma relação de interdependência entre os atores das redes devido à incapacidade de operarem sozinhos na consecução de serviços. (CALMON; COSTA, 2013).

A definição de rede não é centralizada, possui nós e diferentes dimensões que se relacionam de modo inter-nodal e assimetricamente. Todavia, mesmo distintamente os nós são essenciais para composição da rede. Desse modo, as decisões são articuladas entre o estado-nação, instituições supranacionais distintas, instituições regionais e locais, além das organizações não-governamentais (ou neo-governamentais, devido ao trabalho com governo). Estas estão conectadas pelos processos de negociação, decisão, de compromisso e informação

em uma rede interinstitucional (CASTELLS, 2003, p. 63).

As redes de políticas são compreendidas como um processo de reconfiguração entre Estado, mercado e sociedade civil, perante a complexidade de problemas que abrangem aspectos sociais e econômicos, representam também o posicionamento cidadão em relação as políticas centralizadoras do Estado que possam buscar extinguir direitos. Tendo em vista, a amplitude dos estudos sobre rede de políticas, somos consoantes a opinião de que a literatura sobre o tema possui diversas classificações e abordagens distintas assim:

1.O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores. 2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas. 3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas. 4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência. 5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica) (SCHNEIDER,2005, p.38)

Além das reflexões dos autores mencionadas nos parágrafos anteriores alguns estudos buscaram sintetizar (Quadro 2) as teorias sobre a implementação das políticas públicas.

Quadro 2 - Autores e argumentos teóricos sobre a implementação de políticas públicas

Autores	Argumentos teóricos
Smith (1973)	a implementação é um processo contínuo e seus resultados podem ou não estabelecer padrões de comportamentos, o conseqüente feedback entre os atores torna possível a modificação das políticas. Segue quatro orientações: grupo-alvo/ alvo da mudança comportamental; estrutura organizacional; a capacidade dos líderes; e fatores ambientais
Rein e Rabinovitz (1978) –	a implementação segue aspectos legais, quer dizer, em todo o processo as ações são prescritas pela racionalização de maneira instrumental, sendo as ações resultantes de consensos internos e externos.
Berman (1978)	a implementação se dá pelas interações entre as instituições de dois modos: a macro implementação - corresponde a concepção da política enquanto plano de projetos; e, a micro implementação – quando as organizações realizam ações em resposta ao governo. A diferença entre os processos situa-se no conceito de ambiente institucional, enquanto o primeiro se refere ao âmbito federal e os níveis locais, o segundo onde ocorrem as deliberações no âmbito organizacional local.

Autores	Argumentos teóricos
Michael Lipsky (1969)	os burocratas de nível de rua reformulam as políticas públicas. Isso ocorre porque está em contato direto com o usuário, e desse modo, pode conhecer as limitações da prestação de serviços quando baseia-se nas estruturas normativas. As ações desses agentes são pautadas em suas concepções e valores pessoais e na discricionariedade.
Edwards (1980)	a implementação resulta da interação de fatores condicionantes da política (comunicação; recursos; disposição e estrutura). Desse modo, é possível obter uma análise prévia do contexto e identificação do que pode travar a implementação.
Nakamura e Smallwood (1980)	a implementação é condicionada a fatores: deve estar definida por uma política pública clara e objetiva; considerar; competência dos agentes para implementar e executar; a publicação de normativos para política; treinamento adequado dos implementadores; e recursos humanos. Desse modo, a implementação ocorre por processos racionais e circularmente.
Sabatier & Mazmanian (1983)	a implementação exige objetivos claros e as decisões nas agências de implementação devem se orientar pela legislação, sendo necessário minimizar conflitos por meio de sanções e induções. A implementação considera: o formulador da política, aquele que a executa e o usuário/público-alvo
Elmore (1989, 1990)	os modelos organizacionais moldam os processos de implementação, essa que se caracteriza por conflitos, por exemplo, há casos em que os objetivos dos agentes que implementam são controlados pelos formuladores e em outros em que os implementadores atuam por discricionariedade. Os modelos de implementação podem ser compreendidos como: rígido e hierárquico; burocrático; pauta-se pelo desenvolvimento organizacional e pessoal; de conflito e negociação.
Matland (1995)	o que norteia a centralidade da implementação das políticas públicas são as decisões realizadas na esfera de poder. Esse pode estar centrado em um ator ou em uma coalizão de atores, ainda pode ser acordado por processos de barganha. Esse cenário representa a ambiguidade da política formulada e os conflitos existentes entre a formulação e implementação.
May & Winter (2007)	consideram os sinais dos superiores políticos e administrativos sobre a importância da política, com o entendimento que os fatores externos e internos influenciam a implementação. Desde o modelo organizacional adotado, as ações dos burocratas de nível de rua, as expectativas dos usuários entre outros fatores.

Fonte: elaborado pela autora, com adaptação dos dados extraídos de **BARMAN (1978); NAJAN (1995); CARR, WEXLER (1995) e SEGATTO (2012).**

2.3 Os atores e a implementação de políticas públicas

Os atores interpretam diferentes papéis no processo de políticas públicas eles “interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem conflitos” (SECCHI, 2013, p. 77). Nesse sentido, a categorização dos atores agrega aqueles que possuem características semelhantes os distinguindo em: atores individuais e atores coletivos. O primeiro faz referência aos indivíduos que atuam nas arenas políticas (políticos, burocratas, formadores de opinião), já os atores coletivos são os grupos e organizações que agem nas arenas políticas de forma intencional.

É importante dizer que, alguns atores podem aparecer em uma mesma categoria, porém não significa que tenham os mesmos interesses, em uma arena política pode ocorrer prevalência ou ausência de atores, isso se explica em função das pautas que ali são destaque em prol aos direitos daqueles que a demandam, além disso, a representação territorial do ator, a acessibilidade aos processos decisórios ou de implementação da política e os prováveis impactos positivos ou negativos influenciam diretamente na participação dos atores (SECCHI, 2013). O Quadro 3 sintetiza as características desses atores, conforme designação dada por Secchi (2013), de acordo com a abordagem sequencial do ciclo de política pública e a sua operacionalização.

Quadro 3 - Categorização de atores

Atores governamentais	Políticos (executivo e legislativo) – representam interesses (próprios, dos partidos políticos, dos grupos de pressão, das áreas geográficas/territoriais, corporações, mídia; possuem autoridade institucionalizada para tomada de decisão (condicionado a temporalidade do mandato e a legislação); possuem representação simbólica (território, Estado e sociedade).
	Designados politicamente – funções de confiança (acessíveis aos servidores públicos de carreira/ promoção política temporária); cargos comissionados (acessíveis aos burocratas e pessoas externas à administração pública).
	Burocratas (funcionários públicos) – são estáveis no emprego; sujeitam-se ao regime de progressão na carreira baseado na competência técnica e experiência adquirida; obedecem a hierarquias.
	Juízes – são servidores públicos cuja competência institucional é de interpretar e avaliar a aplicabilidade da legislação vigente; elaboram políticas públicas ao publicarem sentenças e ao editar súmulas.
	Grupos de interesse (sindicatos, colegiados profissionais, associações comerciais, movimentos feministas etc.) – influenciam as decisões políticas quanto ao reconhecimento dos problemas públicos; apresentam metodologias para solução de problemas (que afetem ou não os seus interesses); pressionam os tomadores de decisão; atuam na implementação das políticas ao influenciar os

Atores não-governamentais	agentes implementadores; avaliam a eficácia das políticas públicas e a publicitam as informações.
	Partidos políticos (organizações formais alicerçadas em projetos políticos) – influenciam diretamente as decisões governamentais (aliados e oposição); são elos entre os interesses da sociedade e o governo; recrutam e preparam políticos; realizam controle estatal através dos agentes políticos; fiscalizam os governos; coordenam e votam na estância parlamentar; formulam e avaliam políticas públicas.
	Meios de comunicação (mídia) – atores que difundem informações possibilitando a <i>accountability</i> ; influenciam a construção da agenda e a avaliação de políticas públicas; influenciam a opinião pública; atuam indiretamente no processo de elaboração de políticas governamentais; elaboram as suas próprias políticas públicas.
	Policytakers (destinatários das políticas públicas) – podem influenciar a opinião pública e atuar na articulação de interesses difusos; podem assumir dois papéis (<i>policytakers</i> e <i>policymakers</i>), no caso, os políticos.
	Organizações do terceiro setor (organizações não governamentais, fundações privadas e entidades filantrópicas) - articulam ações a favor de interesses coletivos; fomentam a governança pública quando atuam em parcerias público-privadas, através da coordenação interorganizacional de implementação de políticas públicas, na deliberação através dos instrumentos de participação e na avaliação de políticas públicas.
	Outros stakeholder (fornecedores, especialistas, organismos internacionais e comunidades epistêmicas etc.) – são atores que atuam sob a perspectiva dos modelos de relação (teorias que analisam os atores os processos de interação): a) o modelo principal- agente b) redes de políticas públicas (comunidades de políticas públicas); e d[e] prevalência (teorias que identificam em que medida os interesses de um grupo sobressai em relação a outro): a) modelo elitista b) modelo pluralista. Modelo dos triângulos de ferro (grupos de interesse, políticos e burocratas) – combina aspectos dos modelos de relação e de prevalência explicando que a triangulação entre os atores influenciaria no alinhamento entre o executivo e público nas arenas decisórias.

Fonte: elaborado pela autora com dados extraídos de SECCHI (2013).

De acordo com a perspectiva do ciclo de políticas públicas a implementação seria parte do processo que combina e correlaciona atores estatais e não-estatais obedecendo a óptica da formulação de uma agenda até a concretude do ciclo, contudo, outras abordagens buscam elucidar proposituras que não conformam a ideia de que a formulação de uma política pública em sua estância governamental seria o ponto inicial para estabelecimento de soluções de problemas coletivos. Significa dizer que, atores não-estatais em seu cotidiano implementam políticas, as quais em determinado momento podem situar-se no plano institucional.

Lotta (2008) informa que na literatura sobre implementação existem lacunas analíticas e identifica duas dimensões. A primeira trata-se da integração dos atores e das suas perspectivas com objetivo de compreender a implementação como processo de atividades e relações que envolve atores estatais ou não. Em outro ponto, refere-se à percepção da natureza dos valores e

referências que os atores apresentam, e as implicações que têm as suas ações discricionárias para influenciar o processo de implementação das políticas públicas.

Assim, a política governamental é percebida pelas ações de sujeitos não-governamentais, sendo que alguns pelo seu poder de ação. A implementação é, uma relação entre atores (governamentais e não-governamentais), na qual estes ganham status de sujeitos intencionais. Esse processo desenvolve-se segundo um tempo estabelecido, de tal modo que em cada momento interagem atores governamentais e não-governamentais, com ideias, recursos e ações próprios (VIANA 1996, p. 20).

2.4 Um outro olhar sobre as políticas públicas: compreendendo a ação pública e os seus instrumentos.

A respeito das abordagens que relacionam o papel do ator e a implementação da política pública compreende-se que, quando a atuação estatal é protagonista tem-se a ideia de que a política é estática, quer dizer, a política é legitimada pelo governo através do controle, regulamentação e fiscalização, ainda que envolva atores não-estatais o Estado hierarquicamente está em posição superior (THEODOULOU,1995; SECCHI, 2013).

Em outra visão, situa-se a ideia multicêntrica de que as organizações privadas, atores não-estatais, organizações não-governamentais, podem ser protagonistas nas fases de implementação e avaliação, por exemplo, ainda que as políticas públicas sejam elaboradas a partir de um aparato-legal, o Estado e sociedade podem articular-se para solucionar problemas coletivos (SECCHI, 2013, p. 3).

Nos parágrafos acima, estão presentes argumentos de definições clássicas a respeito das políticas públicas sobre a gerência dos problemas compreendidos como públicos, a partir da óptica dos governos. Neste sentido, os primeiros estudos sobre políticas públicas seriam consoantes a percepção dada pela análise racional das políticas públicas¹¹ (BOULLOSA,2013). Nestes termos, tem-se, a abordagem estatista do ciclo de políticas públicas, onde as suas proposituras e orientações são tradicionais dos modelos heurísticos e conformam “uma representação simplificada da realidade, cuja função é providenciar um enquadramento analítico facilitador da compreensão do processo político” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 20).

Segundo Amorim e Boullosa (2013):

As abordagens estatistas partem de uma compreensão unilateral e linear das políticas públicas, numa visão funcionalista e racional, privilegiando os aspectos procedimentais e ignorando a diversidade de sujeitos atuantes no enfrentamento das questões que atingem determinados territórios ou grupos sociais. Tal percepção, assim, não traduz as dinâmicas das arenas políticas, formadas por uma multiatorialidade, cujas relações – de aproximação ou distanciamento – se conformam a partir da definição dos problemas sociais e das alternativas de solução. Por sua vez, numa perspectiva multicêntrica, é possível perceber e problematizar as políticas públicas, redirecionando o foco do ator para o problema ou o bem público que a desencadeou. Se nas abordagens estatistas, o papel dos atores não estatais, resume-se a influenciar as políticas governamentais, nas abordagens pluralistas, pois tais atores

¹¹ No texto “Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa”, Boullosa (2013), descreve os caminhos que nortearam as pesquisas em políticas públicas, apontando a necessidade do rompimento do “viés normativo-prescritivo” que seguiam a natureza multidisciplinar para o campo de estudo. Destaca como as escolas de gestão (*business schools e public affairs*) e de administração pública (*public administration*) estadunidenses foram inseridas no contexto brasileiro. A autora propõe um modelo de pesquisa partindo da análise e compreensão das políticas públicas e da ação pública para além das definições clássicas, o que intitulou de “mirada ao revés.

podem assumir o protagonismo de processos de políticas públicas. Esta visão permite-nos perceber uma multiplicidade de sujeitos, que atuam no governo de problemas públicos ou na preservação de bens públicos. Em outras palavras, a política é pública, porque o problema a que se destina é coletivamente. (AMORIM; BOULLOSA, 2013, p.62)

Souza (2003) ao mencionar aspectos sobre estudos acadêmicos sobre políticas públicas apontou algumas limitações as teorias de primeira geração e os seus princípios que se baseiam na linearidade e racionalidade nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. À época, a autora, evocava à necessidade de estudos que buscassem compreender as políticas públicas no Brasil, destacando a criação de tipologias que se adequassem a realidade (estudos de segunda geração) e se afastassem da conceitualização usual dada pelas condicionalidades apresentadas pelo clientelismo, patrimonialismo, e outras teorias utilizada para explicar os subsistemas das relações políticas no país. Destaca a autora, que devido à dimensão territorial do Brasil, os estudos sobre as políticas públicas poderiam buscar responder questões sociais e identificar as diferenças entre as políticas públicas formuladas e implementadas, principalmente na esfera federal e estadual.

Neste sentido, a sociologia da ação pública passou a analisar as políticas públicas, a partir da ruptura de elementos tradicionais advindos das definições clássicas que preconizavam a linearidade e verticalização nas relações constituídas entre governo e sociedade, a respeito dos problemas coletivos e a busca por soluções. A ação pública, nesta visão passa a ser compreendida como “a maneira como uma sociedade constrói e qualifica problemas coletivos e elabora respostas, conteúdos e processos para abordá-los” (THOENIG, 1997, p. 28). Nesse contexto, o termo política pública deve ser questionado, devido a três fatores: primeiro - o Estado não age sozinho; segundo - a sociedade busca resolver seus problemas de várias maneiras, dessa forma, a esfera pública é uma das opções, e, o último fator – os questionamentos sobre o que é a natureza da política não podem ser reduzidos e estudar o tema deve ser objeto das ciências sociais na tentativa de delimitar uma “espinha dorsal teórica e analítica” compreendendo, desse modo, o que é serviço público e o tratamento dos problemas coletivos (THOENIG, 1997, p. 28).

A política pública para a sociologia da ação pública pode ser definida como:

processo e resultado da intervenção das autoridades públicas (por via de seus dispositivos de produção normativa e de intervenção executiva) e de uma plêiade de outros atores (estatais e não estatais) que, situados em diversas escalas ou níveis de ação (supranacional, nacional, regional, local), participam na definição do bem comum em torno do qual as atividades sociais (nos domínios da economia, da educação, da saúde, do emprego, etc.) devem ocorrer e devem ser coordenadas (COMMAILLE, 2004 *apud* CARVALHO, 2015, p.317)

Para Lascoumes e Le Galès (2007 *apud* AMORIM; BOULLOSA, 2013, p. 63) a política pública é o espaço sociopolítico que pode ser construído por meio de técnicas ou de instrumentos (objetivos e de conteúdo). Sendo assim um instrumento de ação pública “constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 21). Também é compreendido como “um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1945).

Christopher Hood (1983, *apud* PAZ NOGUEIRA, 2018), inaugurou os estudos sobre a necessidade de compreender os *instrumentos de governo* utilizados para influenciar a economia e sociedade, e os definiu como recursos sociais, o autor especificou dois grupos (*detectores* - informacionais e os de *efeito* – construtores de impactos ou influências sociais). Desse modo, propôs a taxonomia conhecida como NATO e quatro tipos de recursos: a) nodalidade – disponibilidade de informação e de comunicar de um governo; b) autoridade – poder legalmente instituído; c) tesouro – recursos financeiros disponíveis; e, d) organização – capacidade organizacional). Cruz F. (2017) ao citar Hood (1983) explica que os metas-instrumento são “dispositivos abrangentes, que operam a coordenação entre meios de intervenção heterogêneos e produzem em si novos instrumentos; e a segunda, fundamental, é que instrumentos são responsáveis por viabilizar interfaces entre governo e sociedade” (CRUZ F. 2017, p. 75).

Os instrumentos como ferramentas para implementação de políticas públicas e a escolha deles sendo dependente de fatores como: gestão direta ou indireta, o grau de coercitividade desejado, o grau de visibilidade necessário e sua automaticidade foi destacado por Salamon (2002 *apud* OLLAIK, 2012). O estudioso conceitua redes enquanto organizações pluriformes, conformadas por atores autorreferenciados e organizados em lógicas de interdependência assimétrica. As redes teriam caráter dinâmico e estabelecem-se por processos de negociação e persuasão, não pela convencional cadeia de comando hierárquico e controle administrativo”. Outro aspecto abordado é sobre a governança colaborativa que é se refere a constituição de valores a partir das redes e exigem instrumentos institucionalizados estes “que definem quem está envolvido na operação dos problemas públicos, seus papéis e como se relacionam, moldando as considerações tomadas em conta na implementação das políticas” SALAMON (2002, p. 13-15 *apud* CRUZ F. 2017, p. 75).

Lascoumes e Le Gales (2012a) informam que os instrumentos pretendem demonstrar que possuem em si mesmos uma racionalidade técnica no exercício quanto à sua utilidade e funcionamento, mas é relevante mencionar que no seu desenvolvimento e aplicabilidade

existem implicados elementos culturais, políticos, ideológicos, por essa razão não podem ser considerados neutros. Lascoumes e Lè Gales (2012b) ressaltam que o próprio instrumento implica uma interpretação particular sobre a relação que pode se estabelecer com os destinatários da política e produzem seus próprios resultados. Em outras palavras, os instrumentos de políticas públicas não são neutros porque possuem aspetos situacionais na medida em que os elementos técnicos estão sempre vinculados aos aspetos sociais. Na prática, guardam a relação com as capacidades de ação técnica e o social performam simetricamente (LATOURET, 2012).

A questão da simetria e as relações sociais definidas por Latour, segundo Cardoso (2015) é explicada:

[...] pelos direitos entre o homem e o artificial, pois se é lícito dizer que o homem cria a técnica, pode-se igualmente afirmar, segundo esta linha de pensamento simétrica, que a técnica cria o homem. A ideia de ação (e de mediação) técnica funda não apenas na condição técnica, como também na condição humana. Do ponto de vista funcional, apenas o produto das interações é capaz de agenciamento (CARDOSO, 2015, p.211).

Deste modo, os instrumentos não são só técnicos, mas produzem efeitos específicos, independentemente dos objetivos declarados, e estruturam a ação pública segundo uma lógica que lhes pertence. Na medida em que são usados, eles tendem a causar efeitos originais e às vezes inesperados, identificados em três efeitos básicos: a) criam efeitos de inércia, possibilitando resistência às pressões externas, como por exemplo, conflito de interesses entre atores-usuários do instrumento, ou transformações da política global; b) produzem uma representação específica da temática abordada; e, c) Os instrumentos induzem a uma problematização particular da temática, na medida em que hierarquiza variáveis, podendo levar a induzir um sistema explicativo (LASCOUMES; LÈ GALES, 2007).

Lascoumes e Le Gàles (2012) destacam que da maneira em que é implementada a ação pública revela uma teoria (razoavelmente explícita) entre o governo e os governados. Neste sentido, pode ser argumentado que toda ação pública constitui uma forma condensada e acabada sobre o poder social e as maneiras de exercê-lo. Por outro lado, Foucault (1987) exalta a importância do poder dos instrumentos como ação política como uma atividade central no ato de governar.

São as táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado do que é ou não estatal, por tanto o Estado, em sua sobrevivência e em seus limites, deve ser compreendido a partir das táticas gerais da governamentalidade. (FOUCAULT, 1987. p 172.).

Ao definir os instrumentos Lascoumes e Le Galés (2012) explicam que eles são escolhidos de acordo com as ações em prol a solução de problemas, por essa razão, a definição um tipo em detrimento a outro também produz efeitos políticos e se expressam nas relações de poder. Neste sentido, destaca Tavares (2019), que os instrumentos:

não são apenas mecanismos técnicos e racionais. São criados a partir de relações de poder e deles emanam disputas políticas próprias. Os instrumentos podem, inclusive, extrapolar, a partir de seu uso, os efeitos esperados no momento de sua elaboração. Além disso, cada instrumento carrega consigo a visão e expectativas de mundo de quem os elabora e, com isso, uma vez que esse conjunto de significados e valores é consolidado ao longo do tempo, pode se mostrar difícil, embora certamente possível, mudá-los. Essa (re)configuração terá influência sobre a percepção e escolha de instrumentos e o efeito desses instrumentos nas relações humanas e sociais é o que se conhece como instrumentação da ação pública (TAVARES (2019, p. 30).

Conforme Lascoumes e Le Galès (2012, p. 39) “A força do instrumento repousa sobre sua capacidade harmonizadora de superfície que contorna as oposições entre Estados, tanto quanto sobre a definição de questões prioritárias, do que sobre os objetivos a atingir”. Isso soma-se ao conjugado de forças apresentadas pelos atores envolvidos no processo de decisão e mediação. Essa articulação é representada pelo pentágono das políticas públicas, que equivalem as: as representações, atores, instituições, processos e resultados. De acordo o modelo os *atores* estão inseridos em relações de menor ou maior grau de interesses materiais ou simbólicos, sendo individuais ou coletivos com certa autonomia, recursos e capacidade de fazer escolhas. As *representações* são os espaços de conhecimento, e normas que significam as políticas públicas, estimulando a reflexão. As *instituições* são o aparato legal normativo, regras e rotinas que caracterizam as ações públicas. Os *processos* são as relações constituídas entre atores para que as atividades sejam realizadas. Por último, os *resultados*, são as consequências das ações públicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 45 e 46).

A implementação de políticas públicas pela instrumentação da ação pública se justifica pela necessidade de saber como a política “é percebida, traduzida e como isso influencia no processo de sua operacionalização. Esse esforço passa pela análise sobre o alinhamento entre as expectativas normativas dos atores que confeccionaram os instrumentos e o contexto em que isso ocorrerá” (TAVARES, 2019, p. 32).

2.5 Síntese do capítulo

Apresentamos neste capítulo os subsídios teóricos sobre as políticas públicas, os aspectos que norteiam a implementação elucidando as diferentes perspectivas teóricas que apontam sobre o papel estatal e a ação dos atores no processo. Sucintamente, apontamos alguns conceitos sobre governança e a teoria de rede. Destacamos a teoria da ação pública e seus elementos que redireciona o olhar sobre as políticas públicas os atores e a implementação.

CAPÍTULO 3

A LÍNGUA, IDENTIDADE, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo são bordados conceitos referentes ao papel da língua e as suas interlocuções com a construção identitária e cidadã. Na primeira seção será abordada a língua de acolhimento e a sua conceitualização. Posteriormente, são apresentadas breves considerações a respeito da língua, identidade e cidadania. Por fim, citamos o PLAc e políticas públicas que envolvem o ensino do português no Brasil para imigrantes e refugiados.

3.1 Português como língua de acolhimento

Para compreensão da abordagem do Português como língua de acolhimento faz-se necessário algumas elucidações sobre o contexto de sua criação e como foi delimitada como política pública em Portugal, salientamos que não se trata de uma pesquisa comparativa, mas a descrição dos elementos utilizados para o entendimento da língua de acolhimento como política analisada no capítulo V deste estudo.

Após a Segunda Guerra Mundial o fluxo migratório se tornou expressivo na União Europeia. Dados do Plano para a Integração de Imigrantes¹² (PII) informa que a partir da década de 90, a imigração passou a ser evidenciada em Portugal. Com intuito de promover a acolhida e integração dos imigrantes. Para tanto, o Plano estabeleceu 120 medidas (verticais e transversais), destacamos:

Igualdade de oportunidades para todos, com particular expressão na redução das desvantagens no **acesso à educação**, ao trabalho, à saúde, à habitação e aos direitos sociais, rejeitando qualquer discriminação em função da etnia, nacionalidade, **língua**, religião ou sexo e combatendo disfunções legais ou administrativas (PORTUGAL, 2007, p. 2, grifo nosso).

¹² O Plano para a Integração de Imigrantes foi o documento normativo que elucidou questões e orientou ações em relação as políticas de acolhimento e integração em Portugal. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007 estabeleceu como medidas a consolidação de redes de políticas para apoio, atenção, informação para o imigrante visando políticas de: fomento ao trabalho e formação profissional; habitação; saúde; educação; solidariedade e segurança social; cultura e língua; justiça; sociedade da informação (inclusão digital); desporto; descendentes de migrantes (educação, combate a segregação espacial, combate a exclusão, cidadania etc.); combate ao racismo e discriminação; promoção do associativismo imigrante; mídia (respeito a autonomia); relacionamento com países de origem (envio de remessas, retorno, etc.); acesso à cidadania e direitos políticos; promoção da igualdade de gênero; combate ao tráfico de seres humanos. Para detalhamento destas ações ver: Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/415237>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Neste sentido, o Plano, na medida 31 destacou também a formação continuada do professor, considerando que as escolas se apresentariam cada vez mais heterogêneas, por essa razão, a formação prioritária para atendimento aos imigrantes seria o Português como língua não-materna. Nesse mesmo intuito, a medida 56 conclama o reforço da formação inicial e continuada para professores. Na medida 52, o Plano estabeleceu a valorização do ensino do Português como língua não materna (ME) e o seu delineamento através do *Currículo Nacional*, abordou ainda a necessidade de investimento de cursos técnicos para desenvolver a formação em língua portuguesa (medida 54). Destacamos também a observância do Plano em relação aos possíveis prejuízos causados ao imigrante pela impossibilidade de acessar direitos pela falta de domínio da língua portuguesa, por esse motivo, é estabelecido a garantia de tradução aos imigrantes.

A população imigrante na década de 90, em Portugal, naturais da República Popular da China. Posteriormente, até o ano 2000 o país passou a receber pessoas dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), especialmente de Cabo Verde. A partir de 2000, os imigrantes eram da Ucrânia, Rússia, Roménia e Moldávia. Essa população caracterizava-se por variações: no nível de escolaridade; nos conhecimentos linguísticos prévios referentes à língua portuguesa; no tempo de permanência no país; na natureza e domínio da língua materna; nos conhecimentos sobre outras línguas; nas representações em relação a sociedade de acolhida e a motivação para aprender a língua; socio econômicas e profissionais (GROSSO; TAVARES; TAVARES, 2008, p. 7-8). Considerando a situação dos imigrantes, a língua torna-se um direito que no país de acolhimento deve ser priorizado:

De modo que, em lugar de funcionar como instrumento de discriminação, a língua se institua como meio de acesso à cidadania, como um direito cuja aprendizagem viabilizará o usufruto dos outros direitos, assim como o conhecimento e a promoção do cumprimento dos deveres que assistem a qualquer cidadão. Conhecer a língua do país de acolhimento não é apenas uma condição necessária e indispensável para se ser autónomo, é também, sobretudo, condição de desenvolvimento pessoal, familiar, cultural e profissional. O seu desconhecimento constitui uma desigualdade que fragiliza as pessoas, tornando-as dependentes e, por consequência, mais vulneráveis. Poder aprender a língua do país é poder adquirir os meios de comunicar, interagir, compreender, defender-se, confrontar-se com uma outra cultura e outros códigos, é poder escolher e abrir-se aos outros (GROSSO; TAVARES; TAVARES, 2008, p. 5).

Em 2015, nacionais da Síria, Afeganistão, Irã, Nigéria e Eritreia (países que enfrentam situações de extrema violência, guerras civis e repressão) chegaram a Itália e Grécia. Esses Estados forneceram subsídios básicos para alimentação e moradia refugiados, o que lhes gerou despesas excessivas. Neste contexto, a União-Europeia – UE impôs medidas aos Estados-Membros, por meio da Comissão Europeia para implementação de políticas de acolhida aos

refugiados evitando assim sobrecarregar os países. Em 2015, a EU recebeu 120 mil refugiados, sendo que Portugal aceitou acolher 10 mil pessoas, por meio do “*Programa de Recolocação de refugiados*”, e pela a aceitação de estudantes no ensino superior. (RIBEIRO, 2017).

As medidas adotadas pelo governo português foram instituídas pelo Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações – GTAEM, posteriormente, o Alto Comissariado de Migrações – ACM passou a coordenar ações no território português, as propostas para a acolhida foram:

privilegiar o acolhimento por Instituições em detrimento do acolhimento por cidadãos particulares a descentralização dos refugiados distribuindo os indivíduos pelo território nacional, evitando-se assim a concentração de refugiados nas grandes cidades; mobilizar consórcios locais de instituições, podendo estes consórcios em conjunto assegurar a plena integração dos refugiados; dar uma resposta integrada, respondendo às várias necessidades de cada pessoa, tais como, alojamento, alimentação, emprego, educação, saúde e acesso à língua portuguesa e por fim um acolhimento que fomente a autonomia, capaz de apresentar soluções que permitam a gradual independência dos refugiados (RIBEIRO, 2017, p.16).

Atendendo as propostas para acolhimento, Portugal, estabeleceu que o acesso à língua portuguesa fosse inserido em seu ordenamento jurídico como diretrizes do Programa de Reinstalação. Ressalta-se que o programa sobre inclusão linguística dos migrantes e refugiados no país já advinha de 2001, quando foi instituído o programa *Portugal Acolhe*, que estava inserido no *Programa de Acolhimento e Inserção Sócio-profissional de Imigrantes* do Ministério do Trabalho e Solidariedade, destinava-se aos migrantes residentes em Portugal que tinham situação regular para permanência no país, o curso objetivava, principalmente o desenvolvimento das capacidades de expressão e compreensão da língua sendo ofertado de maneira gratuita, os alunos recebiam recursos referentes às suas despesas de transporte e alimentação. Em 2007, as alterações no programa seguiram o Plano de Integração dos Imigrantes, adotando o Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas. Em 2008, após a reestruturação de suas ações o programa passa a ser designado *Portugal Acolhe – Português para Todos* (CABETE, 2010, p. 55 -59)

Para Grosso (2010), a língua de acolhimento se dá pela proposta do *Quadro Europeu Comum de referência* – QERC, utilizado na Europa para orientar profissionais que atuam no ensino de línguas. De acordo com o QERC, o professor deve ter como referência que o processo para a aprendizagem (o ensino e a avaliação das línguas vivas, transparente, coerente e abrangente) relaciona-se com a ideia de que o aluno é um ator social e precisa cumprir atividades além das que se relacionam a língua. Neste sentido, o QERC descreve que:

O uso de uma língua abrangendo a sua aprendizagem inclui as acções realizadas pelas pessoas que, como indivíduos e como actores sociais, desenvolvem um conjunto de competências gerais e, particularmente, competências comunicativas em língua. As pessoas utilizam as competências à sua disposição em vários contextos, em diferentes condições, sujeitas a diversas limitações, com o fim de realizarem actividades linguísticas que implicam processos linguísticos para produzirem e/ou receberem textos relacionados com temas pertencentes a domínios específicos. Para tal, activam as estratégias que lhes parecem mais apropriadas para o desempenho das tarefas a realizar. O controlo destas acções pelos interlocutores conduz ao reforço ou à modificação das suas competências. (QERC, 2001, p. 20)

Estudos sobre o PLAc¹³ (ANCÃ, 2005; AMADO, 2010; BARBOSA e SÃO BERNARDO, 2017, 2019; CABETE, 2010; GROSSO, 2010; SÃO BERNARDO, 2016; SENE, 2017; RUZ, 2017; SANTOS, 2018) concordam que a língua de acolhimento possibilita o desenvolvimento de competências comunicativas em um contexto considerado urgente e que possui alto grau de complexidade devido à situação de vulnerabilidade em que se encontram os aprendentes do português, além disso fomenta os aspectos interacionais para que refugiado compreenda e perceba a sua relação com a sociedade de acolhida. Estes que buscam melhores condições para suas vidas e de seus familiares. A língua de acolhimento neste sentido se refere:

ao prisma emocional e subjetivo da aprendizagem dessa nova língua, sem perder de vista a relação conflituosa que se apresenta no contato inicial do imigrante com a sociedade acolhedora. Esse conflito é previsível, a julgar pela situação de tensão e de vulnerabilidade que, em geral, essas pessoas enfrentam quando chegam a um país estrangeiro, nem sempre com intenção de nele permanecer. Sob esse ponto de vista, destacamos que esse conceito reconhece sentimentos de rejeição ou descaso do(a) aprendente em relação à aquisição dessa nova língua que não foi escolhida por ele(a) (BARBOSA; SÃO BERNARDO, 2017, p 436).

Após a leitura dos estudos de (ANCÃ, 2005; GROSSO, TAVARES, TAVARES, 2008; AMADO, 2010; BARBOSA e SÃO BERNARDO, 2017, 2019; CABETE, 2010; GROSSO, 2010; SÃO BERNARDO, 2016; SENE, 2017; RUZ, 2017; SANTOS, 2018) identificamos a recorrência sobre as narrativas e descrições do contexto de vulnerabilidade em que se encontra a pessoa refugiada ou imigrante. Destacamos na literatura brasileira as seguintes questões comuns: a) o papel do professor como mediador/amenizador/ facilitador no processo de ensino/aprendizagem; b) a insuficiência de cursos para formação adequada do profissional de Letras para o ensino da língua portuguesa para estrangeiros; c) a necessidade de se produzir materiais didáticos para atender às especificidades do contexto em que é ensinado o Português como língua de acolhimento; d) a falta de clareza quanto aos aspectos de coordenação entre o Estado e organizações não-governamentais ou atores não-estatais que atuam na implementação

¹³ Durante esta pesquisa não identificamos nos trabalhos realizados por autores portugueses o uso da sigla **PLAc** para **Português língua de acolhimento**, notamos a utilização da sigla **LA** ou **Língua de Acolhimento** (CABETE, 2010; CALDEIRA, 2012).

de políticas para melhoria das condições dos migrantes internacionais nos locais de acolhida; e) a existência de dificuldade para manutenção dos projetos (de iniciativa pública ou não) que atuam na integração, assistência e proteção dos migrantes ou refugiados (equipamentos públicos para atendimento, faltam recursos financeiros, faltam de profissionais qualificados em diversas áreas).

Na situação de vulnerabilidade em que estão inseridas as pessoas que migram forçadamente, destaca-se o papel do professor, isso porque existe um espectro de conflito entre o migrante e a sociedade que o acolhe. Em sala de aula, o docente fornece subsídios teóricos por meio da promoção de leituras e do incentivo a escritura de textos que permite refugiado ou migrante utilizar a língua como meio de interlocução das suas vivências e histórias, isso justifica o porquê de ter-se materiais didáticos adequados durante o processo de ensino/aprendizado (constituídos por sessões temáticas relacionadas ao cotidiano presente ou do passado).

Dessa maneira, o aprendizado da língua se dará mais pelo processo de aquisição, que por aprendizagem consciente, conforme diferencia Krashen (1987). Segundo o autor, a aquisição é um processo de assimilação natural, intuitivo, subconsciente, fruto de interação em situações reais de convívio humano em que o aprendiz participa como sujeito ativo, desenvolvendo habilidades práticas e habilidades funcionais sobre a língua. [...] Um curso que tenha como base a aquisição pode reforçar e incentivar o ato comunicativo, levando o aprendiz a desenvolver-se na língua e a adquirir autoconfiança ao usá-la. Ao contrário da aquisição, a aprendizagem é um processo consciente, com atividades baseadas no ensino tradicional/gramatical da língua, focadas, em geral, no aprender sobre a língua. Com esforço intelectual e a capacidade dedutiva e lógica, tentase aprender o funcionamento da língua e espera-se que através da língua escrita o aprendente entenda e desenvolva a capacidade de falar a nova língua, o que muitas vezes não ocorre (BARBOSA; SÃO BERNARDO, 2017, p. 61-63).

Concordamos que a língua de acolhimento possibilita a integração e supre necessidades comunicativas possibilitando a ampliação do âmbito profissional daqueles que a operacionalizam, pois passam a perceber e constituir de acordo com as suas necessidades comunicativas, relações que não existiam em seu contexto cultural, pois devido ao seu caráter bidirecional se estabelecem conexões de acolhida que geram conhecimento socioeconômico e político-cultural, por conseguinte, a participação social, cultural e econômica do migrante. (GROSSO, 2010).

Assim o PLAc é a percepção que se realiza entre aquele que acolhe e o acolhido, pois por meio de relações dialéticas e simbióticas são estabelecidos atos que se reconhecem na humanização, tal qual, a promoção do bem-estar, a atenção, a hospitalidade, compreensão e atitudes que propiciam a conscientização reflexiva e crítica. Neste ponto de vista, a língua de acolhimento, é, portanto: “uma perspectiva discursiva que envolve concepções sociopolíticas

por parte de quem acolhe, e direciona as práticas pedagógicas a fim de se adequar às novas demandas da sociedade”. (EUZEBIO; REBOUÇAS; LOPES, 2018, p. 83)

3.2 A língua, identidade e cidadania

No contexto migratório em que pessoas são forçadas a deslocar-se existem dificuldades de adaptação no país de acolhida devido à necessidade de reconstituir as suas identidades a partir de novas inferências sobre a sua realidade econômica, cultural, social e política. Essa situação é resultante de processos históricos e culturais que caracterizam a sociedade moderna esta que reflete desigualdades e fomentam a exclusão, consequente do processo de desenvolvimento, contudo:

A não fixação de fronteiras, característica da pós-modernidade, permite, como corolário, que as identidades também sejam moveáveis, isto é, não fixas a estruturas culturais que antes participavam na definição de um indivíduo. Com a constante locomoção, com fronteiras fluidas, as culturas se misturam, as línguas se misturam, as identidades se misturam sem que seja possível delimitar ou encontrar algum tipo de “pureza” em qualquer uma delas, já que são todas também indissociáveis umas das outras. Isso pode ser positivamente produtivo à medida que quebra com a lógica única de superioridade de uma cultura sobre outra e abre espaço para a manifestação de outras vozes antes emudecidas (MASTRELLA, 2007, p. 22).

Sobre a constituição de identidades, Hall (2001) afirma que estas são caracterizadas pelos contextos de crise, nos quais os valores aprendidos e perpetuados pelos sujeitos são remoldados devido ao “duplo deslocamento – descentração dos indivíduos tanto de seu lugar no mundo social e cultural quanto de si mesmos” (HALL, 2001, p.9). É a identidade que permite ao homem desempenhar um papel em sociedade e define seu posicionando em determinado grupo social, caracterizando assim a sua formação como sujeito dependente das influências e condições sociais, onde a cultura predominante é perpetuada pelo discurso, ou podemos dizer, pela linguagem que se liga diretamente a nossa construção de sentidos, influenciando e organizando as imagens, signos e símbolos sobre a realidade.

Para o autor, essas concepções foram modificadas, ao longo do tempo, à medida que o indivíduo foi se fragmentando. Isto ocorreu por causa das transformações sociais e institucionais, como por exemplo, as influências econômicas, políticas e alterações nos comportamentos familiares, e sociais. À medida que ocorreram mudanças, o sujeito viu-se obrigado a acompanhá-las e assumir diversos papéis para manter-se em equilíbrio com o mundo em evolução. Os fatores responsáveis por essa evolução foram os descentramentos segundo Hall (2001): o primeiro foi concebido a partir da aceitação sobre a ideia de Marx, que compreendeu o homem como fruto de concepções sociais anteriores a ele, não autor ou agente

de sua história. O segundo descentramento por motivo da aceitação dos conceitos introduzidos por Freud sobre a descoberta do inconsciente (sexualidade e estrutura) como formadores de identidade.

Para Hall (2001), o terceiro descentramento atrela-se as teorias a respeito da Linguagem, especificamente nos pressupostos escritos por Saussure, o linguista, este afirmou que nenhum sujeito é “autor” do que pronuncia ou aos significados que emite na língua, por ser a língua um sistema coletivo, não individual, portanto, responsável pela desconstrução de significados. O quarto descentramento aparece nos pensamentos de Michael Foucault, sobre a existência de uma estrutura genealógica para as sociedades. Esta estrutura define o perfil ou identidade do homem moderno, o que chamou o filósofo e historiador francês de “poder disciplinar”, este poder regula e vigia a espécie humana ou populações inteiras, também o indivíduo e o corpo. É este poder que regulamenta a vida, as atividades, as infelicidades, e, os prazeres de cada sujeito. O que remete ao paradoxo em que vive o sujeito moderno, que quanto mais organiza as instituições de “caráter disciplinar”, se torna mais isolado e individual, que se refere ao o movimento feminista e o impacto deste nas sociedades.

No contexto da imigração, a vivência em outros locais significa estar imerso em conversas diferentes onde as diferentes identidades se reconhecem, se trocam, se misturam. Neste sentido as diferenças não funcionam como barreiras, mas como signos de para completude. A identidade consiste num movimento no qual todos os indivíduos são capturados pelas línguas, histórias e evolidos além de sua própria consciência. Isso permite reconhecer-se no outro e descobrir a incoerência e o estranhamento que o estrangeiro subverte e nos obriga conhecer: os estrangeiros em nós mesmos (CHAMBERS, 1995).

A construção identitária alinha-se com os aspectos linguísticos porque “não há espaço para uma separação entre ato lingüístico e ato social quando tratamos de fenômenos que cercam a vida humana (MASTRELLA, 2007, p.56). Além disso:

quando uma pessoa está a escrever e a falar noutra língua está a moldar a sua identidade, pois a linguagem é o “emblema da identidade” é uma espécie de senha para entrar num território. Como na experiência da imigração, o indivíduo muda, tem outra perspectiva e assume ou não outras pertenças. Há uma abertura ao conhecimento a partir das experiências, mudanças ideológicas do imigrante, ele vai construir, reconstruir uma identidade e também de ter aprendido ou usado uma segunda língua (CALDEIRA, 2012, p.47)

No que diz respeito a questão da cidadania e a percepção desta pelo migrante na condição de refugiado, muitos documentos legais em consonância a Declaração dos Direitos Humanos prospectam o fomento e a inclusão cidadã e participativa da pessoa acolhida em seu território. Em concordância Cabete (2010) afirma que:

Todo aquele que chega a um novo país, traz consigo a sua identidade cultural, a sua língua materna, o seu trajecto vivencial e a expectativa de uma vida diferente, independentemente do período de tempo que tenciona ficar. Toda esta “bagagem” que o imigrante carrega consigo caracteriza-o, de imediato, como um elemento que se diferencia dos cidadãos do país que o acolhe (CABETE, 2010, p. 55).

Na posição de sujeitos nossas decisões não são fruto de escolhas conscientes ou individuais, “somos recrutados para aquela posição ao reconhecê-la por meio de um sistema de representação”, que, de certa forma, nos conduz a um determinado investimento nessa identidade” (WOODWARD, 2000, p.61 *apud* MASTRELLA, 2007, p. 105)

Esse posicionamento em relação a constituição representativa da identidade, no contexto do liberalismo, remete aos conceitos de democracia e igualdade que formam o pensamento do liberalismo. Oliveira (2008) ao citar Schmitt (1996) explica que:

o fundamento da democracia é a igualdade, mas não a igualdade universal professada pelo liberalismo (que é resultado do reconhecimento do pluralismo como fato). Antes, é a igualdade que incorpora uma exclusão: não é possível falar de uma humanidade como o lugar da realização da democracia porque esta, como tal, implica a distinção entre aqueles que fazem parte de um povo e aqueles que estão fora desse limite. A igualdade dar-se-ia entre os de dentro, em detrimento dos de fora, e explicitaria a identidade entre governantes e governados. Por outro lado, a lógica liberal, a partir da noção universal de igualdade, com a reafirmação do voto como momento da participação política acaba por subverter a lógica da democracia, visto que, nesses lindes torna-se inviável a configuração de uma identidade entre governantes e governados (OLIVEIRA, 2008, p. 112).

Acerca da configuração das identidades as concepções de sinalizam que “o individualismo metodológico que caracteriza o pensamento liberal impede o entendimento da natureza das identidades coletivas” (CHANTAL, 1996 *apud* OLIVEIRA, 2008, p. 112). Nesse sentido, as diferenças que constituem o homem e estas não podem ser ignoradas, portanto o pensamento schmittiano não abrange a composição identitária que na época atual é caracterizam o sujeito em multiplicidades de posições, portanto a identidade coletiva é instituída por relações e identidades individuais e o reconhecimento do pluralismo que tenham claras as percepções a respeito das relações de subordinação e relações de opressão Laclau e Mouffe (2001 *apud* OLIVEIRA, 2008)

Na relação de subordinação o agente social está subjugado às vontades de um outro que não é reconhecido como empecilho à plena realização de sua identidade; na relação de opressão, a seu turno, também há a sujeição, qualificada, porém, pela impossibilidade de plena realização da identidade, tornando-se, com isso, uma relação antagônica. Por fim, na relação de dominação tem-se relações de subordinação consideradas ilegítimas pelo julgamento de um agente externo a elas (e que, portanto, não revelam uma eventual coincidência entre opressão e subordinação). Porém, as relações de subordinação não são obrigatoriamente opressivas, posto que estabelecem apenas um sistema de diferenças entre agentes sociais. (OLIVEIRA, 2008, p. 119 - 120)

Depreende-se desse raciocínio que as relações democráticas são antagônicas e possibilitam a ressignificação da luta contra as desigualdades. Sabendo que:

O liberalismo contribui para a construção do conceito de uma cidadania universal, pautada pela afirmação de que todos os indivíduos nascem livres e iguais, mas restringe essa cidadania a um mero status legal, indicando o catálogo de direitos do sujeito, sendo que a realização da cidadania desse sujeito vai se dar pela capacidade de movimentação da máquina estatal em prol da garantia de tais direitos. Torna-se estranha, portanto, a noção de participação política (restrita ao voto regular periódico) (OLIVEIRA, 2008, p.122).

Nesse sentido, a Bauman (2007; 2009) explica que no pós-modernismo instaurou-se nas sociedades o que ele conceituou como modernidade líquida, quer dizer, ao invés de elementos que conduziam ao ideário das Luzes, foi estabelecida nesta, que não vê em ideologias símbolos ou significado para manutenção de compromissos sejam sociais ou políticos, o pragmatismo egoísta, a maximização da produtividade e o consumo depredatório de recursos humanos e naturais. Resultante disso, o homem urbano é compulsivo, individualista e solitário. Distante da percepção liberal que preconizava o nascimento de um cidadão, cuja liberdade, direitos e deveres estariam assegurados pelo o Estado, e que compreendia suas limitações civis como extensão do direito do outro.

Em contraponto a ideia cidadã estabelecida pela democracia liberal, Mouffe (1996) propõe o conceito de cidadania da democracia liberal nesta o “*cidadão não é, tal como sucede no liberalismo, um recipiente passivo de direitos específicos que goza de proteção da lei.*” (MOUFFE, 1996, p. 114). Assim, é possível perceber que as relações de subordinação e poder que se concretizam na sociedade sob a perspectiva crítica que prescreveu o capitalismo. Isso também pode ser percebido pela junção dos elementos das práticas humanas que envolvem mais do que definições legais e se fazem pela representação e constituição simbólica das relações e a compreensão dos seus direitos, como afirmou Freire (2007):

o exercício da cidadania compreende a totalidade dos direitos que o indivíduo tem de desempenhar nas mais diversas funções no tecido social, do ponto de vista individual e social. No cotidiano de cada um, seja criança ou adulto, o conhecimento dos direitos, o reconhecimento dos deveres, a adesão legítima às riquezas das necessidades (mesmo as sociais, culturais e políticas) garantem o princípio de liberdade de cidadania. (FREIRE, 2007, p. 30).

A garantia de cidadania no contexto social onde “a solidariedade é substituída pela competição, os indivíduos se sentem abandonados a si mesmos, entregues a seus próprios recursos - escassos e claramente inadequados” (BAUMAN, 2009, p. 13), demonstram a incompatibilidade apresentada pela relação democracia e cidadania quando delimitada aos

princípios do capitalismo democrático que se relacionam às crises resultantes da incapacidade política dos Estados, assim:

evidencia-se a preocupação crescente com a falta de legitimidade que acompanhou a globalização, sendo que os reclamos por abertura dos mercados passam a ser substituídos pela necessidade de reequilibrar as órbitas nacional e global e os ganhos que se distribuem de forma tão assimétrica (FLEURY, 2018, p.118)

Considera-se, portanto, a necessidade de entender a cidadania em um contexto de mundo, onde o todo seria o local do político, ou cidadania global, uma “cidadania que enxerga nos sujeitos, em suas múltiplas posições – das quais essa cidadania será um princípio articulador –, sujeitos capazes de produzir disrupções capazes de problematizar a hegemonia vigente” (OLIVEIRA, 2008, p. 128), através da consolidação de uma democracia que ultrapassa os limites nacionais de cidadania. O termo participação é polissêmico: individual, coletiva, voluntária e passiva (SAYAGO, 2000); liberal, autoritária, revolucionária, democrática e democrática radical (GOHN, 2003); eleitoral, corporativa, assistencialista e política (NOGUEIRA, 2004). Dentre essas tipologias destacamos a participação política que é compreendida como:

Indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado [...] que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos. Justamente por isso, seus protagonistas centrais são os cidadãos (NOGUEIRA, 2004, p. 133).

No contexto brasileiro, a cidadania teve a sua formulação pelos movimentos sociais que atuaram no país nas décadas de 1980 e 1990. A sociedade civil organizada reivindicava a assistência a moradia, saúde, educação entre outros temas, abarcando também questões sobre raça, gênero, etnia. O percurso de conflitos políticos à época tinha como objetivo a construção democrática do país, com perspectiva de mudanças surge a reformulação do conceito, o qual se alinha com a compreensão da participação política em um pensamento de democracia radical.

Desse modo, a nova cidadania envolve a construção cultural e as desarticulações com os preceitos do autoritarismo social, baseia-se na ideia de direitos, que reivindica, cria e inclui, além da constituição de atores sociais ativos nos processos políticos com intuito de transformar o sistema político (DAGNINO, 2002).

A cidadania, no contexto da migração, especificamente em relação a abordagem desse estudo, que se refere a aprendizagem da língua portuguesa, ainda que não esteja prescrita como língua de acolhimento, se relaciona ao entendimento de que a língua possibilita a participação social em sua dinâmica política “pois é por meio dela que o homem se comunica, tem acesso à

informação, expressa e defende pontos de vista, partilha ou constrói visões de mundo, produz conhecimento” (MEC, 1997, p. 21).

3.3 Português como língua de acolhimento e política públicas.

No Brasil, as políticas públicas para os refugiados são compreendidas como extensão dos direitos fundamentais instituídos na Constituição Federal de 1988. Sobre a educação, o artigo 205 prescreve que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Essa previsão é amparada pelos princípios das relações internacionais positivados no artigo 4º da Carta Magna que orienta as ações governamentais pela prevalência dos Direitos Humanos, inciso II, e concessão de asilo político inciso X. Nesta lógica, a Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997 adotou algumas práticas, como:

A proteção internacional dos refugiados se assume como uma política de Estado, 2. Incorporação de uma definição de refugiado mais ampla. 3. Estabelecimento de um órgão colegiado para a determinação da condição de refugiado, 4. Participação de representantes da sociedade civil dentro do órgão nacional para a determinação da condição de refugiado. 5. Regulação dos direitos e obrigações dos refugiados, incluindo o direito ao trabalho para os solicitantes de refúgio, 6. Assistência administrativa para os refugiados. 7. Busca de soluções duradouras e a participação do Brasil como país emergente de reassentamento (GONZALEZ, 2010, p. 52).

Após negociações entre organismos internacionais, entidades filantrópicas e organizações não-governamentais, a União, em seu orçamento através do programa “ Migração e Acordos Internacionais” que objetivou “formular e implementar a política governamental referente à regularização migratória”, as ações do orçamento fiscal tinham como público-alvo “estrangeiros e brasileiros no Brasil e comunidades brasileiras no exterior”, sob responsabilidade do Ministério da Justiça passou a integrar no Orçamento Federal a rubrica de Ações Especiais nº 476 referente ao “Apoio a projetos de Instalação de Albergues para o Atendimento e Acolhimento dos refugiados” (MP, 2004, p.532) Segundo o relatório de avaliação do Plano Plurianual (2004 – 2007) foram previstos o total R\$561.760, constando como realizado no ano de 2004 o valor de R\$130.500 (MP, 2004, p. 1298).

No relatório anual do PPP 2016-2019 (ano-base: 2018), publicado no dia 06 de junho de 2019, consta que o programa 2081 – Justiça, Cidadania e segurança Pública com objetivo 1043 – Ampliar o acesso à justiça e a informação, promover direitos da justiça de transição,

direitos de migrantes e refugiados e fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas, cuja a dotação da LOA previa o total de R\$ 35.543.375 para cumprimento das ações, a execução do orçamento do ano de 2018 financiou os valores de R\$22.872.673 (MP, 2018, p. 344).

Tratando-se das políticas públicas para migrantes e refugiados, algumas unidades da federação instituíram no regramento local, ações específicas para esta população, com destaque o estado do Rio Grande do Sul que instaurou o Comitê Gaúcho de Atenção para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (COMIRAT) pelo decreto nº 49.729 no ano de 2012.

No Distrito federal, foi publicado em 13 de dezembro de 2018, o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal. O documento foi desenvolvido pela Secretaria de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude em parceria com o Conselho dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CDCA/DF), Instituto Berço da Cidadania e Ministério dos Direitos Humanos. Situa-se no Capítulo 3 - Diretriz 2, do plano, a prescrição sobre a ampliação do olhar das políticas públicas para as diversas infâncias e adolescências, que estabelece:

META: Crianças e adolescentes vistos nas políticas públicas como sujeitos em suas diversidades (infância, adolescência, deficiência, gênero, orientação sexual, **imigrantes, refugiados**, raça/etnia, religião e território).

ESTRATÉGIAS: Criação/fortalecimento das políticas, secretarias e coordenações que lidam com a diversidade. Promoção de campanhas e ações afirmativas de combate à discriminação e ao preconceito, contra crianças e adolescentes com ênfase inicial em gênero, orientação sexual, raça/etnia e pessoas com deficiência, e focalizar outras áreas caso haja mudança nos dados ao longo da vigência do Plano Decenal. Inclusão das **crianças refugiadas e imigrantes nas políticas públicas** em igualdade de condições com os brasileiros (BRASÍLIA, 2018, p. 37-38, grifo nosso).

Como política pública institucionalizada, o ensino do Português para estrangeiros foi fomentado pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), em diferentes regiões do país. Criado pela Lei nº 12.513 de 2011, em seu parágrafo único, (inc. I), atendeu ao objetivo de: *expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional*. Em 2012, após aprovação da portaria MEC nº 1.232/2012, o curso “Língua portuguesa e cultura brasileira para estrangeiros” (básico e Intermediário) passou a integrar o Guia Pronatec de cursos de formação inicial e continuada no eixo tecnológico: Desenvolvimento Educacional e Social. Para o nível básico e intermediário são descritas as capacidades do perfil profissional como:

Básico - Demonstra habilidades de produção e de recepção do discurso oral e escrito em língua portuguesa e de aspectos da cultura brasileira e regional. Utiliza a competência comunicativa em nível básico. Cumprimenta, apresenta-se e despede-se. Oferece informações sobre direções. Trata o interlocutor com o grau de formalidade adequada ao contexto. Informa horários, preços e descreve rotina pessoal. Intermediário - Demonstra habilidades de produção e de recepção do discurso oral e escrito em língua portuguesa e de aspectos da cultura brasileira e regional. Utiliza a competência comunicativa em nível intermediário. Recepciona turistas, clientes e visitantes. Informa sobre roteiros turísticos, clima, serviços turísticos e meios de hospedagem. Atende chamadas telefônicas, solicitações e reclamações. Preenche formulários, obtém e transmite informações. (MEC, 2012, p.41)

Em Brasília, o Pronatec lançou o curso de português para imigrantes e refugiados¹⁴ em 31 de outubro de 2016 em parceria com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB), com oferta de 40 vagas, as aulas tiveram início no dia 16 de novembro do mesmo ano. Além das aulas gratuitas os refugiados, solicitantes de refúgio e portadores de vistos humanitários receberam um auxílio para custeio do transporte e alimentação¹⁵. O curso foi resultado da iniciativa do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), em parceria com o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS-DF).

Além da atuação do Pronatec, a oferta da língua portuguesa para estrangeiros foi ampliada por meio do Programa Idiomas sem Fronteiras, instituído pela portaria nº 973, de 14 de novembro de 2014 explicita no art. 1º que o seu objetivo seria:

[...] propiciar a formação e a capacitação em idiomas de estudantes, professores e corpo técnico-administrativo das Instituições de Educação Superior Públicas e Privadas - IES e de professores de idiomas da rede pública de educação básica, bem como a formação e a capacitação de estrangeiros em língua portuguesa. (BRASIL, 2014, p. 11).

O público alvo do programa para matrícula nos cursos de idiomas, conforme informado pela portaria, são estudantes universitários, contudo, na sua maioria os beneficiados dos cursos de Português são estudantes em mobilidade nas instituições brasileiras, sendo possível a matrícula de imigrantes adultos, estrangeiros vinculados a empresas e estrangeiros que buscam se preparar para exames de seleção das universidades brasileiras. Nessa perspectiva de ensino o Português, não é compreendido como língua de acolhimento, mas a sua oferta tem previsão institucionalizada.

¹⁴ **Curso de Português para Imigrantes e Refugiados, pelo PRONATEC, é lançado em Brasília.** IMDH. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/migracoes/curso-de-portugues-para-imigrantes-e-refugiados-pelo-pronatec-e-lancado-em-brasilia/>. Acesso em: 18 jun. 2019

¹⁵ **Curso de língua portuguesa para imigrantes e refugiados.** Ministério da Justiça. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/curso-de-lingua-portuguesa-para-imigrantes-e-refugiados>. Acesso em: 18 jun. 2019.

3.4 Síntese do capítulo

Neste capítulo compreendemos que além das barreiras culturais e de preconceito, outro problema enfrentado pelo refugiado é a dificuldade em comunica-se. O enfrentamento dessa dificuldade requer mecanismos de acolhimento pela sociedade que recebe essa pessoa. Neste entendimento, o conceito do PLAc revela a necessidade de promoção dos aspectos da constituição identitária e de fomento à cidadania para os refugiados.

Os estudos que relacionam o ensino do PLAc como política pública ainda são poucos, notamos que as pesquisas se concentram, principalmente, na área de estudos linguísticos. Nessa perspectiva o ensino do PLAc é avaliado nas dimensões do ensino e aprendizado, aspectos de representação do refugiado, avaliação e composição de materiais didáticos.

Ressaltamos que no Brasil, ainda que as políticas públicas para refugiados não tenham um programa delineado, algumas ações são instituídas pelo governo e atores não-governamentais, como o fomento do ensino da língua portuguesa para os estrangeiros residentes no país.

CAPÍTULO 4

METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo, estão elencados os caminhos metodológicos percorridos para a composição desta pesquisa. Buscamos conhecer os processos de implementação das políticas públicas para refugiados, considerando a perspectiva dos atores que viabilizam o ensino da língua portuguesa como língua de acolhimento no Distrito Federal. Percebemos no decorrer da pesquisa de campo a complexidade das relações constituídas entre os atores estatais e não-estatais. Desse modo, apresentamos os eixos metodológicos utilizados e a descrição das categorias/dimensões utilizadas para análise.

4.1 Caracterização da pesquisa

Para realização deste estudo foram selecionadas as abordagens metodológicas de cunho quali-quantitativo: descritiva e exploratória quanto aos seus objetivos, análise documental (relatórios, legislação, publicações), entrevista semiestruturada e para o tratamento dos dados a análise de conteúdo.

Em relação aos meios de investigação, este estudo pode ser identificado como:

a) bibliográfico – buscamos na literatura disponível estudos sobre os temas abordados nesta pesquisa, para tanto, foram realizadas pesquisas: em plataformas online (CAPES, SCIELO, ENAP); em sites da esfera governamental (MJ, MEC, STF, SEDF, PF, CONARE, MRE e UNB); sites de organismos internacionais (ONU, ACNUR, OIM, UNESCO, UNICEF e OIT); sites de organizações não-governamentais e instituições privadas e filantrópicas (IMDH, Instituto de Reintegração do Refugiado - ADUS, Cáritas brasileira, UCB, IESB); em repositórios acadêmicos (UnB, USP, UFMG, UFBA, UFG), nos quais extraímos dissertações, teses e artigos sobre Direitos Humanos, migração, refugiados, políticas públicas, também estudos sobre a linguagem, identidade e cultura; mídias/redes sociais; e, também foram verificadas reportagens vinculadas na TV, em jornais impressos e online. Os textos selecionados, foram salvos e categorizados por temas e relacionados de acordo com os atores identificados no percurso do estudo. Para análise dos dados, utilizamos a análise de conteúdo, que consiste:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Pertencem, pois, ao domínio da análise de conteúdo todas as iniciativas que, a partir de um conjunto de técnicas parciais, mas complementares, consistam na explicação ou sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo, com o contributo de índices passíveis ou não de quantificação (BARDIN, 2009, p.44).

Utilizamos a análise de conteúdo para configurar as categorias de análise resultantes da identificação dos atores envolvidos no processo de implementação das políticas públicas para refugiados no Distrito Federal. Como requisito para delimitação dos dados, buscamos os elementos de categorização, sob o ângulo dos preceitos de: exclusividade – por meio da criação de variáveis suplementares; homogeneidade – onde categoria não deve abarcar aspectos distintos, desse modo, a categoria “outros” pode ser incluída como parte residual da pesquisa; e, confiabilidade – a classificação pode ser utilizada por analistas diferentes (CARLOMANGO; ROCHA, 2016).

Em observância ao aspecto de confiabilidade, a categorização dos dados nesta pesquisa foi dada pelos conceitos compreendidos sobre implementação de políticas públicas pelos atores governamentais e não governamentais a sociologia da ação pública (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012). As dimensões para análise são apresentadas após a descrição dos participantes da pesquisa.

b) documental – foram analisados os relatórios e documentos apresentados pelas organizações que atuam no Distrito Federal no ensino da língua portuguesa para imigrantes e refugiados com finalidade de identificar os processos. Destacamos o estudo da legislação pertinente ao tema para melhor compreensão da recepção estatal e o ordenamento jurídico de regulamentação das políticas públicas relacionadas aos estrangeiros.

c) de campo - realizamos visitas e entrevistas em diferentes regiões administrativas do Distrito Federal (Asa Sul, Asa Norte, Riacho Fundo, Taguatinga, Núcleo Bandeirante, São Sebastião e Paranoá) com intuito de mapear os locais onde foram ou estavam sendo ministradas as aulas de Português para os refugiados.

Durante as pesquisas iniciais identificamos de modo recorrente nos estudos relacionados ao contexto da imigração e refúgio a menção de atores estatais, não-estatais e de organismos internacionais que atuam na regulamentação, coordenação, acolhida e implementação de políticas públicas em âmbito internacional, nacional e no Distrito Federal, assim destacamos:

Atores governamentais:

1. Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) do Distrito Federal
2. Comitê Nacional para Refugiados – CONARE
3. Instituto Federal de Brasília – IFB
4. Ministério da Educação – MEC
5. Ministério da Justiça – MJ
6. Ministério das Relações Exteriores - MRE
7. Polícia Federal – PF
8. Secretaria de Educação do Distrito Federal – SEDF
9. Universidade de Brasília – UnB

Atores não-governamentais

1. Alto Comissariado da ONU para Refugiados -ACNUR
2. Cáritas Brasileira
3. Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH
4. Organização das Nações Unidas – ONU
5. Organização Internacional para as Migrações - OIM

Outro meio utilizado para coleta de informações iniciais foi a participação em eventos que trataram da temática refúgio e migração: o lançamento do Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), no evento *Migração no Brasil: Integração de dados para formulação de políticas migratórias*, realizado no mês de novembro no auditório do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, onde foi apresentado o resultado da compilação de informações sobre a presença dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro a partir da integração das bases de dados fornecidos pela Polícia Federal, Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho; o II Congresso em Direitos Humanos e Cidadania, realizado entre 5 a 7 de dezembro de 2018, no auditório Joaquim Nabuco, na faculdade de Direito – UnB. No evento participamos do minicurso “*Desafios do acolhimento e integração de refugiados no Brasil*”, ministrado pela Prof^ª. Dra^a. Elaine Moreira, docente do departamento de Estudos Latino-Americanos – ELA /UnB.

Participamos também do Seminário Mobilang: Migrações e Fronteiras, que teve o intuito de apresentar as linhas de pesquisa do projeto Mobilang relacionadas ao contexto

cultural e multilíngue das populações migrantes no Brasil e na América Latina. O seminário aconteceu no Auditório do Instituto de Letras da Universidade de Brasília sob coordenação das professoras Sabine Gorovitz e Susana Martínez do Departamento de Línguas Estrangeiras e Tradução; e lançamento do resultado da pesquisas “Perfil socioeconômico de pessoas refugiadas no Brasil” realizado no auditório da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) pela Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM).

4.2 Entrevistas semi-estruturadas

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas a partir de um roteiro inicial de perguntas com alguns dos atores-chave envolvidos com a estrutura e o funcionamento dos cursos de língua portuguesa refugiados com o objetivo perceber os processos de coordenação e ações desenvolvidas pelas ONGs, os grupos de acolhida, Estado e parcerias (APÊNDICES C, D e E). Salienta-se que as questões foram adaptadas durante a realização da entrevista para adequar-se as especificidades trazidas na fala do participante da pesquisa.

Os roteiros foram traduzidos para três idiomas (espanhol, francês e inglês) com intuito de reduzir o tempo de realização das entrevistas, ainda que sejam aprendentes da língua portuguesa seria necessário dispendir de mais tempo dos entrevistados devido aos distintos níveis de proficiência.

Ficou evidente que aspecto de inserção pesquisador no ambiente de pesquisa favorece a participação. Em alguns locais tivemos a oportunidade de acompanhar as aulas, e auxiliar os professores, isso foi possível nos cursos em que o atendimento ao aluno é individual ou realizado em pequenos grupos. Ressalta-se, que durante a realização das entrevistas foi possível tratar de outros temas a partir dos relatos pessoais dos migrantes e refugiados. Isso se deve ao fato de que na entrevista com questionário semiestruturado, as questões podem ser complementadas por causa do fator de adequação ao momento da entrevista, pois não há um padrão para respostas, desse modo, as informações podem ser obtidas com maior fluidez e liberdade (MANZINI,2004, p. 154).

Utilizamos o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (online e impresso) para realização desta pesquisa, informamos aos participantes sobre o tema, a preservação e proteção de sua identidade, os benefícios e a possibilidade de desistir a qualquer momento. Fornecemos nossos contatos (e-mail e número de telefone) para esclarecimento de dúvidas.

As etapas para realização das entrevistas foram divididas em dois momentos: no

primeiro buscamos ir aos locais para a apresentação da pesquisadora e realização das entrevistas com os dirigentes dos locais de ensino (ainda que tivesse realizado contato por telefone e e-mail fez-se necessário devido à algumas restrições apresentadas para entrevistarmos os migrantes e refugiados no local de ensino); no segundo momento foram realizadas entrevistas com professores e alunos.

Destacamos que devido à mudança de governo no cenário federal, após as eleições que ocorram em outubro de 2018, buscamos visitar pessoalmente entre os meses de janeiro a março de 2019 alguns locais para solicitarmos orientações sobre quais os procedimentos adotados pela atual gestão, no que tange ao recebimento de pesquisadores, contudo não conseguimos formalizar os procedimentos. Também enviamos e-mail para o CONARE, mas não obtivemos respostas em relação às informações solicitadas até o final desta pesquisa.

Quanto ao governo do Distrito Federal, conseguimos de maneira informal conversar com alguns servidores da Secretaria de Educação, do CRAS, Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDES (que solicitaram não ser identificados neste estudo), estes comunicaram que por causa das mudanças institucionais os grupos de trabalho que atuavam com temas relacionados aos migrantes e refugiados na gestão anterior passam por processo de reestruturação, além disso, novos grupos de trabalho foram formalizados e iniciaram os o trabalho de diagnóstico sobre a população imigrante e refugiada no Distrito Federal, com objetivo de formular políticas públicas e condução dos projetos em andamento.

No Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH situado na região administrativa do Varjão, solicitamos informações a respeito dos cursos de português para refugiados. A secretaria que nos atendeu apresentou o material impresso que é entregue ao migrante, em um panfleto constavam informações sobre projetos na área de ensino da língua portuguesa e seus respectivos endereços.

Entramos em contato com os projetos através dos números telefônicos listados e constatamos que alguns projetos não estavam mais ativos, como por exemplo, a sala de ensino que ficavam inserida em uma unidade do CRAS-DF e o Instituto Intercultural “Linguae Mundi”. Além das organizações parceiras do IMDH, identificamos outras organizações por meio da pesquisa online.

Este estudo teve a preocupação em se manter o anonimato das pessoas em condição de refúgio, solicitantes de refúgio e imigrantes, pois “a confidencialidade dos dados desponta como condição *sinequa non* para preservar as populações mais propícias a vivenciar ou que já passaram por situações de vulnerabilidade, além do cuidado ético em como conduzir a investigação” (MOREIRA, 2017, p.166).

As entrevistas foram realizadas entre os meses de abril a junho do ano de 2019, a instrumentalização se deu pela aplicação de um questionário com 11 perguntas semi-estruturadas, além do termo de consentimento livre e esclarecido em duas vias, as entrevistas foram realizadas com os dirigentes, professores e alunos. Ressaltamos que as entrevistas foram registradas de maneiras diferentes: com os dirigentes – gravação de áudio e posterior transcrição, por telefone com registro direto, envio do questionário online com esclarecimento de dúvidas através do WhatsApp.

Alguns professores¹⁶ nos sinalizaram sobre a indisponibilidade de tempo para encontro presencial (os que não conseguimos entrevistar em campo), por isso utilizamos: a gravação de áudio e posterior transcrição; entrevista com transcrição direta; a plataforma online *google forms* e *WhatsApp*. Com os alunos: gravação de áudio (com autorização) e posterior transcrição, transcrição direta e o questionário impresso (acompanhamos a transcrição das respostas). Observamos que mesmo se tratando de entrevistas semiestruturadas, na qual o respondente e entrevistador podem modificar os comandos, os refugiados e imigrantes responderam sucintamente. Esclarecemos aos participantes, durante a nossa apresentação, que se tratava de uma pesquisa sobre a implementação de políticas públicas, portanto, não seria necessário contextualizar as suas opiniões com aspectos pessoais de teor privado. Esse fator contribuiu para a aceitação da nossa presença e a participação na pesquisa. Até o mês de junho foram realizadas entrevistas 60 entrevistas (Quadro 4).

Quadro 4 - Síntese das entrevistas realizadas

Entrevistados	Quantidade
Dirigentes	8
Professores	14
Usuários	38
TOTAL	60

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

¹⁶ Os professores que atuam voluntariamente (exceto 2 professores horistas) dependem de caronas ou de transporte público (que tem horários específicos). Os docentes organizam os seus horários de acordo com a disponibilidade do transporte, por essa razão não conseguimos entrevistá-los. Tentamos agendar em outros locais, mas não foi possível.

4.3 Seleção dos locais de ensino

Após contato informal com os dirigentes fomos até os locais para apresentação pessoal e, também conhecer o funcionamento dos cursos. De maneira geral, as entrevistas buscaram perceber quais os procedimentos e as dinâmicas adotadas pelos dirigentes e professores no atendimento aos refugiados, além de observar os processos de coordenação existentes entre estes atores.

Para realização das entrevistas com os professores visitamos os locais mais de uma vez, em razão da dificuldade de deslocamento. Alguns profissionais solicitaram responder o questionário via e-mail, outros solicitaram por ligação telefônica. Quando *in loco* buscamos chegar antes do início das aulas e aguardávamos até o término. Em alguns locais, o tema “políticas públicas” foi utilizado para abordar o porquê da pesquisa, os alunos esclareceram dúvidas a respeito das políticas para os estrangeiros no Brasil.

4.4 Contexto da pesquisa e participantes

O Distrito Federal está localizado na Região Centro-Oeste e a sua organização espacial decorreu de Brasília. Na década de 1950, as mudanças sociais e econômicas eram evidentes no Brasil, e a centralidade política do país passou a integrar a paisagem do Cerrado, o presidente Juscelino Kubitschek propôs o Plano de Metas (1956-1960), objetivando a industrialização do país, com financiamento nacional e internacional. Chamada de “Capital da Esperança”, Brasília recebeu funcionários públicos, empresários, profissionais e migrantes. O Plano Piloto, foi estruturado para atender com prioridade os representantes governamentais, empresários, a classe média. Dessa forma, aqueles (em maior número, os trabalhadores que construíram a cidade e as suas famílias) que não tinham a “reserva” de lotes foram deslocados e acomodados em acampamentos. A população não era atendida pelo governo passaram a ocupar lotes invadidos, os quais se tornaram objeto de negociação política e resultou na construção de cidades-satélites (PALUSO; OLIVEIRA, 2006)

No ano de 1964, o Distrito Federal foi organizado em oito Regiões-Administrativas (RAs), segundo a Companhia de Planejamento do Distrito Federal -CODEPLAN (2017), atualmente o Distrito Federal é constituído por 31 Regiões Administrativas, sendo que deste número, 12 aguardam aprovação para regulamentação.

A imigração no Distrito Federal é constatada desde a sua construção, em 1959 a população de estrangeiros naturalizados ou não, totalizavam 1.216 pessoas que buscavam

principalmente oportunidades na indústria da construção civil. De acordo com a CODEPLAN (2013) com dados compilados a partir de bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, os imigrantes no Distrito Federal contabilizaram em quantidade de pessoas e década: 3.079 pessoas (1960); 4.584 (1970); 9.456 (1980); 7.687 (1991); 6.960 (2000); 8.595 (2010).

De acordo com a Polícia Federal¹⁷ (2019, p.17) até 30 de abril de 2019, constam 19.754 registros ativos de migrantes no Distrito Federal, registra-se também 171.880 solicitações de refúgio ativas no Brasil, sendo o maior número realizada por venezuelanos (104.204) e haitianos (62.193). No Distrito Federal as solicitações de refúgio totalizam 3.119. Segundo o Ministério da Justiça e o CONARE (2018, p.23), no relatório “Refúgio em números – 3ª edição”, em 2017, no DF foram reconhecidas pelo Estado brasileiro como refugiados 329 pessoas.

Esta pesquisa foi realizada em sete RAs do Distrito Federal, buscando atender um dos objetivos propostos que foi o mapeamento dos atores que implementam políticas públicas para os refugiados através do ensino do PLAc. As visitas ocorreram entre os meses de março a junho de 2019, sendo realizados 11 agendamentos (para apresentação da pesquisadora e realização das entrevistas). A escolha pelo mapeamento dos locais de ensino foi devido à: mudança de governo após as eleições presidenciais de 2018, o que inviabilizou a realização das entrevistas com os atores governamentais; a indisponibilidade de materiais que apresentassem o Distrito Federal como região de estudo na perspectiva proposta desta pesquisa.

¹⁷ **Registros (somente ativos), nacionalidade e distribuição espacial.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentacao-policia-federal-ate-abril-de-2019.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

4.5 Participantes da pesquisa

Como recorte neste estudo e para atender aos objetivos propostos, buscamos os atores que participam diretamente na promoção da língua portuguesa: os dirigentes das unidades de ensino e professores. Também os beneficiários das ações destes atores: os alunos (imigrantes e refugiados)

4.5.1 Dirigentes

Cabe esclarecer que nesta pesquisa consideramos como Dirigentes os atores que possuem atribuições de: direção, coordenação, articulação ou supervisão dos projetos.

A primeira entrevista foi realizada com o a coordenadora do *Observatório de Direitos Humanos*, no espaço cedido pela Igreja Assembleia de Deus do Novo Milênio Missão, situada na RA do Núcleo Bandeirante. Em outra ocasião, entrevistamos a coordenadora do projeto *Ser Mais* da Universidade Católica de Brasília – UCB, na unidade central da universidade, onde são ministrados os cursos, por via online foi concedida outra entrevista pela supervisora do projeto.

Outra entrevista, via online, foi realizada com a diretora do curso de *Língua portuguesa para refugiados* do Curso Vila Brasil – língua e cultura, por telefone, entrevistamos a coordenadora do curso que atua também trabalha com a Cáritas Brasileira (Brasília) em salas cedidas de uma escola pública situada na RA de São Sebastião, o curso também atua nas RAs: Recanto das Emas, Taguatinga e Núcleo Bandeirante.

A sexta entrevista foi com a coordenadora do projeto PROACOLHER da Universidade de Brasília – UnB, as aulas acontecem em salas cedidas pelo NEPPE localizado no campus Darcy Ribeiro - Asa Norte. Posteriormente, entrevistamos a coordenadora do “*Projeto de Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes no Distrito Federal e Cidades do Entorno*” que funciona na Casa de Direitos, Asa Sul, onde as aulas são ministradas, também visitamos o projeto *Português do Brasil para refugiados* fomentado pelo Instituto Novo Caminhar, com sede na Igreja Batista Caminho RA do Núcleo Bandeirante, neste entrevistamos o coordenador.

Em relação ao projeto *Educação e cultura para indígena, refugiado e imigrante haitiano no Distrito Federal*, os dados foram coletados de maneira bibliográfica através do plano de trabalho disponibilizado pelo coordenador e informes concedidos presencialmente e via *WhatsApp*, o projeto atuou nas RAs do Varjão, Samambaia Norte e Sul, Guará e atualmente

realiza as suas atividades na RA de São Sebastião na Casa Paulo Freire e no Instituto Federal de Brasília – IFB.

Quadro 5 - Atores participantes da pesquisa: dirigentes

Entrevistados	Atuação
D1	Coordenadora do Observatório de Direitos Humanos do IESB
D2	Coordenadora do projeto Ser + da Universidade Católica de Brasília – UCB
D3	Supervisora do projeto Ser+ da Universidade Católica de Brasília – UCB
D4	Diretora e proprietária do curso Vila Brasil- Língua e Cultura
D5	Coordenadora do curso Vila Brasil – Língua e Cultura
D6	Coordenadora do projeto PROACOLHER - Português para Estrangeiros: língua-cultura e acolhimento em contexto de imigração e refúgio – UnB.
D7	Coordenadora do projeto “Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes no Distrito Federal e Cidades do Entorno”.
D8	Coordenador do projeto “Português do Brasil para refugiados” fomentado pelo Instituto Novo Caminhar.
D9	Coordenador do Projeto “Educação e cultura para indígena, refugiado e imigrante haitiano no Distrito Federal” – UnB
TOTAL	9

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

4.5.2 Professores e alunos

Além dos encontros com os dirigentes, fez-se necessário retornar aos locais para realização das entrevistas com os alunos e professores, no caso: UCB, PROACOLHER, locais de atendimento do Observatório de Direitos Humanos (Riacho Fundo I, Núcleo Bandeirante, Paranoá), e o projeto Cáritas no São Sebastião. No projeto do Observatório de Direitos Humanos, a primeira visita na RA-Núcleo Bandeirante consistiu na apresentação da pesquisadora à coordenação do curso, neste dia não foi possível a realização de entrevistas com os professores ou alunos devido ao tempo disponível, posteriormente, fomos a RA - Riacho Fundo, onde conseguimos entrevistar um professor, neste dia, os alunos não compareceram às aulas. Ainda como parte do projeto do Observatório de Direitos Humanos, visitamos a RA – Paranoá, onde entrevistamos 3 professores e 10 alunos, para tanto, chegamos antes do início das aulas e participamos ativamente através do esclarecimento das dúvidas dos alunos em relação aos exercícios de português e nas atividades de expressão oral. Neste local, os alunos são atendidos individualmente ou em pequenos grupos. Conversamos com alguns imigrantes venezuelanos e haitianos que nos contaram parte de sua trajetória no país.

Na Universidade Católica de Brasília, a primeira visita foi realizada para conhecer o local e nos apresentarmos, após agendamento pudemos acompanhar durante um dia (manhã e

tarde) como é a dinâmica do curso, para tanto, chegamos ao local a partir das 9h da manhã e aguardamos na secretaria do curso. No decorrer da manhã conversamos informalmente com a assistente administrativa do curso e com os estagiários que estavam presentes. Concomitante aos atendimentos para os alunos do curso, muitos imigrantes e refugiados procuravam a secretaria para saber da disponibilidade de matrícula, e outras informações (um imigrante buscou a secretaria após receber através de um e-mail do Ministério da Justiça a informação de que necessitava apresentar o diploma de proficiência em língua portuguesa para integrar o seu pedido de naturalização).

As aulas para imigrantes e refugiados na UCB acontecem com agendamento prévio, os alunos e professores chegam no horário estabelecido (as aulas são ministradas individualmente podendo ocorrer em duplas). Entrevistamos 4 professores e 4 alunos, além de acompanhar os trâmites administrativos na secretaria do curso, sinalizamos que durante o período em que estivemos no local fomos convidados a conhecer a estrutura física da UCB e os locais onde acontecem as aulas, também foram apresentados os registros e documentos que nortearam a implementação do curso. O atendimento prestado pelos funcionários e pela coordenação, além da atenção recebida em relação a proposta deste estudo, nos possibilitou compilar os dados solicitados e perceber outros que não estavam previstos para análise.

Posto isso, em continuidade a descrição dos procedimentos realizados, estivemos nas instalações do NEPPE, onde são ministradas as aulas do projeto de extensão - PROACOLHER, no local conseguimos entrevistar um número maior de alunos. Outro fator que elevou o número de entrevistas com os alunos foi o uso do questionário pelos professores como instrumento de expressão oral e escrita. Por motivo do término das aulas no horário previsto, e pela necessidade dos professores se deslocarem até as suas residências não conseguimos realizar as entrevistas com os docentes naquele momento, a alternativa sugerida foi o envio do questionário via *Google forms* e para esclarecimento de dúvidas foi utilizado o *WhatsApp*. Desse modo, entrevistamos 15 alunos e 3 professores.

No curso *Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes no Distrito Federal e Cidades do Entorno* promovido na Casa de Direitos não foi possível a realização de entrevistas com os alunos, segundo a coordenação, por solicitação dos alunos. A dirigente nos informou que durante o período compreendido entre a inauguração da Casa de Direitos e até o mês de maio, o local recebeu muitos pesquisadores e representantes da imprensa. De acordo com a coordenação, isso atrapalhou o andamento das aulas, e alguns alunos se sentiam constrangidos. Em respeito ao encaminhamento apresentado, não aguardamos os alunos no local ou esperamos a sua saída do ambiente para entrevistá-los, consoante a ideia de que:

enquanto pesquisadores, refletir sobre o papel e a posição que ocupamos no percurso da pesquisa, assim como aqueles relegados a nossas contrapartes – que merecem ter o reconhecimento como sujeitos. Reque estarmos atentos aos usos que esta possa representar (e possam ser feitos dela) além de como podemos contribuir, mesmo que não intencionalmente, para a reprodução de certos rótulos, parâmetros ou paradigmas que possam rechaçar certos sujeitos ou tratá-los de forma estéril, reafirmando seu lugar de subalternidade. Manter-se firme no compromisso de colaborar, em alguma medida, para conferir maior dignidade às condições de vida destes migrantes implica situar-se no diálogo permanente, estar aberto à escuta sensível e ajudar, de algum modo, a tornar ativas as vozes de pessoas invisibilizadas, historicamente silenciadas e marginalizadas (MOREIRA, 2017, p. 168).

Após a visita a Casa de Direitos, no dia previsto para realização das aulas retornamos à RA- Núcleo Bandeirante no local do projeto “*Português para imigrantes e refugiados*” fomentado pelo Instituto Novo Caminhar, ali entrevistamos 1 professor e 4 alunos. Por fim, registra-se que na RA- São Sebastião, entrevistamos 3 alunos e 1 professor, o projeto é fomentado pela Cáritas Brasileira em parceria com o Curso Vila Brasil – língua e cultura, com autorização da coordenadora local (salienta-se que, apesar de integrar o projeto da Cáritas Brasília, neste local não houve expressiva procura para realização de reportagens ou pesquisas do modo com que ocorreu na Casa de Direitos, portanto, os alunos foram receptivos).

Destacamos que, o curso Vila Brasil – língua e cultura, atua em parceria com outros projetos (Cáritas Brasília e o Instituto Novo Caminhar), além de realizar atendimentos de maneira itinerante, por isso as entrevistas com os professores e alunos destes outros locais se integram ao Curso Vila Brasil – língua e cultura.

No projeto *Educação e cultura para indígena, refugiado e imigrante haitiano no Distrito Federal* não foi possível a realização de entrevistas presencialmente. Por essa razão, responderam o questionário online 1 professor e 1 aluno imigrante. Registramos que o período disponível para coleta dos dados nos locais coincidiu com as datas pré-agendadas em outros projetos, e posteriormente com o período de recesso das aulas.

Esta pesquisa se orientou pela preservação do anonimato dos migrantes e refugiados. Por isso, serão utilizados para sua identificação somente letras e números, e, por causa do pedido de alguns professores pela não identificação seguiremos o mesmo modelo de registro.

Quadro 6 - Atores participantes da pesquisa: professores

Entrevistado	Formação	SEXO	IDADE	Local de atuação
P1	Estudante de Relações Internacionais	F	26	Observatório de Direitos Humanos
P2	Jornalista/estudante de Relações Internacionais	F	57	Observatório de Direitos Humanos
P3	Graduada em Economia	F	23	Observatório de Direitos Humanos
P4	Estudante de Relações Internacionais	M	22	Observatório de Direitos Humanos
P5	Estudante de Psicologia	F	23	Universidade Católica de Brasília – UCB
P6	Estudante de Relações Internacionais	F	20	Universidade Católica de Brasília – UCB
P7	Estudante de Odontologia	F	21	Universidade Católica de Brasília – UCB
P8	Estudante de Relações Internacionais	F	22	Universidade Católica de Brasília – UCB
P9	Graduada em Letras/Português do Brasil como Segunda Língua.	F	26	Curso Vila Brasil – Língua e Cultura Cáritas Brasileira / RA - São Sebastião Educação e Cultura para Indígena, Refugiado e Imigrante haitiano no Distrito Federal
P10	Graduada em Letras/Português do Brasil como Segunda Língua.	F	26	Curso Vila Brasil – Língua e Cultura Cáritas Brasileira / RA - São Sebastião
P11	Graduada em Letras/Português do Brasil como Segunda Língua.	F	21	Português do Brasil para Refugiados
P12	Graduada em Letras/Português do Brasil como Segunda Língua.	F	32	PROACOLHER - Universidade de Brasília
P13	Graduada em Letras/ Inglês	F	24	PROACOLHER – Universidade de Brasília
P14	Graduado em Letras/ Inglês	M	23	PROACOLHER – Universidade de Brasília
TOTAL				14

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Durante as visitas foi constatado que os cursos de português para refugiados atendem também outros perfis migrantes. Realçamos que, os dados registrados neste estudo correspondem ao *status*, ou **condição declarada pelo entrevistado**¹⁸. Quando em campo, nos

¹⁸ Destacamos que não tivemos acesso aos dados pessoais do imigrante (ou acesso a documentos advindos de órgãos oficiais que comprovassem a sua condição), portanto, a condição declarada pela pessoa durante a realização da entrevista foi utilizada como critério para o recorte dos dados neste estudo. Sobre as definições e critérios a respeito da condição de refugiado no Brasil, ver o capítulo 1 deste estudo.

apresentamos em sala de aula, explicamos o teor da pesquisa e solicitamos a participação dos alunos refugiados, no contexto, outros migrantes se disponibilizaram a conceder as entrevistas (não nos pareceu correto ignorar a demonstração de interesse destes alunos).

Para registro das entrevistas foram utilizados os seguintes meios: o celular para gravação da entrevista e posterior transcrição; questionário impresso que foi respondido por alguns alunos. À vista disso, esclarecemos as designações apresentadas no Quadro 7 e Apêndice A: a) para os atores participantes: alunos (refugiados), respectivamente: R- Refugiado e M – Migrante; b) Estado civil: S – solteiro e C – casado; c) Sexo: F – feminino e M – masculino. No total foram entrevistadas 38 pessoas, sendo 20 migrantes (Apêndice A) e 18 refugiados. Em atenção à proposta desta pesquisa sobre a abordagem do Português como língua de acolhimento - PLAc destacamos as entrevistas realizadas com os refugiados, conquanto, as entrevistas realizadas com outros perfis migrantes serão comentadas ao final da análise que contextualiza a implementação de políticas públicas.

Quadro 7 - Atores participantes da pesquisa: alunos (refugiados)

Entrevistado	Nacionalidade	Estado civil	Idade	Sexo	Local de estudo
R1	Haiti	S	25	M	Observatório de Direitos Humanos
R2	Cubana	S	45	F	Observatório de Direitos Humanos
R3	Haiti	S	22	M	Observatório de Direitos Humanos
R4	Cuba	C	51	M	Observatório de Direitos Humanos
R5	Paquistão	S	X	M	Universidade Católica de Brasília – UCB
R6	Nigéria	C	31	F	Curso Vila Brasil – Língua e Cultura Cáritas Brasileira / RA - São Sebastião
R7	Nigéria	S	43	F	Curso Vila Brasil – Língua e Cultura Cáritas Brasileira / RA - São Sebastião
R8	Paquistão	C	32	M	PROACOLHER - Universidade de Brasília
R9	Togo	S	34	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R10	Tunísia	S	36	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R11	Paquistão	C	38	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R12	Paquistão	C	48	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R13	Cuba	C	25	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R14	Bangladesh	S	25	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília

Entrevistado	Nacionalidade	Estado civil	Idade	Sexo	Local de estudo
R15	Bangladesh	S	28	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R16	Cuba	C	24	F	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R17	Haiti	S	X	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R18	Benin	S	35	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
TOTAL					18

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

4.6 Sistematização e análise dos dados

Ao fim das etapas iniciais de pesquisa, e concluída a fase de entrevistas, o material foi analisado e delimitamos as categorias/dimensões para analisar os resultados, propor reflexões e realizar considerações finais acerca dos objetivos deste estudo.

4.6.1 Procedimentos para análise dos dados

Sabendo que a análise dos dados tem por objetivo a compreensão acerca dos fenômenos sociais e as relações que os constitui, e em consonância com a perspectiva de que “o tratamento dos dados, a inferência e a interpretação, por fim, objetivam tornar os dados válidos e significativos” (GIL, 2007, p. 165), as entrevistas (dirigentes, professores e alunos) foram lidas e observados os aspectos que contemplavam as possíveis categorias/dimensões de análise. Segundo Bardin (2009), a categorização:

[...] é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo género (analogia), com critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso de análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão das características comuns destes elementos. (BARDIN, 2009, p. 145).

Após a identificação das Unidades de registro (UR's) que se refere a significação ou dado considerado para observar a frequência e categorias. As UR's mais utilizadas são: a palavra; o tema; o objeto ou referente; o personagem; o acontecimento; o documento (BARDIN, 2009). Dos temas extraídos destacamos: a) as parcerias entre atores estatais e não-estatais; b) organização e funcionamento dos locais de ensino do PLAc; c) a falta de recursos para manutenção dos projetos; d) atividades pedagógicas desenvolvidas nos projetos; dificuldades dos aprendentes (refugiados) em relação a frequência nas aulas; e) motivação dos dirigentes,

professores e alunos em relação a participação nos projetos; e, e) compreensão sobre as políticas públicas para pessoas que se encontram em condição de refugiado.

Os temas foram relacionados em três dimensões e duas subdimensões. Estas dimensões foram concebidas a partir das linhas da análise de conteúdo e aspectos relacionados à implementação de políticas públicas, além da observação dos elementos da ação pública (LASCOURMES Y LE GALÈS, 2012). A descrição analítica se orientou pelos aportes teóricos apresentados sobre: a legislação nacional que trata dos migrantes e refugiados; a constituição identitária pelo uso do Português como língua de acolhimento; e, implementação de políticas públicas.

Quadro 8 - - Síntese da proposta de análise

Proposta de análise		
	Objetivos	Dimensões
1	Mapear os atores que promovem o ensino do PLAc no Distrito Federal	Características da estrutura dos projetos Aspectos de manutenção Atenção ao eixo pedagógico
2	Identificar os processos de coordenação entre os atores para implementação de políticas públicas.	Processos e práticas de implementação da política Formalização de parcerias Vínculos e sociabilidade
3	Analisar as relações constituídas entre os atores e os elementos da ação pública	Percepção dos atores Características das políticas públicas para refugiados: o modelo tripartite na legislação brasileira Alinhamento de planos e ações Percepção dos atores Elementos da ação pública

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

4.7 Síntese do capítulo

Neste capítulo apresentamos os caminhos metodológicos adotados para realização do estudo, além de explicitar como ocorreram as entrevistas nos locais em que visitamos. Ao contabilizamos 60 participantes desta pesquisa: 9 dirigentes, 14 professores, 18 refugiados e 20 imigrantes (APÊNDICE A). Destacamos as abordagens selecionadas para análise dos dados e apresentamos o quadro síntese com referência aos objetivos e as respectivas dimensões de análise.

CAPÍTULO 5

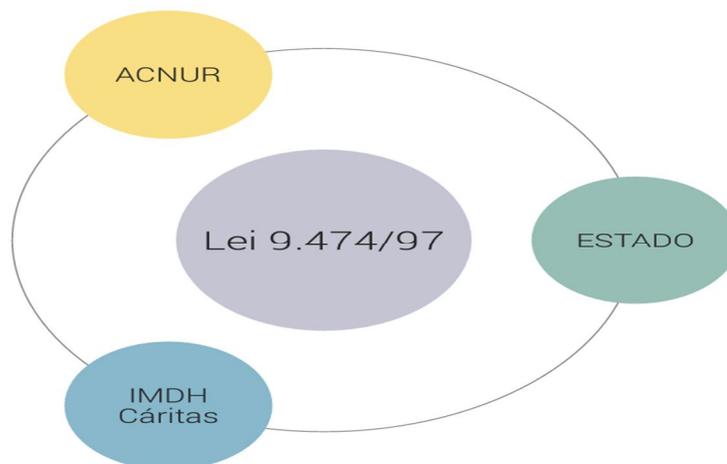
APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

Neste capítulo procuramos analisar como se dá a coordenação entre as entidades e atores envolvidos na implementação de políticas públicas no Distrito Federal para os refugiados por meio do ensino do Português como língua de acolhimento. Na primeira parte é apresentado o modelo tripartite instaurado na legislação brasileira para proteção dos refugiados. Posteriormente: mapeamento dos locais do ensino do Português como língua de acolhimento; identificação dos atores que atuam na promoção de direitos aos refugiados no Distrito Federal; os processos de coordenação que envolve os atores; e por fim, os elementos da ação pública identificados durante a pesquisa.

5.1 Características das políticas públicas para refugiados: o modelo tripartite na legislação brasileira

Para a análise dos dados e mapeamento dos atores envolvidos nos processos de implementação de políticas públicas para os refugiados no Distrito Federal é importante evocar alguns conceitos apresentados no Cap.1 deste estudo. Juridicamente os preceitos que regem as ações em relação a população de refugiados no Brasil ancora-se na Constituição Federal de 1988, e na Lei nº 9.474 de 1997. Deve-se também a recepção das normativas internacionais sobre os Direitos Humanos e refugiados (*Declaração Universal dos Direitos do Homem - 1948, da Convenção de 51, Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena -1984*). Com a criação do CONARE, em 1997, nos termos da Lei do Refúgio, foi estabelecida a relação: Estado, sociedade civil (exemplificamos com: Cáritas Arquidiocesana e IMDH) e o ACNUR. O modelo adotado (figura 6) é explicado, em face que “*os organismos que compõe o CONARE já se reuniam informalmente desde 1994, trabalhando na questão da integração local dos refugiados e na elaboração da lei brasileira sobre o tema*” (JUBILUT, 2007a, p. 193).

Figura 5 - Modelo de proteção aos refugiados



Fonte: Elaborado pela autora (2019)

O modelo tripartite adotado pela legislação brasileira é um arranjo intitucional do CONARE. O Comitê é o órgão deliberativo encarregado pela regularização e garantia da proteção dos direitos humanos dos refugiados no território nacional. Para efetivar essas ações, se integram nas reuniões, representantes de cinco ministérios (MRE; MTE; MEC; MS e MJ), além do Departamento de Polícia Federal, um representante de uma organização que atue em atividades assistenciais e de proteção aos refugiados, e o ACNUR que não tem direito a voto, mas possui voz nas reuniões .

No Brasil, as políticas públicas para os refugiados tem amparo legal na Constituição Federal de 1988, esta que positivou a garantia do direito de tratamento igualitário aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país. Em observância ao texto constitucional, atuam redes de proteção na acolhida, tal qual, a *Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMIR)*, cujas entidades estão “presentes em todas as regiões do Brasil, unidas no compromisso humanitário da atenção e reassentamento de refugiados e refugiadas, acolhida, defesa de direitos e integração de imigrantes” (REMHU, 2014)¹⁹, estas entidades prestam assistência jurídica, encaminhamentos para programas educacionais, promoção de direitos e integração dos imigrantes e refugiados. Carneiro e Rocha (2006, p. 28), informam que “durante todo o processo de inserção dos refugiados na sociedade brasileira, são desenvolvidos programas para

¹⁹ Em defesa dos direitos dos migrantes. Entrevista com Rosita Milesi. **REMHU**: revista interdisciplinar da mobilidade humana. MSCS, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200017. Acesso em: 22 jun.2019.

o acompanhamento, para que estes adquiram condições de se integrar de uma forma concreta e estruturada”.

Sobre as atribuições, ao CONARE cabe coordenar as ações entre esses atores, sendo suas atribuições: em primeira instância (analisar o pedido e declarar o reconhecimento da condição de refúgio e decidir a cessação e a perda da condição de refugiado); implementar políticas públicas no Brasil para os refugiados; atuar nas decisões sobre reassentamentos; acompanhar projetos de integração local; coordenar ações e prestar esclarecimentos em relação a assistência, proteção e procedimentos para relacionados ao instituto do refúgio e estrangeiros (JUBILUT, 2007b).

Compete ao ACNUR “a proteção internacional dos refugiados que se enquadram no âmbito da sua competência, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas” (ACNUR, 2011, p.7), além disso, de acordo com a Resolução Normativa nº 14 de 27/12/2011:

[...] formular e apresentar ao CONARE a solicitação de reassentamento; instruir Brasil; contribuir financeiramente com o projeto de reintegração local dos refugiados reassentados; coordenar e monitorar a execução dos projetos de integração local dos refugiados reassentados por parte das organizações da sociedade civil implementadoras do programa; e ainda, assegurar o deslocamento dos refugiados ao Brasil. (CONARE, 2011, p. 2)

Em relação as organizações da sociedade civil, ainda segundo Resolução Normativa nº 14 de 27/12/2011, no art. 5º são conferidas a estas, as atribuições de: execução de acordos com entidades financiadoras que buscam a integração local dos refugiados reassentados; prestar assistência em relação ao acompanhamento individual e familiar do reassentado; identificação de locais para acolhida do refugiado; preparar a infraestrutura básica para acolhida e subsistência dos refugiados; constituir redes de apoio para cooperação voluntária; promover ações para incentivar a autonomia social e financeira dos imigrantes; comunicar ao Governo Brasileiro sobre as ações realizadas para integração local.

Sobre as políticas públicas para refugiados Tessarolo e Rodrigues e (2015), assinalam que existem dois modelos para elaboração: o primeiro é estabelecido a partir da CF/88 e as garantias fundamentais sobre o acesso aos direitos sociais, por exemplo, a educação, emprego e saúde; e, o segundo são as políticas focalistas, que tem um público alvo específico e as seus desdobramentos buscam atender as demandas dessa população. Segundo os autores:

[...] as ações focalistas complementam a universalização de direitos contribuindo para diminuir as distâncias normalmente existentes entre a direitos, contribuindo para diminuir as distâncias normalmente existentes entre a realidade dos grupos focalizados e a noção de igualdade de oportunidades embutida realidade dos grupos focalizados e a noção de igualdade de oportunidades embutida nos direitos universais. (RODRIGUES; TESSAROLO, 2015, p. 63)

Alguns exemplos de políticas focalistas foram apresentadas no capítulo 2 (2.4) deste estudo, como política centralizada tem-se a rubrica orçamentária prevista no orçamento federal, e as ações realizadas por meio de decretos, resoluções e leis estaduais.

Dom Paulo Evaristo Arns na narrativa “Não basta acolher os refugiados, é preciso denunciar a violência” descreve como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a igreja atuava na acolhida de refugiados no Brasil na década de 70. Informa que eles eram vistos com “maus olhos ... uma vez que eles buscavam refúgio pelos mesmos motivos que muitos brasileiros foram obrigados a buscar refúgio em outros países” (ARNS, 2007. p.67). Nos anos de 1988 e 1989, a Cáritas Arquidiocesana passou a regular contratos e convênios com o SENAI e SENAC para possibilitar aos refugiados a realização de cursos profissionais objetivando a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho.

Após o período de exceção e a visibilidade dos movimentos sociais pela reivindicação da participação social no processo de elaboração de políticas públicas, um sistema de apoio e execução de ações de assistência social emergiram da sociedade civil. Assim os atores envolvidos nos processos de formulação e implementação de política passaram a compor arenas com representantes estatais e não-estatais. Nessa perspectiva, a lei do Refúgio, como mencionado início desde capítulo postulou o arranjo de proteção ao refúgio no país em linha tripartite, na qual as organizações não-governamentais assumem posição de protagonistas e fomentam em regime colaborativo as políticas públicas para os refugiados.

5.2 Mapeamento dos locais do ensino do português como língua de acolhimento

5.2.1 Observatório de Direitos Humanos do curso de Relações Internacionais do IESB

O observatório foi criado em 2015, mas as suas atividades iniciaram no primeiro semestre de 2016. Segundo a D1 um dos fatos motivadores para que idealizasse o projeto foram suas reflexões a respeito da crise do Haiti, ocorrida no ano de 2010. Além disso, quando ministrava a disciplina “Proteção internacional dos Direitos Humanos” teve contato com haitianos na RA do Varjão e na RA de Samambaia com paquistaneses e indianos, ali percebeu a necessidade dessas pessoas para se inserir no mercado de trabalho e na sociedade. Diante disso, identificou que a barreira linguística era um dos principais motivos. A coordenação buscou o Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH para realizar uma parceria no sentido de estruturar o projeto e atender aos imigrantes. Com a parceria firmada, foram disponibilizados espaços para que as aulas ocorressem nas regiões administrativas do Riacho Fundo I e Paranoá. Posteriormente, a coordenação buscou um local na RA – Núcleo Bandeirante, onde foram cedidas salas pela Igreja Assembleia de Deus Igreja Novo Milênio.

Segundo documento descritivo do projeto, os objetivos consistem em: ensinar português de uma forma descontraída e adaptando ao dia-a-dia do aluno; desenvolver estratégias para a inserção cultural e organizar atendimentos médicos, suporte jurídico e confraternizações. Tem como público-alvo os imigrantes legais haitianos, refugiados paquistanês, sírios, indianos e africanos.

Os resultados esperados pelo projeto é que ao aprender o português o migrante ou refugiado utilize o idioma como ferramenta de inserção na sociedade brasileira. Além disso, consoante com a Lei de Diretrizes e Bases de Educação (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 em seu artigo 2º Título II dos princípios e fins da Educação Nacional, o projeto busca fomentar a prática educativa com inspiração *“nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”* (BRASIL, 1996).

De acordo com a D1, os professores que ministram as aulas de português aos imigrantes e refugiados são alunos (voluntários) do curso de relações Internacionais do IESB. Os professores/voluntários não possuem formação em licenciaturas ou cursos de aperfeiçoamento ou extensão na área de ensino da língua portuguesa e recebem do projeto capacitação.

As aulas ocorrem aos sábados, no período vespertino (15h às 18h, dependendo do local), com carga horária de 2h semanais em três regiões administrativas do Distrito Federal: Riacho

Fundo I, em uma sala cedida por uma escola pública; Núcleo Bandeirante, nas dependências da Igreja Assembleia de Deus Igreja Novo Milênio Missão; e, Paranoá, no Centro de Cultura e Desenvolvimento. O material didático utilizado nas aulas foi desenvolvido pelos alunos do curso de Relações Internacionais e a dirigente. A apostila é composta por 136 páginas e dividida em três níveis (básico, intermediário e avançado) com abrangência de 14 temas relacionados à gramática e prática escrita sobre contextos culturais e ambientais do Brasil.

Segundo a dirigente, o observatório é mantido pelos alunos voluntários (coordenação e professores), portanto, não recebe recursos financeiros das instituições parceiras ou de órgãos estatais (governo federal ou distrital). Quando *in loco*, presenciamos a chegada de alguns professores que levavam alimentos que foram servidos ao término da aula, além dos materiais didáticos (utilizam o material didático produzido pelo curso e adaptados pelos professores/voluntários) e escolares (apostilas impressa, canetas, lápis, borracha e outros).

Além das ações de ensino são realizadas atividades conjuntas de assistência ao imigrante realizadas pela Cruz Vermelha e campanhas de doações de roupas e alimentos em parceria com Instituto de Direito Público. No ano de 2016, o Programa de Ajuda Direta (DAP) financiado pela Austrália e gerenciado pelo Ministério de Relações Exteriores e Comércio da Austrália para pequenas doações selecionou (após cumprimento de três etapas do processo seletivo), o projeto do Observatório de Direitos Humanos – ODH, que recebeu o auxílio financeiro de R\$4.000 (quatro mil reais), cerca de US\$ 1,032 mil²⁰ dólares. O dinheiro²¹ foi utilizado para comprar materiais escolares, mochilas e garrafas de água que foram dadas aos refugiados e migrantes para entrega destes materiais foi realizada uma confraternização no dia da saúde promovido pela Cruz Vermelha.

No período compreendido entre 2016 e 2017, o Observatório atendeu cerca de 47 pessoas, sendo 16 mulheres (Haiti) e 31 homens (Haiti), na unidade do Paranoá. No Riacho Fundo foram 40 pessoas, destas 16 mulheres (Camarões, Congo, Haiti, Cuba, Paquistão e Palestina) e 24 homens (Camarões, Congo, Paquistão, Haiti e Cuba). Em 2019, participam das aulas cerca de 30 pessoas. Desde a criação do projeto foram atendidos²² aproximadamente 80 refugiados e 25 imigrantes com idade entre 20 a 58 anos. Desde 2016, 30 alunos-voluntários se

²⁰ Banco Central do Brasil. **Conversor de Moedas**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conversao>. Acesso em 20. jun. 2019.

²¹ O Programa de Ajuda Direta (DAP) é “um programa flexível de pequenas doações financiado pelo governo da Austrália e gerenciado pelo Ministério de Relações Exteriores e Comércio da Austrália. O objetivo do programa é auxiliar iniciativas locais de desenvolvimento, abordar a situação humanitária nos países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, cumprir os objetivos da Austrália de diplomacia pública e de relações internacionais”. Disponível em: https://brazil.embassy.gov.au/brasportuguese/Development_cooperat.html. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

²² Registra-se aqui o número de alunos que conseguiram frequentar as aulas até a conclusão dos semestres.

envolveram no projeto. Ressalta-se, que o número de alunos que buscam o curso não reflete o número daqueles que consegue concluir, isso ocorre por causa da impossibilidade de alguns continuarem a frequentar às aulas por dificuldades financeiras (não conseguem pagar as passagens quando não moram próximo aos locais) e por causa dos horários de trabalho, muitos imigrantes e refugiados trabalham de maneira esporádica em funções como: garçom, empregadas domésticas, e outros trabalhos sem vínculo formal.

Quadro 9 - Síntese sobre o projeto: Observatório de Direitos Humanos do curso de Relações Internacionais – IESB

Observatório de Direitos Humanos do curso de Relações Internacionais – IESB Data do início do projeto: primeiro semestre de 2016 Localização do Projeto: RAs (Riacho Fundo I, Núcleo Bandeirante e Paranoá)	
Nº total de pessoas atendidas pelo projeto desde o início de suas atividades	Sem precisão
Nº de imigrantes atendidos	25
Número de refugiados atendidos	60
Nacionalidade dos alunos atendidos	Síria, Haiti, Paquistão, Gana, Venezuela, Colômbia, Venezuela, Cuba, Marrocos, Camarões, Congo, Palestina e Índia
Faixa etária dos alunos	20 a 58 anos
Nº de pessoas envolvidas no projeto	30 alunos do curso de Relações Internacionais do IESB desde o início do projeto, além de voluntários da Universidade de Brasília (1 estudante de Letras, em 1/2019), do Instituto Federal de Brasília (1 estudante em 1/2019) e pessoas sem vínculo com instituições de ensino (2 em 1/2019)
Parceiros do projeto	IESB, IMDH
Redes sociais do projeto	 @Direitos Humanos  https://www.facebook.com/DireitosHumanos/
Contato:	gallardo.francisca@gmail.com odh.iesb@gmail.com

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

5.2.2 Projeto “Ser+ da Universidade Católica de Brasília (UCB)”

O Projeto Ser+ integra a Escola de Educação, Tecnologia e Comunicação da Universidade Católica de Brasília (UCB), é caracterizado como atividade de extensão, na qual os alunos da instituição logram horas complementares. Neste, o discente pode participar de programas em distintas áreas. Segundo a D3, a abordagem conceitual e compreensão sobre os direitos das populações migrantes sempre permeou à universidade sendo presentes nas atividades dos cursos de: Letras, Relações internacionais, Direito e Psicologia; também, nos cursos e pesquisas dos programas de pós-graduação.

O projeto Ser+ busca possibilitar ao estudante da UCB, de maneira participativa, o acesso à conceitos e vivências com o objetivo de contribuir para a sua formação cidadã, além disso, colaborar com o desenvolvimento local das comunidades onde atua. Neste sentido, a dinâmica das ações do projeto consiste na inserção do estudante em comunidades para que eles compreendam as rotinas, identifique problemas e juntamente com a população atendida, busque soluções.

O público-alvo do projeto são: instituições sem fins lucrativos (creches, asilos, casas de apoio) associações comunitárias, escolas públicas, e outros locais em que for possível a sua realização. Em consonância com a missão da Universidade Católica de Brasília, que consiste em “atuar solidária e efetivamente para o desenvolvimento integral da pessoa humana e da sociedade, por meio da geração e comunhão do saber, comprometida com a qualidade e os valores éticos e cristãos, na busca da verdade” (UCB, 2017, p.7), o projeto Ser+ passou a ofertar em sua unidade situada na RA Taguatinga, o curso de língua portuguesa para atender imigrantes e refugiados em parceria com o IMDH.

Em 2015 foi instituído o programa “Português para migrantes e refugiados” que iniciou suas atividades no segundo semestre daquele ano. Os objetivos do projeto ancoram-se: na oferta de vagas para aulas de língua portuguesa para os imigrantes e refugiados; e, suporte digital aos estrangeiros, através, por exemplo, da elaboração de currículos. Com isso, promover a sociabilidade do migrante e a sua inserção no mercado de trabalho.

De acordo com a D2 além da atuação dos estudantes da universidade, pessoas da comunidade tiveram interesse em participar como voluntários no projeto e integram também o quadro de professores/voluntários do curso. Importa dizer que, os voluntários participam de um curso de capacitação antes do início do curso ministrado por um docente do Departamento de Letras da UCB. Os professores/voluntários são de diferentes áreas de formação, porém são acompanhados pelos supervisores do programa durante todo o semestre. As aulas são

ministradas individualmente ou em grupos (três pessoas), por esse motivo são agendadas semanalmente (as salas e horários são reservados). Aponta a dirigente 2 que o curso tem alta procura, até o mês de maio, 80 pessoas buscaram o curso para realizar matrículas, mas não tinham vagas disponíveis, um dos motivos sinalizado pela D2 é a gratuidade do curso.

Destacamos que, durante a visita à instituição (maio de 2019) acompanhamos a rotina do programa, verificamos que as aulas ocorreram em salas diferentes e as aulas ocorreram de maneira individual, além disso denotamos a preocupação da Assistente de projetos de Extensão (responsável pelo agendamento das aulas – que ocorrem uma ou duas vezes por semana) em compor a grade semanal conforme a disponibilidade dos professores/voluntários e alunos com finalidade de garantir o andamento regular do curso.

Segundo a D2, a partir do primeiro semestre de 2019, o curso passou a ser reestruturado e a previsão é que seja ofertado em módulos, contudo sem a exigência de mudança de nível (podendo ocorrer quando o aprendente sentir-se seguro em relação as competências do nível em que se encontrar), também será emitido um certificado de participação para os professores/voluntários (os estudantes da UCB recebem uma declaração para compor as horas complementares do curso em que é matriculado) e alunos. A respeito do material didático utilizado nas aulas, a D3 esclareceu que foi elaborado pelo curso de Letras da UCB um programa de língua portuguesa padrão, o conteúdo e atividades fomentam 60 horas de curso. As atividades propostas contemplam aspectos da oralidade e escrita a partir de situações cotidianas, também, aspectos sobre a cultura brasileira. O projeto tem parceria com o IMDH e tem buscado realizar outras com o Estado, Organizações não-governamentais (ONGs) e organismos internacionais.

Quadro 10 - Síntese sobre o projeto: “Português para Migrantes e Refugiados da UCB”

Projeto: “Português para Migrantes e Refugiados da UCB” Data do início do projeto: segundo semestre de 2015 Localização do Projeto: Universidade Católica de Brasília – UCB na RA Taguatinga	
Nº total de pessoas atendidas pelo projeto desde o início de suas atividades	270
Nº de imigrantes atendidos	162
Nº de refugiados atendidos	108
Quantitativo de alunos por gênero	Feminino (76) / Masculino (194)
Nacionalidade dos alunos atendidos	Afeganistão, Argélia, Ahanaiian, Bangladesh, Benin, Camarões, Colômbia, Congo, Coreia do Sul, Cuba, Damasco, Egito, Etiópia, Gana, Guiné, Haiti, Índia, Iraque, Jordânia, Líbia, Nigéria,

Projeto: “Português para Migrantes e Refugiados da UCB” Data do início do projeto: segundo semestre de 2015 Localização do Projeto: Universidade Católica de Brasília – UCB na RA Taguatinga	
	Palestina, Paquistão, Quênia, Paraguai, Síria, Tanzânia, Togo, Turquia, Venezuela
Faixa etária dos alunos	Entre 31 a 64 anos
Nº de pessoas envolvidas no projeto	Diretor (1), Supervisores (2), Assistente de projeto (1) Estagiário (2) professores/voluntários (30)
Parceiros do projeto	IMDH
Redes sociais do projeto	 @catolicadebrasil  https://www.facebook.com/catolicadebrasil/
Contato:	+55 (61) 3356-9032 projetoermis@ucb.br

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

5.2.3 Projeto: português de acolhimento Vila Brasil

O curso Vila Brasil foi criado em agosto de 2012, buscando atender a uma demanda que crescia na cidade de Brasília que era ensinar Português para os estrangeiros e diplomatas que chegavam na Capital Federal. De acordo com a D4, foi o primeiro curso a oferecer esta modalidade de ensino na cidade com a visão de ser uma instituição de referência, foi expandindo os seus projetos e hoje atende diplomatas, executivos (alunos pagantes) e imigrantes e refugiados (gratuitamente).

O projeto foi viabilizado após a consolidação da escola, e reconhecimento social, atendendo um maior número de alunos pagantes. Consequente a isso, foi possível financiar o projeto que teve início em 2017, na ocasião foram atendidas 5 famílias e alguns estudantes do curso de Letras Português como Segunda Língua (PBSL) que buscavam cumprir o estágio obrigatório ministrando aulas à estrangeiros. No mês de abril de 2019, o grupo professores/voluntários (16 pessoas com formação em Letras/ português, inglês espanhol e PBSL) atenderam 39 estudantes (imigrantes e refugiados) devido à alta rotatividade esse número é variável. A realização do curso se dá por ciclos de 30 horas, ao final o professor/voluntário e alunos recebem o certificado de participação.

As parcerias existentes são com: o IMDH que encaminha alunos; com a Cáritas Brasileira, no caso, os professores/voluntários são encaminhados pelo Vila Brasil; e, com o Instituto Novo Caminhar da Igreja Batista Caminho. O curso não recebe apoio financeiro de instituições governamentais e não possui acordo formal com as organizações mencionadas. Algumas embaixadas doam material escolar (cadernos e canetas), porém não é suficiente para suprir as necessidades. Predominantemente, os professores/voluntários que atuam no projeto

são alunos em formação ou graduados em Letras (Português, Inglês Espanhol e PBSL), somente a coordenação pedagógica possui vínculo trabalhista com o Vila Brasil.

De acordo com a D5 as aulas acontecem de maneira itinerante, os professores se deslocam aos locais onde existem turmas (organizações parceiras), além de atender nas residências dos imigrantes ou em locais como restaurantes, cafeterias e parques. O gerenciamento da equipe de trabalho ocorre de forma online através da emissão de relatórios pós-aula, compartilhamento dos planos de aula e orientação pedagógica. Os professores/voluntários atuam nas RAs: Recanto das Emas e Núcleo Bandeirante, São Sebastião, Asa Sul e outras.

Quadro 11 - Síntese sobre o projeto: português de Acolhimento -Vila Brasil

Projeto: Português de Acolhimento -Vila Brasil Data do início do projeto: 2017 Localização do Projeto: Recanto das Emas, Núcleo Bandeirante, Asa Sul e outras RAs de maneira itinerante	
Nº total de pessoas atendidas pelo projeto desde o início de suas atividades	Estima-se 80 pessoas
Nacionalidade dos alunos atendidos	Haiti, Síria, Venezuela, Camarões
Faixa etária dos alunos	Entre 20 a 53 anos
Nº de pessoas envolvidas no projeto	Diretor (1), Coordenadora (1), professores/voluntários (16)
Parceiros do projeto	IMDH, Instituto Novo Caminhar, Cáritas Brasileira, ACNUR
Redes sociais do projeto	 @cursovilabrasil  https://www.facebook.com/cursovilabrasil/
Contato:	+55 61 3044-1766 +55 61 99188-7833 contato@cursovilabrasil.com.br

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

5.2.4 Projeto: Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes do Distrito Federal e cidades do Entorno - Cáritas Brasileira e Fundação Banco do Brasil.

Em junho de 2018 foi lançado o projeto “Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes do Distrito Federal e cidades do Entorno” no Seminário Internacional de migrações e Refúgio - “Caminhos para cultura do Encontro”²³, na ocasião ficou acordado entre a Fundação do Banco do Brasil e Cáritas Brasileira, o desenvolvimento de ações educativas objetivando a inserção do refugiado no mercado de trabalho e a sua adaptação local. Dentre as atividades a ser realizadas estão a oferta dos cursos: de língua portuguesa e cultura brasileira, leis trabalhistas, economia solidária, empreendedorismo e informática básica. O valor (Investimento Social) para realização do projeto foi estabelecido²⁴ em R\$ 577.601,17 (US\$ 149.162,2)²⁵ e estimando o atendimento de 200 migrantes e refugiado, sendo o prazo para execução do projeto estabelecido para o período compreendido entre 13/06/2018 a 13/01/2020.

Definidas as ações para o desenvolvimento do projeto, em 08 de novembro de 2018, a Cáritas Brasileira, em parceria com Cáritas Suíça, Fundação Banco do Brasil e Departamento de Estado dos Estados Unidos (PRM), inaugurou na cidade de Brasília, a Casa de Direitos. O local foi pensado para acolher imigrantes e refugiados através do atendimento jurídico, psicossocial e promovendo cursos de capacitação. Salienta-se que a Casa de Direitos também está presente em Boa Vista (RR), Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Porto Velho (RO), Recife (PE) e São Paulo (SP).

Nas instalações da Casa de Direitos de Brasília são desenvolvidas ações do Programa PANA, o termo empregado para designar o programa tem origem na língua da etnia indígena Warao e significa “Amigo”. Neste sentido, foi pensada a integração social e assistência humanitária dos migrantes venezuelanos que se encontram em condição de vulnerabilidade na Capital Federal. Além do PANA, no ambiente, é efetivado o *Projeto de Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes no Distrito Federal e Cidades do Entorno*.

De acordo com a D7, o projeto tem foco no ensino da língua portuguesa, pensando no seu uso para que o imigrante consiga comunicar-se. Trata-se da comunicação para aquela

²³ FBB. **Projeto lançado no DF gera inclusão de refugiados.** Fundação do Banco do Brasil. Disponível em: <https://www.fbb.org.br/pt-br/component/k2/conteudo/projeto-lancado-no-df-gera-inclusao-de-refugiados>. Acesso em: 20 de jun. de 2019

²⁴BRASIL. **Extratos de contratos.** Diário Oficial da União. seção 3, Brasília, DF, nº 117, p. 87, 20 junho 2018. Ministério da Fazenda/Banco do Brasil s/a/diretoria de logística. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/kujrw0tzc2mb/content/id/26588264/do3-2018-06-20-extratos-de-contratos-26588225. acesso em: 20 de jun. 2019.

²⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Conversor de Moedas.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conversao>. Acesso em 20. jun. 2019.

peessoa que chega em outro país e precisa conhecer temas relacionados ao dia a dia (saber o endereço, se apresentar em uma entrevista para emprego etc.). O curso propicia ao aluno conversas de cunho psicossocial com intuito de favorecer a criação de vínculos e incitar a reflexão sobre o pertencimento. Ademais, propõe ao imigrante e refugiado a possibilidade de envolver-se com o empreendedorismo, para tanto, aborda a questão da economia solidária, cujos pilares estão: na justiça; fraternidade; e, não exploração. Neste contexto, os alunos aprendem sobre a legislação trabalhista brasileira e participam de aulas de informática para inclusão digital.

O financiamento do projeto é resultante da parceria com a Fundação do Banco do Brasil. Os recursos recebidos pagam os professores que atuam na Casa de Direitos, a alimentação, material didático (apostila), material escolar (caderno, caneta, etc.), também auxilia o imigrante e refugiado fornecendo recurso financeiro para pagamento de transporte e, por conseguinte, a participação nas atividades.

As aulas de português são ministradas por professoras com formação na área de Letras (PBSL), ofertadas de maneira gratuita em três dias por semana (segunda-feira, quarta-feira e sexta-feira). O material utilizado é a apostila “Português do Brasil para refugiados e refugiadas – Pode Entrar” desenvolvida pelo Curso Popular Mafalda, ACNUR e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP). O material didático é constituído por 12 capítulos temáticos, um Glossário (Português, Espanhol, Francês, Inglês e Árabe), e complementação pedagógica (para os educadores). A Casa de Direitos fica localizada no Setor de Diversões Sul – Brasília, em parceria com o curso Vila Brasil, a Cáritas Brasília fomenta aulas para imigrantes e refugiados em uma escola pública situada na RA São Sebastião, onde atuam dois professores/voluntários.

Quadro 12 - Síntese sobre o projeto: Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes do Distrito Federal e cidades do Entorno

Projeto: Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes do Distrito Federal e cidades do Entorno - Cáritas Brasileira e Fundação Banco do Brasil. Localização do projeto: Asa Sul / RA São Sebastião	
Nº total de pessoas atendidas pelo projeto desde o início de suas atividades	80
Nº de imigrantes atendidos	Estima-se 80 pessoas.
Nº de refugiados atendidos	
Nacionalidade dos alunos atendidos	República do Congo, Haiti, Cuba, Venezuela, Síria
Faixa etária dos alunos	25 a 35

Projeto: Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes do Distrito Federal e cidades do Entorno - Cáritas Brasileira e Fundação Banco do Brasil. Localização do projeto: Asa Sul / RA São Sebastião	
Nº de pessoas envolvidas no projeto	professores horistas (2) professores/voluntários (2) psicólogo (1) assistente social (1) coordenadora (1) auxiliar de serviços gerais (1)
Parceiros do projeto	Fundação Banco do Brasil, Vila Brasil
Redes sociais do projeto	@caritasDF  https://www.facebook.com/CaritasDF/
Contato:	+55 (61)3235 6834

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

5.2.5 Projeto: “Português do Brasil para Refugiados” – Instituto Novo Caminhar / Igreja Batista Novo Caminho

O projeto iniciou as suas atividades em 19 de novembro de 2018, resultante de ações que a igreja promove no âmbito da ação social. De acordo com o D8, os seguintes trabalhos são efetivados: apoio a famílias carentes com doação de alimentos e buscando atender outras necessidades; capelania; acompanhamento de dependentes químicos; assistência a pessoas em situação de rua; auxílio a comunidade quilombola (com encaminhamento de profissionais de saúde). Cumpre informar que nos trabalhos que envolve pessoas em situação de vulnerabilidade são realizados por voluntários/especialistas (membros da entidade religiosa).

A necessidade para ofertar o ensino da língua portuguesa passou a existir depois que alguns migrantes (residentes na RA Guará) buscaram a igreja para solicitar auxílio com alimentos, após isto, foram inseridos na comunidade. Segundo o coordenador, a barreira linguística era um fator que limitava a interação e, para estabelecerem vínculos utilizavam o Google Tradutor. Pessoas bilíngues que fazem parte da comunidade auxiliaram neste processo, a partir daí, o pastor da instituição propôs a criação do curso, para tanto, que inicialmente esteve relacionado como atividade evangelística, contudo, ao perceber a necessidade de encaminhamentos relacionados à população migrante, por exemplo, emissão de certificados, o a assessoria jurídica da comunidade instaurou o processo de formalização do Instituto Novo Caminhar como entidade filantrópica.

O projeto é mantido pelos membros da comunidade e o local onde são ministradas as

aulas é a sede da igreja que tem à disposição salas de aula que ficam sem uso durante a semana. Percebendo a dificuldade que tinha os alunos para frequentarem às aulas, a igreja evangélica comprou uma kombi, desse modo, auxilia no transporte dos migrantes e refugiados. Com isso, o projeto ganhou notoriedade pela comunidade migrante e hoje possui lista de espera para o curso, segundo o dirigente/coordenador mesmo que possuam espaço físico para atender ainda faltam recursos para, por exemplo, fornecer o transporte para os alunos que não podem pagar.

As aulas são ministradas por alunos do curso de Português do Brasil como segunda língua da Universidade de Brasília que atuam em parceria com o curso Vila Brasil. O material utilizado é a apostila “Pode Entrar” e outros recursos didáticos que os professores elaboram (o material didático escolar é oferecido aos alunos sem custo). Outro auxílio recebido veio do Ministério Público da União²⁶ por meio de doações de materiais que permitiram a montagem de uma sala destinada a um curso de marcenaria.

Além das aulas de português os alunos que participam do curso têm acompanhamento psicológico. Durante o trabalho em campo acompanhamos parte das aulas, após o término destas, duas psicólogas aguardavam para realização de grupos de conversa e atendimentos individuais. As aulas ocorrem nas segundas-feiras, em razão da necessidade dos alunos, muitos deles trabalham durante os finais de semana como garçons em bares e diaristas (freelancers)

Quadro 13 - Síntese sobre o projeto: Português do Brasil para refugiados.

Projeto: Português do Brasil para refugiados. Localização do projeto: RA Núcleo Bandeirante	
Nº total de pessoas atendidas pelo projeto desde o início de suas atividades	36
Nº de imigrantes atendidos	Sem precisão
Nº de refugiados atendidos	
Nacionalidade dos alunos atendidos	Haiti
Faixa etária dos alunos	18 a 38 anos
Nº de pessoas envolvidas no projeto	professores (4) psicólogo (2) coordenador (2)
Parceiros do projeto	Vila Brasil, Instituto Novo Caminhar

²⁶ O desfazimento de bens móveis inservíveis, ociosos e recuperáveis para fins e uso de interesse social está previsto no decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018, que dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Neste sentido, podem receber as doações entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal e instituições filantrópicas reconhecidas oficialmente. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/esmpu-divulga-lotes-de-bens-e-materiais-para-doacao-1>. Acesso em: 22 jun. 2019.

Projeto: Português do Brasil para refugiados. Localização do projeto: RA Núcleo Bandeirante	
Redes sociais do projeto	 https://www.instagram.com/batistanocaminho/  https://www.facebook.com/IgrejaBatistaNoCaminho/
Contato:	(61) 99303-8125

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

5.2.6 Projeto: PROACOLHER: Português para Estrangeiros: língua-cultura e acolhimento em contexto de imigração e refúgio.

O curso de língua portuguesa para refugiados é ofertado pelo projeto de extensão PROACOLHER da Universidade de Brasília (UnB) nas instalações do Núcleo de Ensino Pesquisa em Português para Estrangeiros (NEPPE), segundo a D6²⁷, ele foi criado em atendimento a demanda por parte da população migrantes que buscavam o núcleo para solicitar matrícula nos cursos de língua portuguesa, mas que não conseguiam pagar pelos cursos regulares ofertados pelo NEPPE.

Em 2012, o Núcleo passou a ofertar o curso regular²⁸ “Português para Estrangeiros” em parceria com o IMDH, porém foi reestruturado em março de 2013, no período foi acordado entre a diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos e a coordenação do NEPPE a isenção de taxa de matrícula e mensalidade para o imigrante e refugiado encaminhado pelo IMDH (condicionado à existência de 8 alunos pagantes por cada aluno isento), assim foram beneficiadas 8 pessoas. (COURY, ROVERY, 2017, p.112).

Segundo a dirigente, os refugiados e imigrantes registravam que além das dificuldades para pagar os cursos regulares (ofertados pelo NEPPE), não conseguiam frequentar às aulas devido aos horários de trabalho (manhã e tarde). Desse modo, em fevereiro de 2013, a D6, pensado em soluções para integração dos alunos formatou o projeto como pesquisa e extensão, sendo desvinculado do NEPPE. A dirigente informa que neste mesmo período buscou o IMDH para realizar parceria com intuito de oferecer gratuitamente o curso, assim em 2013 foram ofertadas 15 vagas para os imigrantes e refugiados, neste ano, as aulas eram ministradas por estagiários. O Módulo de Acolhimento passou a ser definido em dois níveis (*Acolher 1 e 2*) e atender gratuitamente aos refugiados, solicitantes de refúgio e imigrantes em vulnerabilidade a

²⁷ As informações registradas foram extraídas da entrevista concedida pela coordenadora do projeto.

²⁸ Os cursos regulares oferecidos pelo NEPPE são pagos.

partir dos 16 anos de idade. No ano de 2014, o curso foi inserido no projeto “*PROACOLHER: Português para Estrangeiros: língua-cultura e acolhimento em contexto de imigração e refúgio*”.

De acordo com a D6, em 2014, juntamente com uma orientanda de doutorado, foi elaborado materiais didáticos com temáticas específicas, pensado a partir do tipo de abordagem que poderia ser utilizada em sala de aula, nos horários das aulas e analisadas as dificuldades dos alunos em relação a aprendizagem do idioma. Em 2015, o curso possuía carga horária de 60h, no ano de 2016 teve redução para 30h devido à dissolução da parceria com a empresa pública de Transporte Urbano do Distrito Federal (até o final de 2015, o DFTrans emitia o passe livre para os alunos do curso), neste ano também iniciaram as aulas do terceiro nível (Acolher 3). Posteriormente, foi estabelecido o módulo Acolhimento com as seguintes configurações: carga horária – 60h; três níveis de aprendizagem (Acolher 1,2 e 3); e, emissão de declaração ao final do curso. Ressalta-se que a mudança de nível no curso não é concedida por avaliação final e estabelecimento de menções, porém pela proficiência na língua portuguesa, por essa razão o aluno pode repetir o módulo (se acordado entre ele e o professor). No ano de 2016, inserido no projeto “*Português como língua e acolhimento: inserção linguístico laboral no DF*” passou a receber financiamento da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAP/DF com vigência contratual até 2017 e atendeu quase 80 alunos nos três níveis (SÃO BERNARDO, 2016; COURY, ROVERY, 2017; CRUZ I., 2017; SENE, 2017; SANTOS, 2018).

Os objetivos do curso se relacionam além do aprendizado das competências linguísticas, o conhecimento das questões sociais e a reflexão crítica sobre os aspectos de resistência à hegemonia pautando-se na teoria da Pedagogia Crítica. Importa proporcionar ao aluno a troca de experiências para que compreendam as vivências diárias do povo brasileiro para uma adaptação natural (SÃO BERNARDO, 2016, p. 87). Quanto aos alunos, os objetivos verificados para se aprender o idioma pesam sobre: a necessidade de comunicação; criar redes; ter autonomia; para compreender e saber agir diante das situações do dia-a-dia na sociedade de acolhida; conseguir trabalho; continuar os estudos; se inserir na sociedade; suprir necessidades básicas; e, melhorar de vida (SENE, 2017, p. 37).

Os alunos atendidos pelo projeto, além das aulas de Português participam de oficinas temáticas com especialistas, segundo a dirigente, algumas situações depreende dos professores voluntários e coordenação a busca pela assistência para os alunos no serviço público (serviços de saúde, ou encaminhamento para o CRAS-DF), em outras circunstâncias, o aporte ocorre dentro do PROACOLHER através de doações de roupas e alimentos. Isso porque existe a percepção de que o contexto da língua de acolhimento extrapola os limites do ensino do idioma.

Os professores que lecionam no projeto são mestrandos no Programa de Pós-graduação em Linguística Aplicada (PGLa) e são graduados na área de Letras (Português como Segunda Língua, Português, Inglês e Francês). Nesta pesquisa realizamos a pesquisa de campo e entrevistas nas instalações do NEPPE, localizado no campus Darcy Ribeiro, o curso também é fomentado na RA de Ceilândia. O PROACOLHER integra as ações da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR).

Quadro 14 - Síntese sobre o projeto: PROACOLHER: Português para Estrangeiros: língua-cultura e acolhimento em contexto de imigração e refúgio.

PROACOLHER: Português para Estrangeiros: língua-cultura e acolhimento em contexto de imigração e refúgio. Localização do projeto: Universidade de Brasília – UnB, campus Darcy Ribeiro e RA Ceilândia	
Nº total de pessoas atendidas pelo projeto desde o início de suas atividades	Estima-se em quase 600 Cerca de 45 a 50 alunos por semestre sendo que a procura em 1/2019 ultrapassou 150 pessoas
Nº de imigrantes atendidos	97 pessoas em 1/2019
Nº de refugiados atendidos	
Nacionalidade dos alunos atendidos	Síria, Haiti, Paquistão, Gana, Venezuela, Colômbia, Venezuela, Cuba, Marrocos, Camarões, Congo, Palestina.
Faixa etária dos alunos	17 a 58 anos
Nº de pessoas envolvidas no projeto	1 coordenador 5 professores/voluntários em 1/2019
Parceiros do projeto	UNB, NEPPE, ACNUR
Redes sociais do projeto	 https://www.facebook.com/proacolher/
Contato:	acolhimentoneppe@gmail.com

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

5.2.7 Projeto “Educação e cultura para indígena, refugiado e imigrante haitiano no Distrito Federal”

Segundo o D9, o projeto itinerante desenvolve as suas atividades desde 2011, tendo atuado nas RAs: Varjão, Samambaia Norte e Sul e Guará. Neste contexto, em parceria com o Instituto Migrações de Direitos Humanos – IMDH, na Casa São José na RA do Varjão até o ano de 2014. Foi criado inicialmente como atividades de Ensino e Extensão que envolvia estudantes de graduação e pós-graduação da Universidade de Brasília das áreas de Letras e Biologia. O projeto atual é continuidade de ações que estavam dimensionadas em dois anteriores: o primeiro “Acolhimento e inserção de imigrantes e refugiados do Haiti à cultura brasileira, que buscava desenvolver a competência oral em língua portuguesa através da realização de oficinas temáticas; o segundo projeto “Acolhimento e inserção de imigrantes e refugiados de Bangladesch e Paquistão à cultura brasileira”.

Com objetivo de “mapear ações de educação e cultura direcionados aos indígenas, refugiados e imigrantes haitianos no Distrito Federal” (EUZEBIO, 2018, p.2), o projeto *Educação e cultura para indígena, refugiado e imigrante haitiano no Distrito Federal* busca:

1. Identificar e avaliar as ações educacionais e culturais com refugiados e imigrantes haitianos no Distrito Federal como forma de inclusão a partir do recorte do projeto de acolhimento e inserção para imigrantes e refugiados.
2. Identificar e avaliar as ações educacionais e culturais de afirmação de identidade, fortalecimento e reafirmação indígena no projeto de acolhimento de estudantes indígenas na UnB. Com essa pesquisa será possível se estruturar indicadores da realidade sócio educacional e cultural para subsidiar as políticas públicas de cultura e de educação superior indígena, identificando o perfil do aluno indígena ingressante a partir de suas necessidades. Bem como analisar as políticas de permanência determinando o índice de evasão e estudante indígena da UnB e as possíveis causas. Relacionar interculturalidade e desenvolvimento nos discursos da política compensatória contemplada convênio FUB/FUNAI. Produzir dados e conteúdo reflexivo afim de qualificar o debate da educação superior de indígenas e de sua relação com o desenvolvimento e formação política da cidadania indígena.
3. Avaliar a praticidade e os efeitos das oficinas do Projeto de atenção aos professores de estudantes indígenas, refugiados e imigrantes para os anos iniciais da SEE-DF. (EUZEBIO, 2018, p. 2)

Em 2018, o projeto passou a ser desenvolvido na RA de São Sebastião em dois locais: na Casa Paulo Freire e no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília – IFB. Em média os alunos que foram atendidos pelo projeto na RA do Varjão totalizaram 40 pessoas por ano, na RA de Samambaia Norte e Sul foram atendidas cerca de 30 pessoas anualmente. Registra-se que a frequência das aulas dos imigrantes e refugiados nos cursos de língua portuguesa é variável, alguns alunos comparecem poucas vezes porque ingressaram no mercado de trabalho e não podem frequentar às aulas nos horários oferecidos e outros por circunstâncias pessoais não continuam os estudos. No ano de 2019/1 foram atendidos 20

imigrantes (venezuelanos, haitianos e paquistaneses), as aulas acontecem nas quintas-feiras a noite e aos sábados à tarde, os professores/voluntários possuem formação na área de Letras (estudantes de mestrado e estagiários do curso PBSL da Universidade de Brasília).

O projeto está integrado as atividades do Programa de pós-graduação em Sociedade, Desenvolvimento e Cooperação Internacional – PPGSDCI, do Centro de Estudos Multidisciplinares – CEAM, da Universidade de Brasília – UnB. Como participantes do projeto estão: professores (UnB (3), IFB(1), Universidade Federal do Amapá - UNIFAP (1), Secretaria de Educação do DF (1); estudantes de doutorado (UnB (2), Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET/MG (1); estudantes de mestrado (UnB (3)); e, estudantes de graduação (UnB (5)). Os parceiros do projeto são o IMDH e Secretaria de Educação do Distrito Federal /SE-DF. Além das atividades de ensino, como resultado das atividades de pesquisa e extensão, constam os registros de: dois artigos científicos publicados; um capítulo de livro; a participação de 10 alunos do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC (2014-2017); e, a integração de alunos do curso de Português do Brasil como segunda língua para realização do estágio obrigatório.

Quadro 15 - Síntese sobre o projeto: Educação e cultura para indígena, refugiado e imigrante haitiano no Distrito Federal

“Educação e cultura para indígena, refugiado e imigrante haitiano no Distrito Federal” Localização do projeto: RA de São Sebastião	
Nº total de pessoas atendidas pelo projeto desde o início de suas atividades	Estima-se 280 pessoas desde 2011
Nº de imigrantes atendidos	20 pessoas em 1/2019
Nº de refugiados atendidos	
Nacionalidade dos alunos atendidos	Paquistaneses, venezuelanos e haitianos.
Faixa etária dos alunos	25 a 40 anos
Nº de pessoas envolvidas no projeto	1 coordenador (UnB) 6 professores UnB (3), IFB (1), UNIFAP (1), SEE-DF (1) 3 estudantes de doutorado UnB (2), CEFET/MG(1) 3 estudantes de mestrado UnB (3) 5 estudantes de graduação UnB
Parceiros do projeto	UNB, IMDH, SEE-DF
Contato	umbertocez@gmail.com

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Mapeamos sete projetos que atuam na promoção de ensino da Língua portuguesa para imigrantes e refugiados no DF em diferentes RA, para obtermos os dados utilizamos os

informativos encaminhados pelos dirigentes, visitamos os locais, participamos das atividades e entrevistamos os atores (dirigentes, professores e alunos).

Quadro 16 - Quadro síntese dos projetos

	Projetos	Localização/ RAs
1	Observatório de Direitos Humanos do IESB	Riacho Fundo I, Paranoá e São Sebastião
2	Projeto Ser + da Universidade Católica de Brasília – UCB	Taguatinga
3	Português de Acolhimento - Vila Brasil-Língua e Cultura	Itinerante/ Recanto das Emas, Asa Sul, São Sebastião, Núcleo Bandeirante
4	PROACOLHER - Português para Estrangeiros: língua-cultura e acolhimento em contexto de imigração e refúgio. Universidade de Brasília	Asa Norte e Ceilândia
5	Educação e Capacitação para Refugiados e Migrantes do Distrito Federal e cidades do Entorno - Cáritas Brasileira e Fundação Banco do Brasil.	Asa Sul e São Sebastião
6	Português do Brasil para refugiados - Instituto Novo Caminhar.	Núcleo Bandeirante
7	Educação e cultura para indígena, refugiado e imigrante haitiano no Distrito Federal	RA São Sebastião

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Dimensão 1 – Características dos projetos

Esta dimensão busca apresentar características dos projetos, apontando alguns elementos de estruturação (aspectos de atendimento aos alunos como: espaço físico adequado, material para manutenção das atividades e frequência dos alunos), de modo sucinto apresentamos alguns componentes que se relacionam a questão pedagógica nos cursos.

a) estrutura dos projetos

Foi observado que os projetos buscam assegurar aos alunos as especificidades de vivências em ambiente escolar, na percepção dos dirigentes a estrutura é importante por assegurar aspectos relacionais. Muitos alunos devido à condição em que se encontram, se sentem isolados e afirmam sofrer preconceitos (4 refugiados entrevistados).

O D8 nos informou muitos alunos que frequentam o projeto têm formação acadêmica, contudo, quando se apresentam em mu locais para trabalhar consegue somente o que descreveu como subemprego, nesse contexto, o ambiente do curso quando têm atendimentos especializados (no caso do projeto coordenado pelo D8) – o atendimento psicológico busca suprir uma necessidade específica que ele (o aprendiz) não teria condições de arcar por causa

das dificuldades financeiras.

Sete dos dirigentes entrevistados apontou que faltam recursos para manutenção da estrutura onde as aulas ocorrem, por exemplo, a D1, informou que as parcerias fomentam o acesso ao espaço, mas que toda a organização para funcionamento dos cursos é de responsabilidade dos professores/voluntários que arcam com as suas despesas de transporte e alimentação.

Do ponto de vista dos professores, a problemática se dá pelo deslocamento, muitos não possuem veículo próprio e dependem do transporte público para chegar ao local onde ministram as aulas (durante a realização das entrevistas, uma professora do projeto 3, nos informou sobre desistência do trabalho voluntário por essa razão). Outra questão apontada pelos atores (dirigentes – 2 e professores – 7) é a necessidade de material escolar e didático, os dirigentes informam que necessitam de ajuda/financeira para cobrir gastos com a impressão de materiais didáticos e suprir a necessidade de material escolar (canetas, lápis, borracha etc.), os professores (P 4 e P9) afirmam que pelo fato de não existir um material compilado que se adeque a realidade local eles precisam despende de tempo para elaborar atividades.

Os alunos consideram a estrutura adequada, mas informaram sobre a dificuldade de frequentar as aulas devido à indisponibilidade de recursos financeiros (5 refugiados do projeto 6), esses alunos afirmaram que precisam dispor de R\$ 17,00 por dia de aula. O DFtrans não realiza desde 2015 a inscrição dos alunos dos cursos de Português. Nesse contexto, outro problema apontado foi a questão do não recebimento dos documentos expedidos pela Polícia Federal em muitos locais do Distrito Federal pela falta de conhecimento dos atendentes sobre a sua validade, o que foi relatado por uma imigrante.

b) Observância ao eixo pedagógico

Durante a realização das entrevistas somente um aluno não considera a abordagem utilizada pelos professores adequada para a sua aprendizagem. Os dirigentes consideram a questão pedagógica essencial para o desenvolvimento das atividades, contudo, dos 7 projetos mapeados somente 3 nos apresentou um plano de ações sobre às práticas de ensino. Ressaltamos que ainda assim foi percebida a disposição e busca por materiais que contemplassem o ensino do português na perspectiva do acolhimento. Em observação a esse ponto, notou-se que mesmo não utilizando a nomenclatura de “Português como língua de acolhimento”, a partir das falas dos dirigentes e professores, foi possível comprovar o seu emprego prático. Por exemplo, quando questionados sobre a importância do ensino da língua portuguesa para imigrantes e

refugiados as respostas coincidiram com elementos apresentados para a definição do PLAc, expostos no Capítulo 3 deste estudo.

Sobre o ensino do PLAc, é importante mencionar que estudos sobre o termo, seus significados são recentes na literatura brasileira, os estudos e abordagens estão sobretudo no âmbito acadêmico, alguns professores/voluntários que não são da área de linguagem desconheciam o termo, mas pactuavam com premissas deste. Em relação a formação dos professores que lecionam Português para os imigrantes e refugiados, 8 professores entrevistados não possui formação na área de Letras, contudo, recebem capacitação antes de iniciar as atividades de docência.

5.2. 8 Análise da coordenação entre os atores envolvidos na implementação das políticas públicas

Dimensão 2 - Processos e práticas de implementação da política

Nesta dimensão identificamos os atores que atuam na promoção do PLAc no Distrito Federal, relacionamos como ocorre a formalização de parcerias, e apresentamos alguns aspectos relacionados aos vínculos e sociabilidade.

Durante a imersão, percebemos que os atores que identificamos com representatividade na literatura não foram mencionados pelos dirigentes, professores ou alunos como por exemplo a Organização das Nações Unidas (ONU), registramos duas ao ACNUR. No quadro 17 estão atores identificados nas entrevistas realizadas.

Quadro 17 - atores identificados

		Ator	Identificação
Atores governamentais	não-	Alto Comissariado das ACNUR	Organismo internacional
		Cruz Vermelha	Organização humanitária independente com status próprio/ Stakeholders
		Cáritas Brasileira	Entidade Filantrópica sem fins lucrativos
		Curso Vila Brasil	Empresa Individual
		Dirigentes (1,2, 3,4,5,7 e 8)	Sociedade civil
		Igreja Assembleia de Deus	Instituição de Direito Privado
		Igreja Batista no caminho	Instituição de Direito Privado
		Instituto de Direito Público IDP	Sociedade Empresarial Limitada/ Privada com fins lucrativos
		Instituto Novo Caminhar	Entidade Filantrópica sem fins lucrativos
		IESB	Instituição particular de Direito privado com fins lucrativos
		Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH	Entidade filantrópica sem fins lucrativos
		Universidade Católica de Brasília -UCB	Associação Privada
		Observatório de Direitos Humanos	Projeto extensão do IESB
		Projeto SER+	Projeto de extensão UCB
Imigrantes e refugiados	Usuários		
Atores governamentais		Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES	Fundação Pública do Ministério da Educação (MEC)
		Dirigente (D6)	Servidor público UnB
		Dirigente (D9)	Colaborador UnB
		Escolas Públicas do DF	Equipamento público de educação

Atores governamentais	Ator	Identificação
	Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAP /DF	Fundação pública de Direito Privado
	Fundação Banco do Brasil	Sociedade de Economia mista
	Ministério da Educação – MEC	Órgão federal
	NEPPE	Núcleo de Pesquisa da UnB – Extensão
	Universidade de Brasília – UnB	Fundação Federal – Pública Federal
	Polícia Federal – PF	Órgão federal permanente subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública
	SE – DF	Órgão Público

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Baseando-se na classificação de atores de Secchi (2013) identificamos os atores não-governamentais: o *Terceiro Setor* (entidades filantrópicas, ONGs); *Stakeholders* (outros atores, no caso, aqueles que atuam no âmbito privado) e *Policytakers* (usuários da política (alunos)). Os atores governamentais envolvidos diretamente com a implementação: *Burocratas de nível de rua* (D6, D9). É importante esclarecer as especificidades destes atores no processo de implementação das políticas públicas:

O terceiro setor é constituído por organizações que não são entidades governamentais, nem pertencem a grupos empresariais lucrativos (organizações não-governamentais - ONGs, fundações, associações filantrópicas empresariais e movimentos sociais de base). De acordo com Amaral (2013) embora a relação entre Estado e terceiro setor seja criticada pelo fato de ser compreendida como processo de mercantilização de direitos, em outra vertente é percebida como um paradigma colaborativo. Segundo MONTAÑO (2007):

Quando os teóricos do “terceiro setor” entendem este conceito como superador da dicotomia público/privado, este é verdadeiramente o “terceiro” setor, após o Estado e o mercado, primeiro e segundo, respectivamente; o desenvolvimento de um “novo” setor que viria dar as respostas que supostamente o Estado já não pode dar e que o mercado não procura dar. Porém, ao considerar o “terceiro setor” como a sociedade civil, historicamente ele deveria aparecer como o “primeiro”. Esta falta de rigor só é desimportante para quem não tiver a história como parâmetro da teoria (MONTAÑO, 2007, p. 54-55).

A descrença no terceiro setor, vincula-se, segundo MONTAÑO (2007), aos princípios neoliberais que compreende a sociedade civil como esfera que age na ausência de ações estatais efetivas para promoção de políticas públicas. Isso ocorre quando o Primeiro Setor (burocracia) é ineficiente e o Segundo Setor (mercado) objetivando o lucro não atua politicamente,

“sobrando”, desse modo, para as organizações da sociedade civil e movimentos sociais, associações comunitárias efetivar políticas, principalmente sociais.

Alencar (2009, p. 456) discorre que a despolitização das demandas sociais ocorre sob o discurso de “autonomia”, “solidariedade”, “parceria” e “democracia”, neste sentido, o Estado passa a responsabilizar a sociedade, o que significa dizer, requerer soluções para os problemas e meios de atender necessidades coletivas.

Assim, o espaço para a atuação do terceiro setor seria resultante do processo de redemocratização, cuja percepção advém do entendimento sobre a *accountability*, que se refere a responsabilização do agente que toma a decisão pública, a implementa e tem o dever de prestação de contas por aquilo que faz ou omite. Salaman (1998, p. 5) considera o Terceiro Setor global como resultado da necessidade de uma revolução associativa (devido às mudanças sociais e tecnológicas e crise de confiança na capacidade estatal). Desse modo, é constituído por redes de organizações privadas autônomas, sem fins lucrativos, que busca atender às demandas públicas, situando-se na esfera não-estatal. Na perspectiva sociologia o Terceiro Setor situa-se na percepção das instituições que operam como instrumentos para fornecer serviços públicos e políticas públicas Hood (2007 *apud* ARCHIPAVAS, p. 63)

Lascoumes e Le Galés (2012b) compreendem que:

Esses instrumentos são evidentemente instituições, porque eles determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas, sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos, e veiculam uma representação dos problemas. Os atores sociais e políticos têm, portanto, capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos selecionados. [...] Eles determinam, em parte, quais recursos podem ser utilizados e por quem. Como toda instituição, eles permitem estabilizar formas de ação coletiva, tornam mais previsível e sem dúvida mais visível o comportamento dos atores. (LASCOUMES E LE GALÉS, 2012 a, p. 23)

Sobre essa questão LASCOUMES E LE GALÉS (2012a) abordam quatro traços para orientação funcionalista da ação pública pela instrumentalização. Esses podem de modo analogamente caracterizar o Terceiro Setor quanto à sua orientação funcional: a) pela ação pública em sentido pragmático, que dizer, pode solucionar problemas por meio de ações técnicas; b) podem não adequar corretamente os instrumentos e os objetivos para realizar a ação pública; c) ter a eficácia de suas ações questionadas; d) podem utilizar instrumentos com objetivo de “reinventar” seus usos para garantir a eficiência de suas ações, mas que manter-se-iam sob óptica pragmática que confluem para o uso de técnicas incentivadoras e negociadas.

Na abordagem da sociologia da ação pública, o Terceiro Setor, encontra-se no contexto onde os atores podem se relacionar em busca de reconhecer a capacidade, usos e fins dos instrumentos de ação pública, portanto, na esfera estatal ou não estatal, a setorização desses

atores pode visibilizar a afirmação dos pesquisadores franceses sobre a não neutralidade dos instrumentos e a continuidade do estigma funcional para eficácia das políticas pública. Importa, portanto, na análise dos instrumentos pela ação pública conhecer os efeitos políticos que estes produzem, as relações de poder que podem constituir e os efeitos gerados por eles, isso porque os instrumentos reorganizam as políticas públicas por suas lógicas, além de reconfigurar as arenas políticas (LASCOURMES E LE GALÉS, 2007).

Segundo Freeman (1984), os *Stakeholders*, são grupos ou indivíduos que afetam ou são afetados no cumprimento de objetivos de determinada organização. Para Wood (1990) os *stakeholders* podem ser primários ou secundários: um se refere aos atores que atuam no mercado (clientes, empresários, concorrentes, proprietários); em outra estância situam-se os governos (externos, internos, comunidades, ONGs e instituições lucrativas ou não (PINTO, 2011). Os usuários, ou aqueles afetados pelas políticas são reconhecidos como *Policytakers*. (SECHHI, 2010)

Os **Burocratas de nível de rua** são aqueles que trabalham diretamente com os usuários (cidadãos) e que por meio da rotina e ações atuam na implementação de políticas públicas, o que pode envolver graus de discricionariedades. Essas ações podem ser observadas por outros ângulos e distante da legislação ou do alto nível administrativo. Isso ocorre porque esses agentes buscam contornar situações de pressão e incertezas durante a realização de seu trabalho, esses atores governamentais atuam em constante mediação de relações em seus ambientes profissionais (LOTTA, 2010). Essa mediação se dá porque:

Os processos de mediação envolvem a habilidade dos atores de ativar e desativar conjuntos de relações enquanto se desenvolve ao menos alguma forma provisória de conciliação, coordenação e alinhamento de diferentes ideias. Esses processos de mediação também podem ter graus maiores ou menores de efetividade, de forma que os agentes de implementação consigam ou não implementar as políticas e alcançar resultados com elas – e isso requer o desenvolvimento de habilidades de mediação (LOTTA, 2010, p. 58).

Lotta (2007) menciona conclusões de pesquisas anteriores que informam sobre os estilos performativos diagnosticados que se relacionam às trajetórias individuais dos burocratas implementadores, suas vivências comunitárias, práticas, saberes locais e técnicos, a linguagem traduzida e as triangulações. Desse modo, identifica os estilos de interação e comunicação construídos pelos burocratas, estes que não são determinados, mas assumem formas distintas e são respostas as demandas institucionais.

Compreendendo a atuação de atores governamentais e não governamentais no processo de implementação de políticas públicas destacamos a Universidade de Brasília - UnB e o Instituto Migração e Direitos Humanos – IMDH como atores mediadores no processo de

coordenação entre os projetos que atuam na promoção do PLAc no DF.

O Instituto Migrações e Direitos Humanos foi citado por 17 entrevistados. A entidade filantrópica foi fundada em 1999 e tem como objetivo geral:

Contribuir no atendimento integral a migrantes internos, imigrantes, refugiados e refugiadas e apátridas, atuando na assistência, ação sócio-humanitária, pastoral da Mobilidade Humana, defesa de direitos, implementação de políticas públicas, articulação da rede de entidades socioassistenciais, enfrentamentos ao tráfico de pessoas, para promover o respeito à dignidade do ser humano, com especial atenção aos migrantes e refugiados e sua integração social e cidadã. (IMDH, 2017, p.5)

Em conformidade as suas orientações estatutárias, o IMDH, desde 2004 tem articulado 60 organizações da sociedade civil através da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMiR). A Diretora, irmã Rosita Milesi é representante da sociedade civil no CONARE, o seu papel no Comitê é conformado pela adoção do modelo tripartite de proteção ao refugiado no Brasil (Governo, ACNUR e Sociedade Civil). É devida a observação de que a sociedade civil no país atua na integração local dos refugiados, o arranjo institucional é composto também pela Cáritas Arquidiocesana (São Paulo e Rio de Janeiro).

No que tange ao papel do IMDH no processo de implementação de políticas públicas para refugiados no Distrito Federal, tem destaque o seu papel mediador entre as instituições que atuam no ensino de língua portuguesa como língua de acolhimento no Distrito Federal. Coury e Rovey (2017) descrevem as ações realizadas pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos, para tanto, buscaram levantar documentos e registros no arquivo da instituição. Desse modo, informam que desde 2009, o instituto tem ações de promover a o ensino do português e introduzir conceitos sobre a cultura brasileira para migrantes e refugiados. Essas parcerias são realizadas após envio de ofício e reuniões.

Segundo as autoras Coury e Rovey (2017), no ano de 2009 foi realizada a parceria com o Centro Educacional Batista de Taguatinga/Elite Cursos; em 2012 o IMDH estabeleceu o projeto na Casa São José (localizada na RA do Varjão) “*Português para Imigrantes e Refugiados*” com a colaboração de duas voluntárias do Instituto; no ano de 2013, se comprometeu com a Escola Classe 431 de Samambaia Norte, neste projeto, em parceria com as professoras voluntárias (4) auxiliou na elaboração da apostila de língua portuguesa; no segundo semestre de 2012, com colaboração de professores/voluntários (ex-alunos da UnB) que atuavam no Varjão recebeu o convite da coordenadora do NEPPE em 2013 para realização de parceria para oferta do curso “Português para Estrangeiros: Módulo Acolhimento” no campus Darcy Ribeiro.

Na Casa São José (RA Varjão) o projeto existente passou a ser coordenado pelo

Professor Doutor Umberto Euzébio. Salienta-se que os alunos recebiam o material didático, as ações tiveram continuidade em 2014 no projeto “*A interdisciplinaridade para o acolhimento e inserção de refugiados e imigrantes do Haiti e de outras nacionalidades à cultura brasileira e ao português do Brasil*” do Instituto de Ciências Biológicas da Universidade de Brasília. No ano de 2015, teve início a parceria com a Universidade Católica de Brasília (UCB) por meio do *Projeto Ser+*. Em 2016, o IMDH formalizou parceria com o projeto de extensão “*Observatório dos Direitos Humanos*”, ligado ao curso de Relações Internacionais do Centro Universitário IESB.

Coury e Roverly (2017) registram que as políticas públicas sistematizadas sobre a promoção da língua portuguesa para refugiados e imigrantes no Distrito Federal ocorreu pelo “*Curso de Português para Refugiados e Imigrantes*” através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), do Ministério da Educação, resultado da coordenação entre CONARE, o IMDH, o ACNUR, o IFB, a Secretaria de Justiça do Distrito Federal e o DFTrans.

Sobre políticas para refugiados na Universidade de Brasília – UnB, após a aprovação pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) foi publicada a Resolução nº 64 de 2007, o texto dispõe sobre as condições para admissão nos cursos de graduação pelas pessoas em condição de refúgio. O refugiado pode solicitar a sua integração por meio do *Protocolo Provisório* (concedido pela PF) e comprovante de conclusão da etapa final de ensino equivalente ao ensino médio no Brasil, ainda que este não tenha em mãos os documentos solicitados devido a impossibilidade de acesso aos mesmos, neste caso, o art. 4º informa que o CONARE é responsável por emitir o documento que comprove a escolaridade do solicitante.

A previsão de ingresso na UnB se dá pela inserção dos refugiados em cursos que tenham vagas ociosas, decorrentes de desligamento, transferência de estudantes para outras IES ou remanescentes do vestibular. Especifica a resolução que os beneficiários devem atender às condicionalidades estabelecidas pela lei 9.474 de 1997 em seu Art. 3, sobre a condição de refúgio, não aplicável aos indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR; II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. (BRASIL, 1997)

Além da condicionalidade de refugiado o solicitante ao ingresso nos cursos de graduação da UnB não pode ter concluído o ensino médio em território nacional conforme inciso II do art. 2 da Resolução 64/2007.

A UnB possui no quadro de cursos de graduação o curso de Letras/Português Brasileiro como Segunda Língua – PBSL. Outro ponto já apresentado anteriormente é a promoção da língua portuguesa como de acolhimento por meio do projeto de extensão PROACOLHER.

a) a formalização de parcerias

O IMDH atua como parceiro nos projetos 1, 2, 3, 5, 6 e 9. Essa parceria se dá por meio do encaminhamento de alunos e fornecimento de material didático (PDF). Em fevereiro de 2019 estivemos na sede do Instituto que fica localizada na RA do Varjão para buscar informações sobre os projetos relacionados ao ensino da língua portuguesa. O Instituto atende ao migrante e lhe dá orientações a respeito dos processos legais.

Quanto à Universidade de Brasília, foi mencionado pelo dirigente (D8) que mesmo não havendo um acordo formal entre a instituição e o Instituto Caminhar, os professores/voluntários que atuam no projeto são alunos (estudantes de graduação) encaminhados pelo Vila Brasil. Os projetos (1 e 2) atuam sem vínculos com a universidade de Brasília, pois as suas atividades são institucionalizadas (os professores/voluntários são da própria instituição – IESB e UCB, ou voluntários da comunidade).

Os projetos (3, 4,5, 6 e 7) possuem vínculo com a universidade de Brasília por inserir os alunos do curso de PBSL para realização dos estágios obrigatórios, além dos alunos estudantes de mestrado e doutorado que atuam no PROACOLHER. A UnB fornece certificação aos alunos refugiados (assinado pela D6), o documento pode ser utilizado para solicitação do pedido de naturalização ordinária (cabe mencionar as iniciativas da UCB, a partir de 1/2019, informadas no mapeamento realizado deste estudo).

De acordo com o Ministério de Justiça e Segurança Pública o refugiado pode requerer a naturalização ordinária definida no Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017 que regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 que instituiu a Lei de Migração. Na referida lei têm-se a prescrição:

Art. 233. No procedimento para a concessão de naturalização ordinária, deverão ser comprovados: I - capacidade civil, segundo a lei brasileira; II - residência no território nacional, pelo prazo mínimo de quatro anos; III - capacidade de se comunicar em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e IV - inexistência de

condenação penal ou comprovação de reabilitação, nos termos da legislação vigente. (BRASIL, 2017)

A solicitação para naturalização ordinária pelo refugiado deverá ser feita somente após quatro anos (contados a partir do momento que o imigrante passa a residir no país por tempo indeterminado, o que é expresso nos artigos 221 e 233 da Lei de Migração) da apresentação do pedido de reconhecimento da condição de refugiado. Sobre a residência do refugiado por prazo indeterminado, sustenta-se no art. 156, §2º do Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017. Esclarece o Ministério da Justiça²⁹ que:

Tendo em vista que a decisão do CONARE tem caráter declaratório, i.e., é uma decisão que apenas reconhece uma condição que já existia desde o momento em que o refugiado apresentou sua solicitação ao Estado brasileiro (Despacho nº 3/2016/COJUC/CONJUR-MJ/CGU/AGU - 2109431), a contagem do prazo de residência para fins de naturalização tem início na data de apresentação do protocolo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.

Conforme informado pela Lei de Migração, um dos requisitos a ser comprovados pelo o refugiado quando solicita a naturalização ordinária é a sua capacidade de se comunicar em língua portuguesa. Os meios para confirmação desta, estão definidos na Portaria Interministerial nº 16 de 03 de outubro de 2018 que alterou a Portaria Interministerial nº 5, de 27 de fevereiro de 2018 e a Portaria Interministerial nº 11, de 3 de maio de 2018 em relação a flexibilização das regras sobre comunicação em português para fins de naturalização, neste sentido:

Art. 5º - Para a instrução do procedimento previsto no inciso I do art. 1º, a comprovação da capacidade de se comunicar em língua portuguesa se dará, consideradas as condições do requerente, por meio da apresentação de um dos seguintes documentos:

I - certificado de:

a) proficiência em língua portuguesa para estrangeiros obtido por meio do Exame Celpe-Bras, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP;

d) conclusão de curso de idioma português direcionado a imigrantes realizado em instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação; ou e) aprovação em avaliação da capacidade de comunicação em língua portuguesa aplicado por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação na qual seja oferecido curso de idioma mencionado na alínea "d" (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018)

A Universidade de Brasília por meio do NEPPE é operadora do CELPE -Bras, *que é*

²⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Perguntas frequentes:** Naturalização e Residência. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/perguntas-frequentes#naturalizacaoepermanentianobrasil>. Acesso 21 jun. 2019

uma avaliação caracterizada por testar competências comunicativas e pragmáticas, apoiadas em atividades de cunho sociointeracionista, trabalhado por quatro habilidades: ouvir, falar, ler e escrever (RAMOS,2007, p. 88). Registra-se que o exame foi mencionado neste estudo, por ser uma ação institucionalizada, a UnB, na cidade de Brasília é a única instituição autorizada pelo MEC para aplicação deste. O NEPPE, possui cursos particulares que atendem as demandas relativas ao exame, os cursos particulares de Português. Ressaltamos que o projeto PROACOLHER, mesmo funcionando nas instalações do NEPPE não integra às suas atividades, atende aos imigrantes e refugiados de maneira gratuita.

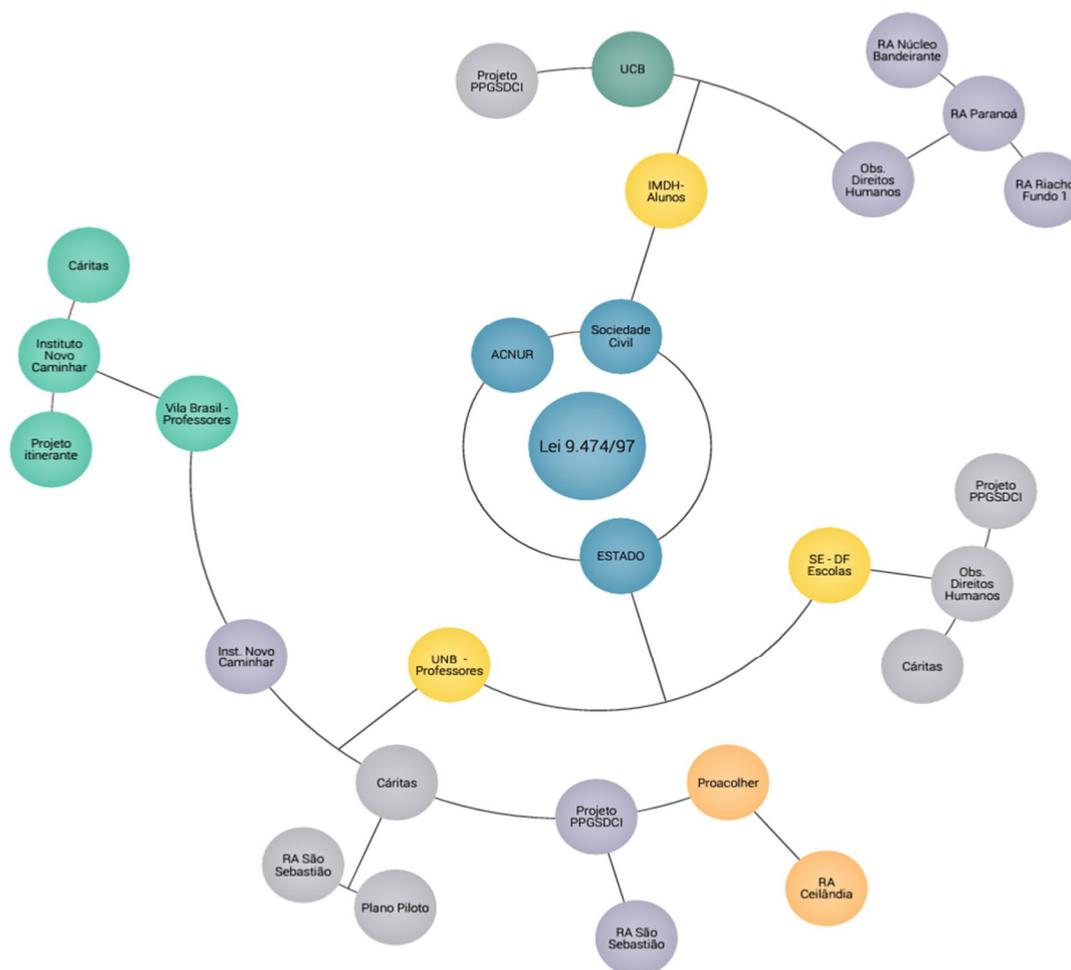
Após destaque dos dois atores (IMDH e UnB) no processo de coordenação, buscamos identificar como são constituídas as relações entre os atores envolvidos nos projetos de ensino da língua portuguesa como língua de acolhimento. Destacamos que a Lei 9.474/97, além de criar o CONARE, estabeleceu a relação tripartite (Estado, Organizações da Sociedade Civil e ACNUR), nesse sentido, podemos mencionar que as instituições governamentais SE-DF e UnB – subsidiam políticas públicas para os imigrantes e refugiados: o primeiro ator governamental cede espaços (escolas públicas) em RAs onde as aulas são ministradas. Importa mencionar, que buscamos informações a respeito do processo de formalização destas parcerias junto a Secretaria de Educação do Distrito Federal, no entanto, conforme mencionado no Capítulo 4 deste estudo, as informações foram prestadas por servidores que não quiseram se identificar. De acordo com os dirigentes (D1, D5 e D9) as parcerias são estabelecidas em instância local (dependendo da discricionariedade dos dirigentes das escolas - burocratas de nível de rua) que emitem declarações autorizando o uso do espaço público para realização das aulas.

A Universidade de Brasília, possui dois projetos (4 e 7) formalizados concernentes às atividades de pesquisa e extensão dos cursos de graduação (Letras) e pós- graduação (PPGLa e PPGSDCI), estes atuam diretamente no campus Darcy Ribeiro – Asa Norte, e nas instalações NEPPE por meio das aulas do PROACOLHER, também encaminha alunos de graduação dos cursos de Letras PBSL (para realização de estágios obrigatórios) nos projetos (3, 7).

Por meio da integração e mediação de outros atores (*stakeholders*), no caso, o projeto 3, os estudantes da UnB, atuam nos projetos (5 e 6) como professores/voluntários. Durante a realização das entrevistas, nos projetos 1 e 2, a Universidade de Brasília não foi mencionada, estes projetos são institucionalizados e não possuem vínculos ou relações com a UnB.

O IMDH, é ator não-governamental que atua representando a sociedade civil nas reuniões do CONARE, como entidade filantrópica, no processo de coordenação entre os atores encaminha os alunos (imigrantes e refugiados) para os projetos (1,2, 4 e 7). A Figura 6 sintetiza essas relações.

Figura 6 - Processos de coordenação entre os atores para implementação de políticas públicas para os refugiados



Fonte: elaborado pela autora (2019)

Após a identificação dos atores e foi possível compreender como as relações são estabelecidas. Em resumo, o IMDH atua diretamente encaminhando professores para os projetos: 1 (Observatório de Direitos Humanos – IESB), projeto 2 (Ser+ /UCB), projeto 4 (PROACOLHER - UnB) e projeto 7 (integrado ao PPGDSCI/UnB). A Universidade de Brasília – UnB atua de maneira institucionalizadas através dos projetos 4 e 7, alunos do curso de PBSL são direcionados para realização de estágio obrigatório no projeto 3 (Português de Acolhimento – Vila Brasil), este que encaminha alunos para atuarem como professores/voluntários nos projetos: 3 (Vila Brasil – itinerante), 5 (Cáritas Brasileira) e 6 (Português do Brasil para

refugiados – Instituto Novo Caminhar).

A SEE-DF, por meio dos dirigentes escolares (burocratas de nível de rua) disponibiliza os ambientes (salas em escolas públicas) onde ocorrem as aulas dos projetos: 1 (Observatório de Direitos Humanos – IESB), 7 (integrado ao PPGDSCI/UnB) e 5 (Cáritas Brasileira).

Destacamos o papel da Universidade de Brasília que indiretamente e diretamente encaminha professores para os locais de ensino do PLAc, e neste contexto, evidencia-se a participação do agente público como burocrata de nível de rua, e o protagonismo das entidades filantrópicas e organizações da sociedade civil em realizar as políticas que são previstas como de ação governamental.

b) Vínculos e sociabilidade

Analizamos como são constituídas as relações entre os atores estatais e não-estatais no âmbito da coordenação, principalmente de recursos imateriais (orientações e encaminhamentos de professores e alunos) e fomento ao ensino através de autorização para uso de ambiente (escolas). Nesta parte buscamos delimitar como os alunos conhecem os projetos, as dificuldades que eles enfrentam para chegar aos cursos e comunicar-se, além das redes de sociabilidade que formam.

Muitos migrantes e refugiados são encaminhados pelo o IMDH, contudo, outros conheceram os projetos através de redes constituídas entre os próprios imigrantes. Na RA do Guará, por exemplo, que é atendida pelo projeto 6, existe uma rede de sociabilidade estabelecida por migrantes de nacionalidade haitiana que moram na RA, segundo o D8, alguns migrantes frequentavam a comunidade evangélica e divulgaram nas mídias sociais (Facebook, WhatsApp e Instagram), o curso de português.

Segundo a D7, muitos alunos chegaram ao projeto 5 através do processo de interiorização (migrantes venezuelanos), outra forma foi a divulgação realizada nas mídias (redes sociais, reportagens para TV e jornais impressos), além disso, devido à localização central do curso (o prédio é situado a poucos metros da rodoviária do Plano Piloto) distribuíram panfletos aos migrantes que trabalham de maneira informal ao redor dos prédios e na rodoviária. A D6 nos explicou que além das redes sociais e a divulgação realizada pelos alunos, o projeto comunicou a sua disponibilidade para atendimentos ao IMDH e o ACNUR, que divulgaram os cursos oferecidos.

Os refugiados ainda foram questionados sobre a busca de projetos, cerca de 5 nos informaram ter frequentado mais de um projeto, sem, contudo, formalizar a sua participação.

Durante as entrevistas com os alunos buscamos questionar a maneira pela qual eles chegavam aos projetos. Registra-se aqui que os cursos oferecidos pelos projetos não possuem custo para o aluno em relação a sua matrícula e aulas. Sendo gratuito, as dificuldades que os imigrantes e refugiados enfrentam são outras, elencamos algumas que foram apresentadas pelos entrevistados de acordo com a frequência em suas falas:

- a) **transporte público:** 8 respondentes informaram que tem dificuldades de locomover aos locais de ensino por questões financeiras, os demais contam com a proximidade dos projetos onde residem, outros constituem redes para transporte solidário (dividem gasolina ou carona).

- b) **comunicação em locais públicos:** 7 alunos informaram que têm dificuldades para obter informações (sobre os cursos de português). Segundo relatos, mesmo que não existam servidores fluentes em outros idiomas seria importante ter placas de avisos, ou cartilhas em inglês e espanhol em locais públicos. Sobre orientações a respeito dos prazos e procedimentos para emissão de documentos (2 entrevistados, informaram que tiveram dificuldades para emissão no âmbito Distrital da Carteira Nacional de Habilitação - CNH), os alunos informaram que devido à dificuldade para comunicar-se não conseguiam explicar que não tinham outros documentos e que portavam o *Protocolo de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado* (Documento que deve ser renovado a cada ano, e por ser impresso em papel sulfite tem seu valor questionado, segundo o relato).

- c) **Racismo, preconceito e Xenofobia:** 5 refugiados relataram que sofreram algum tipo de preconceito. Dentre as situações, um refugiado nos informou que pelo fato de não saber o Português e comunicar-se por sinais com os colegas de trabalho, frequentemente é “solicitado” para realizar atividades que não são de sua atribuição, por isso sempre ultrapassa o horário de expediente, ressalta que não reclama porque tem medo de perder o emprego. Em outra narrativa o migrante relatou que juntamente com a sua família foi a um local público de lazer, porém um grupo de pessoas que estavam reunidas ali lhe informaram sobre a impossibilidade de continuar no local, sem justificativas coerentes. O imigrante disse que percebeu a indiferença e racismo em relação aos seus filhos, pois quando chegaram ao espaço

público de lazer buscaram brincar e conversar com outras crianças. Para evitar outros constrangimentos se retirou do local juntamente com a sua família.

Sobre a última narrativa do imigrante e os aspectos que elucidam o problema, Chambers (1995) descreve que no contexto da migração, as identidades se confrontam sobre o reconhecimento do legado do preconceito Europeu, onde o “outro” se apresenta em oposição a realidade prescrita, na qual a realidade negra é separada da realidade branca em conformidade a lógica binária do imperialismo, sob a óptica do pensamento ocidental, essas continuam a perpetuar-se e se reproduzem nas estruturas de linguagem dos dominantes sobre as linguagens dos subordinados, e assim são recriados mecanismos hierárquicos que se encarregam de sustentar as suas posições.

5.2.9 As relações constituídas entre atores

Dimensão 3 - Vivências e percepções dos atores

Analizamos alguns aspectos sobre a compreensão das políticas públicas além das percepções individuais sobre acolhimento, sociedade e participação cidadã.

a) Alinhamento de planos e ações

Considerando que as políticas públicas no Brasil que buscam atender aos migrantes internacionais são efetivadas pelo modelo de extensão dos direitos concedidos a partir da legalização da acolhida no território, estas são promovidas pelo Estado, mas não podemos afirmar que estas são baseadas somente na sua boa vontade, contudo, articula-se aos contextos globais e reformas (DEITOS, 2010). A política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público a razão para o seu estabelecimento, significa dizer que, seria o tratamento empregado para a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2013).

Nesta perspectiva identificamos durante as entrevistas com dirigentes algumas reflexões sobre a implementação das políticas públicas para refugiados no Distrito Federal. Todos os dirigentes entrevistados concordam que são urgentes políticas públicas que atendam aos imigrantes e refugiados. A D4 narrou que realizou um encaminhamento de professor/voluntário a uma instituição de ensino pública que lhe contactou após identificarem uma criança refugiada matriculada, mas diante do contexto não conseguiam desenvolver as atividades com a aluna.

A narrativa da D4 aponta para uma das inquietações anterior ao início deste estudo quando iniciamos as leituras sobre a temática que seria abordada. O questionamento se tornou frequente, e cada visita a campo percebíamos os equívocos que se relacionam ao tratamento dado ao imigrante e ao refugiado. Cabe mencionar que durante as entrevistas com os dirigentes uma dúvida repercutiu em suas falas, a questão sobre a existência ou não de políticas públicas para refugiados no país e no Distrito Federal.

Ainda que o tema pareça comum no contexto das redes sociais e instrumentos online de pesquisa, ficou claro que a informação é recebida em parte. Tal qual uma mensagem que contém ruídos em sua transmissão, as informações sobre a constituição de políticas públicas muitas vezes são entregues de maneira deturpada e incoerente, por exemplo, alguns dos entrevistados (professores e dirigentes) não conheciam a diferença entre refugiado e imigrante e inúmeras

questões são decorrentes disso, por exemplo, muitos alunos buscam os cursos de português buscando informações sobre o acesso as políticas públicas de assistência do Distrito Federal e documentos relacionados aos trâmites da sua solicitação de refúgio (registros da D6 e D7). Quando esses locais de apoio desconhecem os instrumentos legais que podem atender ou mesmo não conseguem encaminhar os alunos para que recebam orientações a promoção de direitos e aspecto educacional não podem ser considerados efetivos. Segundo a UNESCO (2018).

A educação deveria ser incluída no planejamento das respostas, principalmente no que diz respeito à educação e aos cuidados na primeira infância. Ela também deveria fazer parte de um pacote holístico de soluções que devem envolver outros setores, como, por exemplo, alojamento, nutrição, água, saneamento e proteção social (UNESCO, 2018, p 60).

Sobre o processamento de informações e acesso, Goldsmith e Edggers (2006) esclarece que o conhecimento velado se tornou valoroso para as organizações, por esse motivo é difícil obter às informações, afirma que os detentores não compartilham. Ressaltam que esse é um desafio percebido em agências públicas, entidades sem fins lucrativos e empresas privadas resultando em uma comunicação ineficaz no ambiente organizacional e com os possíveis parceiros das instituições. Os autores de “Governar em rede: o novo formato do setor público”, remetem aos burocratas profissionais que atuam sob regras, concebem como sua responsabilidade as formas de controle ao acesso às informações, entretanto, reconhece que estes não o fazem por má-fé ou expectativa de ganhos pessoais. Explicam que o sistema hierárquico controla as suas ações e os treina, sob o prisma de que a informação, se repassada sem uma estrutura formal pode ser mal compreendida. Como medida a UNESCO (2018) informa que:

Uma vez que a migração e o deslocamento têm se tornado assuntos políticos em voga na atualidade, a educação é fundamental para oferecer aos cidadãos uma compreensão crítica sobre as questões envolvidas. Ela pode ajudar no processamento de informações e na promoção de sociedades coesas, o que é especialmente importante em um mundo globalizado. No entanto, a educação deveria ir muito além da tolerância, que pode ser uma máscara da indiferença; ela é uma ferramenta essencial para combater preconceitos, estereótipos e a discriminação. Se forem mal planejados, os sistemas educacionais podem promover representações negativas, parciais, excludentes ou depreciativas de imigrantes e refugiados (UNESCO, 2018, p. 10).

Durante a realização das entrevistas observamos que a falta compreensão sobre o uso do termo refugiado e imigrante, sendo relatado por alguns refugiados a sua preferência por ser reconhecido como estrangeiro. Desprende-se disso que as relações entre os atores são limitadas, pois tratam de modo homogêneo situações distintas, sabendo que as políticas públicas para refugiados e para migrantes tem previsões normativas próprias. Diante do contexto, foi

perceptível que os projetos foram instituídos de modo a absorver um público não atendido nos ambientes institucionalizados. Na falta de programas específicos para atender aos refugiados é previsto o desalinhamento das ações entre atores, no caso dos projetos visitados, cada um busca aperfeiçoar e adequar aos seus equipamentos disponíveis as necessidades dessas pessoas. Segundo o ACNUR (2019) na pesquisa “Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil” são necessárias ações uniformes entre os serviços prestados a essas pessoas e esclarece que:

A utilização de serviços públicos é determinada por um conjunto de fatores, dos quais os mais importantes são o conhecimento do direito de usá-los, sua visibilidade (e, em parte de sua qualidade) e a necessidade/dependência dos refugiados em relação a eles. (ACNUR, 2019, p. 41).

Ainda segundo a pesquisa realizada pelo ACNUR (2019) parte dos refugiados entrevistados desconhecem os direitos ou deveres que estão ligados à sua condição.

Barreto (2010) explica que as políticas migratórias no Brasil se efetivaram a partir das ações das entidades confessionais. Enquanto o Estado esteve omissos frente às demandas que se apresentavam as instituições realizaram o efetivo trabalho nos grandes centros urbanos do país, atuando em um contexto de censura e perseguição, em parceria com organismos internacionais.

b) Percepção dos atores

Na parte metodologia deste trabalho esclarecemos que entrevistamos além dos migrantes que se declararam refugiados outros tipos de migrantes. Desse modo, sinalizamos aqui, algumas percepções a respeito dos assuntos que foram tratados durante as entrevistas abrangendo sucintamente a perspectiva de todos os participantes deste estudo.

Sob o olhar do outro – a decisão de migrar é difícil independente da sua motivação. Quando chegam em outro país os refugiados e imigrantes tem as suas histórias reescritas. Sentem a necessidade de comporta-se, um aspecto que nos revela a reescrita da subordinação, em muitas nuances, não se trata da cor da pele, da religião, ou posicionamento político. Refere-se a ideia de precisar da tolerância do outro, e nesse sentido todo esforço empenhado para integrar-se à sociedade que lhe recebeu tornar-se válido, em algumas falas dos imigrantes e refugiados (4 migrantes) eles destacaram o modo pelo qual buscam se agir no ambiente de trabalho, mesmo sabendo que estão sendo “explorados” (como citou um imigrante), ou quando tentam lidar com a indiferença dos colegas de trabalho por lograr um cargo de supervisor . A inconformidade com as situações vexatórias se faz presente, contudo, não é suficiente para que busque a altivez.

Mesmo diante do silenciamento de suas identidades os imigrantes e refugiados no contexto da acolhida esclarecem que preferem estar no território nacional, um imigrante chegou a nos descrever as paisagens de seu país (Egito), mas esclareceu que apesar do saudosismo não quer retornar ao país de origem.

A respeito dos projetos, os imigrantes conformam que eles oferecem a oportunidade para realizar sonhos, pois desejam se tornar estudantes universitários, trabalhar, encontrar parceiros (as), interagir e ser respeitados. No que tange ao aprendizado do idioma, foi unanime a observação de que a língua portuguesa é muito difícil (mesmo para aqueles fluentes em mais de três idiomas R8 e R12), outros destacaram as dificuldades com os verbos e acentos. Dos 38 entrevistados, 32 consideram as condições ofertadas pelos projetos para aprendizagem do idioma como adequadas. Sobre a compreensão das políticas públicas no país que os atendam, muitos não souberam responder e outros afirmaram que precisa de melhorias principalmente na área da saúde e educação. Quando questionados sobre retornar ao seu país afirmam que o propósito era buscar familiares que ficaram *“Brasil respeita estrangeiro!”*, exclamou um refugiado ao final da entrevista.

Aquele que ensina – Os professores entrevistados narram que não conheciam a realidade dos imigrantes e refugiados, e por esse motivo suas experiências na relação professor/aluno requer mais do que a mediação dos signos, a palavra utilizada muitas vezes é de animosidade em relação ao que escutam nas aulas. O R5 nos informou sobre a sua preferência pelo o atendimento individual, já o R7 esclareceu que prefere assistir as aulas em grupo. Ambas as abordagens de ensino percebem o migrante, e buscam integrar as suas expectativas que os aprendentes tem, elucidando as dúvidas e questionamentos referentes ao conteúdo ou cultural. Nesse sentido, os professores entrevistados afirmam ouvir de políticas públicas para refugiados, mas desconhecem. Sobre o papel do professor o ACNUR (2019, p. 10) explica que “os docentes precisam ser preparados para lidar com a diversidade e com os traumas associados às migrações...”, em conformidade a esse pensamento a D6 (que também é professora) explicitou: *“tenhamos uma postura de que, como sujeitos temos a responsabilidade com o outro. Com o outro que é de nosso país, e com outro que está vindo de outros países”*

Compreensão do papel - Durante as entrevistas com os dirigentes algo nos pareceu comum: a responsabilidade. Referida aqui como algo além da sua posição de gerência, os que coordenam as políticas, reconhecem as limitações dos projetos e sinalizam aspectos para melhorias (formulação de materiais didáticos, horários que possam adequar as necessidades dos alunos)

das políticas públicas conhecidas. Ressaltam o papel do Estado e da sociedade, mas tem atenção no imaginário comum a respeito do migrante e refugiado que é estabelecido pela falta de informação sobre o outro. Alguns dirigentes (D4, D5, D6, D7 e D8) narraram situações vivenciadas pelos alunos dos projetos sobre o descontentamento do nacional em relação a posição do refugiado ou imigrantes sendo este revelado quando o brasileiro vê o estrangeiro como ameaça, tem-se a ideia que o refugiado ocupará a sua vaga de emprego, receberá o atendimento de saúde mais rápido, ou o lugar de seu filho em creches públicas. Por essa razão, é necessário segundo a D4 é necessária a postura de “*participação ativa, desenvolvendo laços de confiança, solidariedade e reciprocidade*”.

c) Elementos da ação pública

Após o mapeamento dos cursos de PLAc, identificação de atores e análise dos aspectos de coordenação entre eles, é possível sintetizar os elementos que denotam a implementação de políticas públicas para os refugiados no Distrito Federal situando a sociedade civil como protagonista seu fomento. Essa conclusão depreende-se de que ideia de que ação pública

é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator. A noção de instrumento de ação pública (IAP) permite ultrapassar as abordagens funcionalistas que se interessam antes de tudo pelos objetivos das políticas públicas, por considerar a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam seus programas. É de algum modo um trabalho de desconstrução pelos instrumentos. A abordagem pela instrumentação permite apreender dimensões que de outra maneira seriam poucos visíveis (LASCOUMES; LE GALÈS 2012, p. 21)

Segundo o pentágono de políticas públicas, ação pública pode ser exercida pela sociedade civil por meio dos elementos da ação pública *atores, representações, instituições, processos e resultados* (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012). O quadro 18 apresenta esta análise.

Quadro 18 - Síntese dos elementos da ação pública

Elementos da ação pública	Análise
Atores	Identificamos os atores que participam ou participaram de ações relacionadas à acolhida dos imigrantes e refugiados no Distrito Federal. Do quantitativo apresentado no Capítulo 5 (Quadro 17) destacamos o IMDH, UNB e SE-DF, atores que por meio da coordenação e parcerias (formais e não formais) atuam na promoção dos cursos de Português como língua de acolhimento.
Representações	Durante as entrevistas identificamos nas falas dos dirigentes e alunos às necessidades da implementação de políticas públicas para os refugiados no DF nas áreas de educação, saúde e habitação. Os alunos narraram episódios nos quais foram submetidos a situações vexatórias, de discriminação e de racismo. É sabido que as representações têm modelos de discursos e estes podem legitimar as ações dos atores responsáveis pelas tomadas de decisões sobre as políticas. Algumas representações foram apresentadas no Capítulo 5 (5.2.8). Ressaltamos que o conceito do PLAc contempla representações que envolvem a língua, identidade e cidadania (Capítulo 3) na perspectiva de aproximar a sociedade de acolhida e o refugiado. Na complexidade da ação pública essas representações também são consolidadas nos espaços de discussões em âmbito governamental, por exemplo, em reuniões realizadas pelo CONARE, na quais participam atores governamentais, sociedade civil, e organismos internacionais.
Instituições	<p>Por meio das instituições (normativo internacional e nacional) as ações da sociedade civil, em certa medida, são legitimadas, nos processos de reconhecimento da condição de refúgio e em outras ações Capítulos 1 e 5 (5.1 e 5.2.8a).</p> <p>As instituições norteiam as ações dos atores-governamentais e não-governamentais, o que pode ser percebido ao se analisar o processo de implementação da Lei de Refúgio de nº 9.474 de 1997. Sinalizamos que a sua concepção foi resultado da mediação de atores da sociedade civil (representantes da Cáritas Arquidiocesana e ONGs que atuavam no país na acolhida de migrantes considerados ilegais pela falta de políticas que caracterizassem a sua situação para estadia e permanência no país, destacam-se os períodos anteriores a promulgação da Constituição Federal).</p> <p>Os atores não governamentais participaram das arenas decisórias e sugeriram pautas que caracterizam o texto normativo. Pela instituição da Lei do Refúgio, o arranjo em modelo tripartite foi configurado, e concebido o CONARE, órgão que exerce também o papel de mediação por meio dos institutos (resoluções, portarias etc.) para que as ações públicas se efetivem em parceria com instituições não governamentais.</p>
Processos	<p>Os processos são as atividades que cada ator exerce quando interage para mobilizar outros atores de maneira individual ou coletivamente. Essa abordagem se dá pela legitimidade organizacional, podemos exemplificar através das iniciativas pessoais para implementação de políticas públicas para os refugiados, as ações dos dirigentes (D1, D5 e D6). Destacamos também a discricionariedade exercida pelos burocratas de nível de rua (D6 e D9).</p> <p>A D6, por exemplo, em sua posição de servidora pública, ao diagnosticar a situação dos migrantes que buscavam os cursos no NEPPE, mas que não tinham</p>

Elementos da ação pública	Análise
	condições de pagar os cursos regulares, instituiu o projeto de extensão PROACOLHER. O curso oferecido gratuitamente aos alunos migrantes situa-se na esfera governamental (institucionalizado pela UnB e pela utilização do espaço público) e não estatal (constituído pelas ações discricionárias da burocrata de nível de rua (D6) e sociedade civil (professores voluntários, alunos e colaboradores). O D9 também atua de maneira discricionária utilizando a mediação para integrar atores no Distrito Federal e em outros estados para promoção de ações públicas em prol a acolhida de imigrantes e refugiados. Além dessas ações outras são constituídas (Figura 3). Os demais processos situam-se no âmbito dos projetos, caracterizados no mapeamento (Capítulo 5 – 5.2)
Resultados	Os resultados são constatados nos projetos. Na legislação brasileira referente ao estatuto do refúgio (considerada a mais abrangente da América Latina) (Capítulo 1, Quadro 1, Figura 6) As demandas identificadas pelos atores da sociedade civil fomentaram as primeiras ações em relação à população de refugiados no país (Cáritas Arquidiocesana - São Paulo e Rio de Janeiro) a apresentação destas ao Estado possibilitou a tramitação de leis e a publicação normativos que buscam a integração e acolhida do refugiado, ainda que não existam programas governamentais específicos para esta população as política públicas (compreendidas como ações públicas) são efetivadas pelos atores (governamentais e não-governamentais)

Fonte: elaborado pela autora (2019)

5.3 Síntese do capítulo

Neste capítulo mapeamos sete projetos que promovem o ensino do PLAc no Distrito Federal, observamos as características da estrutura dos projetos em relação aos seus aspectos de manutenção e a atenção dada ao eixo pedagógico. Posteriormente, foram identificados os processos de coordenação entre os atores para implementação de políticas pública através da identificação dos processos e práticas de implementação da política quando os projetos realizam parcerias, também, destacamos os vínculos e aspectos de sociabilidade. Por último, analisamos as percepções dos atores, evidenciando os aspectos de alinhamento dos planos e ações e a percepção destes em relação a política pública por meio dos elementos identificados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia liberal prescreve o cumprimento programado das funções estatais para interesses da sociedade, significa relacionar o Estado e sociedade como sistema integrado aos condicionantes da economia de mercado, que requer relações entre a administração pública e o trabalho social prestado por pessoas privadas. Desse modo, a política atribuída à vontade cidadã busca fins coletivos, mas alinhando, ou agregando os interesses sociais privados através da imposição de uma estrutura especializada que se encontra na administração realizada pelo poder político (HABERMAS, 1995, p. 39).

No contexto brasileiro, a perspectiva da democracia liberal foi modificada pelos processos que articularam a globalização e a perspectiva da modernidade, o país “fragmentou-se muito e assistiu a uma inédita dispersão de seus centros de coordenação” (CHAUÍ; NOGUEIRA, 2007, p. 211). Nesse sentido, os papéis atribuídos as instituições foram confrontados pelo novo olhar social em relação a sua relevância institucional, permitindo a atuação de atores não-estatais nos processos de formulação e implementação de políticas, como podemos verificar no Distrito Federal em relação ao ensino do português como língua de acolhimento. Sobre este papel atribuído às ONGs, Amaral (2013) afirma ser resultante do processo de redemocratização, e advém do entendimento sobre a *accountablitty*, ou responsabilização do agente que toma a decisão pública, a implementa e tem o dever de prestação de contas por aquilo que faz ou omite.

Com a compreensão de que os atores não-estatais implementam políticas públicas esse, buscamos analisar os processos de coordenação entre atores estatais e não-estatais na implementação de políticas públicas para refugiados por meio do ensino do português como língua de acolhimento, norteados pela temática “refúgio” e “migração”, buscamos através da revisão da literatura elucidar como se deu o reconhecimento do instituto do refúgio do ordenamento jurídico brasileiro. Destacamos no Capítulo 1, a revogação da adesão do país no Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, essa adesão não requer obrigatoriedade quando acordado, pois são orientações que podem ser absorvidas ou não pelos Estados, contudo, no contexto brasileiro, se trata da ruptura da representação simbólica e constituída pela presença do refugiado no território nacional que pode ser instrumentalizada como algo maléfico a sociedade de acolhida e reafirmar as ações de exploração, discriminação, xenofobia e preconceito existentes (algumas dessas foram ilustradas no Capítulo 5 deste estudo). Apesar disso, ressaltamos que o Brasil é reconhecido pela legislação abrangente que busca garantir a preservação dos direitos dos refugiados (Lei do refúgio nº 9.474 de 22 de julho

de 1997) e de migrantes (Lei de Migração nº 13.445 de 24 de maio de 2017), além de editar Resoluções, Portarias e outros documentos para contemplar às demandas dessas populações. Nesse ponto destacamos as ações desenvolvidas para a acolhida dos imigrantes Haitianos e Venezuelanos.

Percebendo à necessidade de diálogos entre a temática abordada apresentamos de modo sucinto alguns conceitos sobre a língua de acolhimento, identidade e cidadania, também a relação entre a língua de acolhimento e as políticas públicas. Após o panorama estabelecido entre a política nacional do refúgio e o papel do ensino do Português como instrumento de promoção de políticas públicas revistamos os conceitos iniciais sobre políticas públicas, implementação e o os atores que podem desenvolver essas políticas na perspectiva da sociologia da ação pública.

Pelos instrumentos e os elementos da ação pública tem-se a compreensão da capacidade que tem as relações constituídas entre atores que atuam em âmbito público, sociedade civil e privado para implementar políticas, os interesses podem ser diversos, mas buscam atender demandas coletivas, o que pode ser explicado pela não neutralidade dos instrumentos da ação pública. Em conformidade com Lascoumes, Le Galès (2012) é possível conceituar as políticas públicas como ação pública que busca “englobar o conjunto de atores heterogêneos e suas inter-relações estabelecidas em contextos democráticos. Ele retira a unicidade do Estado na responsabilidade de formulação e execução das políticas públicas” (DAROIT; CRUZ, 2017, p.5).

Os objetivos propostos buscaram analisar a coordenação entre os atores e a implementação de políticas públicas ainda que não existam programas de governo. A teoria *top-down* tem como premissa a regulamentação de programas, cumprimento e observação dos processos por parte dos atores envolvidos na implementação. No estudo, observamos que essa conformação da centralidade política e de execução se relacionam as políticas de controle de entrada e saída de imigrantes e refugiados no país, a proteção assistencial promovida pelas organizações da sociedade civil que atuam dialogando com os órgãos de controle. Outros *stakeholders* atuam em consonância a política através de parcerias organizacionais e apresentam elementos dos processos *bottom-up*. Cumpre-se dizer, que a atuação dos atores na implementação de políticas para refugiados que promovem o ensino da língua portuguesa relaciona-se à participação social e aspectos de governança.

Ainda que, as teorias *top-down* e *bottom-up* apresentem, em certa medida, respostas sobre aspectos da implementação das políticas públicas, não é possível relacionar o processo de implementação de políticas públicas para refugiados no DF a partir de suas especificidades,

pois estas teorias tendem a racionalização e coadunam com as definições clássicas sobre a perspectiva funcionalista para as políticas pública.

Justificamos essa percepção pela observância dos caminhos do Instituto do Refúgio no ordenamento jurídico do Brasil que se relaciona com os parâmetros internacionais sobre os direitos humanos e proteção à vida. Também pelas narrativas dos atores participantes deste estudo, nas quais identificamos as representações que afirmam ser necessárias políticas públicas que contemplem melhorias no atendimento e acolhida do migrante e refugiado no Distrito Federal. Nesse sentido, os dirigentes, alunos e professores (ainda que enfrentem dificuldades) demonstram interesse e atitudes que não são mensuráveis pela padronização de ações (cada projeto tem a sua dinâmica), além disso, as relações no âmbito estatal que são institucionalizadas pelo aparato normativo reconhece o papel da sociedade civil como mediadora entre o Estado e o migrante que solicita a permanência no país sob condição de refugiado. Configura-se desse modo, a previsibilidade comportamental dos atores e a sua visibilidade pela estabilização das ações coletivas, pois os instrumentos utilizados, considerando a sua natureza, permitem “materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUME; LE GALÈS, 2012, p.20).

O primeiro objetivo desse estudo foi realizar o mapeamento dos projetos que atuam no ensino do português como língua de acolhimento, para tanto, visitamos diferentes regiões administrativas do Distrito Federal, com a observação de que não foi possível chegar às RAs Ceilândia e Recanto das Emas, devido ao choque de horários com agendamentos anteriores (iniciamos os agendamentos em novembro de 2018). Mapeamos sete projetos que fomentam o ensino da língua portuguesa no Distrito Federal.

As informações sobre alguns destes projetos foram dadas pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH. O instituto atua como ator mediador no processo de implementação através das ações públicas, juntamente com a Universidade de Brasília, essa identificação desses atores e outros (governamentais e não-governamentais) buscaram atender ao segundo objetivo. O último objetivo remeteu o olhar sobre o alinhamento entre os projetos, e nos pareceu claro que mesmo existindo uma rede que atenda aos refugiados faz-se necessário a configuração de uma unidade administrativa que seja elo para integrar às necessidades comuns dos cursos de português como língua de acolhimento (sistematização de materiais didáticos, centralização de informações sobre alunos e parcerias).

Ressaltamos a importância da formação do docente (formação inicial e continuada) pois o seu papel ao ministrar as aulas de português como língua de acolhimento pode subsidiar outras ações como “i) amenizar o conflito inicial entre aprendente e língua; e ii) estabelecer as

condições necessárias para que esse aprendente comece a vê-la e a interpretá-la como elemento de mediação entre ele(a) e a sociedade anfitriã” (BARBOSA; SÃO BERNARDO, 2017, p. 435). Por fim, apresentamos os elementos da ação pública (Quadro 18) que demonstram a dinâmica das relações a partir de dimensões cognitivas e simbólicas dos atores e o papel destes na execução de ações públicas, pois não se “trata apenas da escolha de bons instrumentos” que melhor se adequem às finalidades de ação e à eficácia dos resultados, mas de problematizar os impactos dessa escolha no sentido político, reconhecendo a sua individualidade” (ARCHIPAVAS, 2016, p. 66-67).

Os apontamentos deste estudo podem ser válidos para pesquisas posteriores, sinalizamos que a sistematização de dados referentes à população de refugiados no Distrito Federal é escassa (encontramos nos repositórios institucionais, principalmente estudos que tratam da temática políticas públicas para refugiados na áreas do Direito (elencados no Capítulo 1) e Linguística (produção de material didáticos para cursos de língua portuguesa, formação do professor de Português para estrangeiros e Análise dos Discurso sobre representação e identidade de migrantes e refugiados, elencados no Capítulo 3).

Por essa razão, além de apresentar dados para estudos na área de políticas públicas, esses registros podem contribuir para o desenvolvimento de ações públicas que fomentem a acolhida e integração dos refugiados. Reconhecemos assim, que o acolhimento caracteriza-se pelo complexo de ações que ultrapassam os limites das políticas públicas governamentais, pois evocam práticas que abraçam o reconhecimento das alteridades e retratam as constituições simbólicas que permitem aos atores (governamentais ou não) instrumentalizar elementos para atender aos refugiados buscando incitar nessas pessoas o sentimento de pertença, que pelo estabelecimento de vínculos (sociais e culturais) possam engendrar identidades coletivas e exercer seus papéis sociais.

REFERÊNCIAS

ACNUR. [Convenção (1951)] **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. 1951.

Disponível em:

http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados. Acesso em: 20 out. 2018.

ACNUR. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Brasília. ACNUR. Brasil. 2016.

Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Protegendo_Refugiados_no_Brasil_e_no_Mundo_2016.pdf. Acesso em: 19 de abr. 2019.

ACNUR. **Protocolo sobre el estatuto de los refugiados**. 1967. Disponível em:

<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0003.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0003>. Acesso em: 22 out. 2018.

ACNUR. [Declaração (1984)] **Declaração de Cartagena. 1984** Disponível em:

http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

ACNUR. **Declaração e Plano de Ação do Brasil. 2014**. Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em 28 mar. 2019.

ACNUR. **Nota de orientação sobre extradição e proteção internacional de refugiados**.

Genebra, 2008. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_do_ACNUR/Diretrizes_e_politicas_do_ACNUR/Extradicao/Nota_de_orientacao_sobre_extradicao_de_refugiados.pdf. Acesso em: 11 abr. 2019

ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado**:

de acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados. 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

ACNUR. **Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil**: subsídios para elaboração de

políticas. 2019a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>.

Acesso em 22 jun. 2019.

ACNUR. Perfil dos refugiados por Estado. *In*: **Perfil Socioeconômico dos Refugiados no**

Brasil: subsídios para elaboração de políticas. 2019b. v.2. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>. Acesso em 22 jun. 2019.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. África, números do tráfico atlântico. *In*: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos**. 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALENCAR, Mônica. O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

AMADO, Rosane de Sá. O ensino de português como língua de acolhimento para refugiados. **Revista da Sociedade Internacional Português Língua Estrangeira (SIPLÉ)**. v 7, ano 4, n. 2, 2013. Disponível em: http://www.siple.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=309:o-ensino-de-portugues-como-lingua-de-acolhimento-para-refugiados&catid=70:edicao-7&Itemid=113 Acesso em: 04 abr. 2018.

AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana de Freitas. **O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala**. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/viewFile/52/28>. Acesso em: 18 jun. 2019.

ANÇA, Maria Helena. **O ensino-aprendizagem de uma língua a falantes de outras línguas**. Palavras. Lisboa, 2005. p. 37-39.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas: sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)**. 2006. 327 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/3726>. Acesso em 11 abr. 2019.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n.83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/2662>. Acesso em: 12 mar. 2018.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARCHIPAVAS, Julianne Alvez Naporano. **Instrumentos de ação pública: um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR**. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) 2016.168f., - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016). Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/106/106132/tde-10042017-215226/pt-br.php>. Acesso em: 16 jun. 2019.

ARNS, Dom Paulo Evaristo. “Não basta acolher os refugiados, é preciso denunciar a violência: A história não contada do refúgio no Brasil antes da Lei nº 9.474/97”, *In*: Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org.), **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**, Brasília, ACNUR/MJ, 2010, p. 68. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/livrorefugiobrasil.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre a avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BARBOSA. Lúcia Maria Assunção; SÃO BERNARDO, Mirelle Amaral. Língua de acolhimento. *In*: CAVALCANTI, Leonardo *et al* (org.). **Dicionário crítico de Migrações Internacional**. Editora Universidade de Brasília. Brasília. 2017. p. 434 – 437.

BARBOSA. Lúcia Maria Assunção; SÃO BERNARDO, Mirelle Amaral de S. A importância da língua na integração dos/as haitianos/as no Brasil. **PÉRIPILOS**. Revista de pesquisa sobre migrações, v. 01, p. 58-67, 2017b. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/5875/5325. Acesso em: 08 jun. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2009.

BARRETO. Luiz Paulo Teles Ferreira(org.). **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf . Acesso em 20 jun. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. São Paulo: Zahar, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **A confiança e o medo na cidade**. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2007.

BERMAN, Paul. The study of macro and micro implementation of social policy. Santa Monica: **The Rand Paper Series**. 1978. Disponível em: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P6071.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

BOULLOSA, Rosana. Por uma mirada ao revés nas políticas públicas: apresentação de um percurso de pesquisa. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL. TERRITÓRIO EM MOVIMENTO: CAMINHOS E DESCAMINHOS DA GESTÃO SOCIAL E AMBIENTAL, n. 7., 2013. Belém. **Anais eletrônicos**. Belém: Universidade da Amazônia, 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/17572>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BOLSONARO. Jair. **Pacto Migratório**. 09. 01.2019. Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1082924268361519104>. Acesso em: 19 de maio de 2019

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. DF. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_4_.asp. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6964, de 9 de dezembro de 1980.** Altera disposições da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6964.htm. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: Brasília, seção 1, p. 27839. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm . Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº9474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do estatuto dos refugiados de 1951, e determina outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF seção 1, p. 15.822, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a lei de migração. Diário Oficial da União: Brasília, seção 1. p. 1, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm.. Acesso em: 23.nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, n. 119, p. 2. 22 jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm#art6 Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Portaria Interministerial nº394 de 29 de julho de 1991. Define normas sobre a situação do refugiado admitido no Brasil sob a proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur). **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 15161, 30 jul. 1991. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1126559/pg-5-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-30-07-1991>. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia Pronatec de cursos de formação inicial e continuada.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18068-guia-pronatec-de-cursos-fic-2educacao-portaria-mec1232-2012&category_slug=agosto-2015-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de ensino Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais:** língua portuguesa. Brasília. MEC,1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro02.pdf>. Acesso em: 20 jun.2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº - 973, de 14 de novembro de 2014. Institui o Programa Idiomas sem Fronteiras e dá outras Providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 222, p.11, 17 nov. 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16618-por973-idioma-sem&category_slug=novembro-2014-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 11 de fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria Interministerial nº 16 de 03 de outubro de 2018. Altera a Portaria Interministerial nº 5, de 27 de fevereiro de 2018, e a Portaria Interministerial nº 11, de 3 de maio de 2018. **Diário Oficial da União:** Brasília, seção 1, 04 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n.67, p. 57, 09 abr. 2018. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/en-us/file/Portaria%2010-2018.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria interministerial nº 5. Dispõe sobre o procedimento de reconhecimento da condição de apatridia e da naturalização facilitada dela decorrente. **Diário Oficial da União:** Brasília, seção 1, p. 34-39, 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11593.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Resolução Conjunta nº 1, de 9 de outubro de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, à solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, ed. 240, p. 96. 15 dez. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55217082/do1-2018-12-14-resolucao-conjunta-n-1-de-9-de-outubro-de-2018-55217031. Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Refúgio em números – 3ª edição.** Secretaria Nacional de Justiça. 2018. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refugio-em-nasmeros_1104.pdf. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Relatório Anual de avaliação:** Plano plurianual 2016-2019. Exercício 2018. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/664>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Relatório Anual de avaliação:** Plano plurianual 2004 – 2007. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/525/PPA_2004_2007_RelatorioAvaliacao2004_AnexoI.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plano plurianual 2004-2007:** Relatório anual de avaliação. Exercício 2005. Ano Base 2004. Volumes II e III. Anexo I. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/rel-anual-de-aval/2005/05_ppa_aval_programas_anexo1.pdf/view. Acesso em: 02 jul. de 2019

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório anual 2018 – migrações e mercado de trabalho no Brasil.** OBMigra. Brasília: Ministério do Trabalho e emprego, 2018. Disponível em <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/relatorio-anual?fbclid=IwAR0hgK9vOyo-rXRLVLkel7u0JrimnsnJk5NfFZHAdZtI7nfFIeOmEaei5aIM>. Acesso em: 23 nov. 2018.

BRAVO, André Luiz Morais Zuzarte. **O milhão restante, o Brasil e a evolução da proteção internacional a refugiados (1946-1952)**. 2014, 170f. Dissertação (Mestrado em História) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12532/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Andr%C3%A9%20Zuzarte%20-%20Vers%C3%A3o%20Dep%C3%B3sito.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 jan. 2019.

BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. **Revista brasileira de estudos de população**, v. 30, n. 1, p. 77-97, jul. 2013. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/15>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABETE, Marta Alexandra Calado Santos da Silva. **O processo de ensino-aprendizagem do português enquanto língua de acolhimento**. 2010. Dissertação (Mestrado em língua e cultura portuguesa). Faculdade de Letras. Universidade de Lisboa. 2010 Disponível em: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4090/1/ulfl081236_tm.pdf. Acesso em: 08 nov. 2018.

CALDEIRA, Patrícia Alexandra Marcos. **A imigração em Portugal: o português, língua de acolhimento e as problemáticas da identidade linguística e cultural**. 2012. 174f. Dissertação (Mestrado em Língua e Cultura Portuguesa). Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, 2012. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/9931/1/ulfl128710_tm.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. redes e governança das políticas públicas. **Revista de pesquisa em políticas públicas**. n. 1, jun. 2013. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>. Acesso em: 21 jun. 2019.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Educação em direitos humanos: questões pedagógicas. In: BITTAR, Eduardo (coord.). **Educação e metodologia para os direitos humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

CARDOSO, Tarcísio de Sá. **A epistemologia da mediação em Bruno Latour**. 2015. 284 f. Tese (Doutorado em Mídias Digitais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/18191>. Acesso: 16 jul. 2019.

CARR, Copeland; VALIRE AND WEXLER, Sandra "Policy Implementation". *Social Welfare: A Framework for Analysis*. **The Journal of Sociology & Social Welfare**: v. 22 : Iss. 3, Article 4. ,1995. Disponível em: <https://scholarworks.wmich.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2262&context=jssw>. Acesso em: 18 jun.2019

CARLOMANGO, Marcio Cunha; ROCHA, Leonardo Caetano da Rocha. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista**

eletrônica de Ciência Política, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771/28756>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CARNEIRO, Wellington Pereira; ROCHA, Janaína Matheus. Reflexões sobre a Questão Racial e o Refúgio no Sistema Brasileiro. *In*: RODRIGUES, Viviane (org.). **Direitos humanos e refugiados**. Vila Velha/Espírito Santo: Nuarens – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006. p. 9-34. Disponível em: https://obs.org.br/refugiados/download/110_8cb65766421e78e50b217da34ffea85c. Acesso em: 21 maio 2019.

CARVALHO, Eliane Hollanda de. **Programa de Saúde da Família**: Estudo sobre o processo de implementação em município do Rio de Janeiro a partir do modelo Ambigüidade-Conflito. 2006. 132f. Tese (Doutorado em Ciências) - Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Professor Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4438> Acesso em: 16 jun. 2019.

CARVALHO, Luís Miguel. As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos. **Currículo sem Fronteiras**, v. 15, n. 2, p. 314-333, maio/ago. 2015. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol15iss2articles/carvalho.pdf>. Acesso em: 03 de jun. 2019.

CASTELLS, Manuel. **Fim de milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CHAMBERS, Ian. **Migración, cultura e identidad**, Buenos Aires, Amorrortu.1995.

CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. **Revista de Cultura e Política**, Lua Nova n.71 São Paulo 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000200006. Acesso em: 20 maio 2019.

CONARE. **Resolução normativa nº 14, de 27 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o Programa de Reassentamento Brasileiro. 2011. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-14-do-conare.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

COSTA, Nayara Belle Nova da. **Migrações internacionais e refúgio no Brasil entre 2000 e 2014**: uma análise espaço temporal. 2016. 125 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/22527>. Acesso em: 10 out. 2018.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade**: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. 2017. xv, 181 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 17 jul. 2019.

CRUZ, Ingrid Sinimbu. **Português língua de acolhimento: reflexões sobre avaliação.** Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) —Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/31104>. Acesso em: 10 jun. 2019

CODEPLAN. **Atlas do Distrito Federal 2017.** Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Atlas-do-Distrito-Federal-2017.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019

CODEPLAN. Radiografia da área Metropolitana de Brasília – AMB. **Brasília em Debate.** Brasília, n.1, dez. 2012. p.7-12. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Bras%C3%ADlia-em-Debate-01.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2019.

CODEPLAN. **Evolução dos movimentos migratórios para o Distrito Federal: 1959-2010.** Demografia em foco. 2013. Disponível em: http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Demografia_em_Foco_7Evolu%C3%A7%C3%A3o_dos_Movimentos_Migrat%C3%B3rios_para_o_Distrito_Federal-1959-2010.pdf. Acesso em: 6 maio 2019.

COURY, Paula; ROVERY, Julia. **O Idioma como facilitador do processo de integração de refugiados e imigrantes: a Experiência do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH).** Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v.12, n.12,2017. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.

DAROIT, Doriana; BRAVO CRUZ, Fernanda Natasha. As Conferências Nacionais de Saúde no Brasil como instrumentos de ação pública. *In: VIII CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS GIGAPP.* Madrid, España. 25 al 28 de septiembre de 2017. Disponível em: <http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/catalogo/publication/show/2981>. Acesso em: 18 jun. 2019.

ELMORE. Richad F. organizational models of social program implementation . **Public Policy**, vol. 26, n. 2, 1978.

ELMORE. Richad F. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science quarterly**, v. 94. n. 4, 1979-1980. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2149628?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 12 mar. 2018.

EUZEBIO. Umberto; REBOUÇAS, Eduardo M. e LOPES, Lorena P. S. Língua de acolhimento: demandas e perspectivas subjacentes ao conceito, e a prática pedagógica no contexto brasileiro. *In: GUIMARAES. Décio Nascimento; ANDRE. Bianka Pires (org.). Educação e diversidade: diálogo intercultural.* Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro: Multicultural, 2018. p. 59-83.

FÉLIX. Ricardo Burrattino. Breves Comentários às Resoluções Normativas do CONARE *In: Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97.* Liliana Lyra JUBILUT; Gabriel Gualano de GODOY (org.). São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/imigrantesrefugiados/imigrantesdiversos/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n.3, art. 7, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00776.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2018.

FLEURY, Sonia. Capitalismo, democracia, cidadania: contradições e insurgências. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 42, n. especial 3, p. 108-124, nov. 2018. Disponível em: <https://scielosp.org/pdf/sdeb/2018.v42nspe3/108-124/pt>. Acesso em: 18 jun. 2019.

FLICK, Uwe, **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 36 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, Eduardo Biacchi. Nacionalidade após a emenda constitucional 54/07: um direito fundamental. **Ius Gentium** - Curitiba, ano 6, n. 12, p. 70 - 81, jul./dez 2012. Disponível em: <https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/viewFile/60/pdf>. Acesso em: 11 abr. de 2019.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. *In*: Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed., Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf. Acesso em: 01 fev. 2019.

GROSSO, Maria José dos Reis. Língua de acolhimento, língua de integração. **Horizontes de Linguística Aplicada**, v. 9, n. 2, 2010. p. 61-77.

GROSSO, Maria José; TAVARES, Ana; TAVARES Marina. **O Português para Falantes de Outras Línguas: O utilizador elementar no país de acolhimento**. Ministério da Educação. Lisboa, 2008. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/portugues-para-falantes-de-outras-linguas-0>. Acesso em: 21 mar. 2019.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, Cedec, São Paulo, n. 36, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2019.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Trad.: Tomaz Tadeu Silva, Guaracira Lopes Louro, 5. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

HOWLET, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Atlas do Censo Demográfico 2010, Glossário. **Migração**. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/pdf/209_213_Glossario_ATLASDEMO%202010.pdf. Acesso em: 16 de mar. 2019.

IMDH. Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Relatório de atividades 2018**. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Relat%C3%B3rio-vers%C3%A3o-final-28mar2019.pdf>. Acesso em 11 jan. 2019.

IOM. International Organization for Migration. **Migration, development and poverty reduction**. Report on the Workshop Migration, development and poverty reduction. Dakar. Genebra: IOM, 2006.

IPEA. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso à serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília, Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015. (Série Pensando Direito n. 57) Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf. 19 nov. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf> Acesso em: 02. out. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**. 2007. Ministério da Justiça. 18p. Disponível em: <https://justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Erica Pires; CLARO, Carolina Abreu Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles (org.). **Refugiados ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. Disponível em: ufrr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais. Acesso em: 05 out. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra e LOPES Rachel de Oliveira. A Declaração Universal dos Direitos Humanos aos 70. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra e LOPES Rachel de Oliveira (org.). **Direitos humanos e vulnerabilidade e a declaração universal dos direitos humanos**. Editora Universitária Leopoldianum, 2018. p. 9-23. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2018/12/direitos-humanos-e-vulnerabilidade-e-a-declara%C3%87%C3%83o-universal-dos-direitos-humanos.pdf>. Acesso em: 19 de abr. 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. Dossiê: “Migrações forçadas”. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 16 mar. 2019.

KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE Frédéric; HINOJOSA, Miriam. Hacia um modelo de analisis de políticas públicas operativo: un enfoque basado em los actores, sus recursos y las instituciones. **Ciencia Política**, n 3 enero -junio, 2007. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?Codigo=3663617> Acesso em: 10 out. 2018.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.9, n. 18, p. 19 – 43, 2012. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>. Acesso em: 08 jul. 2019.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: Edufal, 2012b.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. Introduction: understanding Public Policy through its instruments- from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation *In Governance: International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 20, n. 1, January, 2007.

LATOURE, Bruno. **Cogitamus: seis cartas sobre as humanidades científicas**. São Paulo: Editora 34, 2016.

LIGA DAS NAÇÕES. **Uma pesquisa pictórica**. Disponível em: <https://www.wdl.org/pt/item/11589/view/1/9/>. Acesso em: 11 abr. 2019.

LIMA, Luciana Leite. D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política** v. 21, n. 48: 101-110 Dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf> Acesso em: 15 abr. 2018.

LIPSKY, Michael. Toward a theory of street-level bureaucracy. **American Political Science Association, Commodore Hotel**, New York, 1969. Disponível em: <https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2018.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha, Brasília, ENAP, 2019. p. 430. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20nível%20de%20rua%20Michael%20Lipsky.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Acesso em: 04 jun. 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas**, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG208.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. *In* SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2004, Bauru. **Anais**. Bauru: USC, 2004. v. 1. p. 01-10. 1 CD. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini_2004_entrevista_semi-estruturada.pdf. Acesso em: 15 abr. 2019

MASTRELLA, Mariana Rosa. **Inglês como língua estrangeira: entre o desejo do domínio e a luta contra a exclusão**. 2007. 321f. Tese (Doutorado em Estudos Linguísticos) - Faculdade de Letras da Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2007.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**. vol. 5, n. 2, 1995. p. 145-174

MILESI, Rosita. **Refugiados e migrações forçadas: uma reflexão aos 20 anos da declaração de Cartagena**. IMDH. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/index.php/refugiados-as2/153-refugiados-e-migracoes-forçadas-uma-reflexao-aos-20-anos-da-declaracao-de-cartagena>. Acesso: 22 out. 2018.

MIRANDA LESSA, Danielle Karina P. F. Trindade de. **Direitos Fundamentais do Migrante Internacional: mudança de paradigma legislativo frente ao novo contexto migratório global**. 2016. 268f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-07072017-105115/pt-br.php>. Acesso em: 22 out. 2018

MOREIRA, Júlia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. Campinas, 2012. 377f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Universidade Estadual de Campinas. 2012. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280962>. Acesso em: 10 de jan. 2019.

MOREIRA, Júlia Bertino. Pesquisando migrantes forçados e refugiados: reflexões sobre desafios metodológicos no campo de estudos. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 2, p. 154-172, jul./dez. 2017.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002. p. 11-30.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Les politiques publiques**, Paris, Presses Universitaires de France. 8 ed. 2010. Disponível em: http://bibliotheque.pssfp.net/livres/LES_POLITIQUES_PUBLIQUES.pdf. Acesso em: 15 maio 2019.

NAJAN, Adil. Learning from the literature on policy implementation: a synthesis perspective. (working Papers). **Inertnational Institute for Applied Systems Analysis – IIASA**. A-2361

Luxwbnburg. Austria. 1995. Disponível:

<https://pdfs.semanticscholar.org/ff14/e06e82e37125ea880ce8d8efb8a1c21eec78.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2018.

NEPPE. **Nossa história**. 2012. Disponível em: <http://www.neppe.unb.br/br/instituicao/nossa-historia>. Acesso em: 06 jan. 2019.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

NOLASCO, Carlos. **Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias**. 2016.

Disponível em: https://ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/14615_Oficina_434.pdf. Acesso em 22 out. 2018.

OFFE, Claus. Governance: an “empty signifier”? **Constellations**, v. 16, p. 550-562, 2009.

Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x>. Acesso em: 10 maio 2019.

OIM. Organização Internacional para as imigrações. **Glossário sobre migração**. 2009.

Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

OLIVEIRA, Geovane Lopes de. **Por uma ressignificação do conceito de cidadania mundial**: Investigações preliminares. 2008. 142f. Dissertação (Mestrado em Direito

Internacional e Integração Econômica) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em:

<http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/2011-por-uma-ressignificacao-do-conceito-de-cidadnia-mundial-investigacoes-preliminares>. Acesso em: 08 jun. 2019.

OLIVEIRA, Alice Roberte de. Geração fazedores: o trabalho na indústria criativa do Distrito

Federal. 2019. 126 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação) —Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/34657>. Acesso em: 01 jun. 2019.

OLLAIK, Lunice Giandon; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais:

reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011. Disponível em:

<http://www.spell.org.br/documentos/ver/2458/instrumentos-governamentais--reflexoes-para-uma-agenda-de-pesquisas-sobre-implementacao-de-politicas-publicas-no-brasil>. Acesso em: 06 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. [Convenção (1951)] **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatu_to_dos_Refugiados.pdf?view=1. Acesso em: 12 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global compact for safe, orderly and regular migration**. Disponível em:

https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195. Acesso em: 14 jun. 2019.

ORTEGAL, Leonardo. Relações raciais no Brasil: colonialidade, dependência e diáspora. **Serviço Social e Sociedade**, n.133, São Paulo. Set/Dec. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282018000300413. Acesso em: 18 maio 2019.

PAZ NOGUERA, Bayron Alberto. El problema de la indeterminación de políticas públicas. Propuesta aplicada a la política de fronteras en Colombia. **Estudios Políticos**. Universidad de Antioquia, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/164/16456701008/html/index.html>. Acesso em: 16 jul. 2019.

PATARRA, Neide Lopes. **Migrações internacionais**: teorias, políticas e movimentos sociais. v. 20, n.57, p.7-24. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200002. Acesso em: 27 abr. 2019.

PELUSO, Marília Luiza; OLIVEIRA, Waschington Candido de. **Distrito Federal**: paisagem, população e poder. São Paulo: Harbra, 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Política social**: temas & questões. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PERES, Janaina Lopes Pereira. Patrimonialização e desenvolvimento: conexões e contradições em Brasília. 2016. 213 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) —Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/19999>. Acesso em: 17 jul. 2019.

PINTO, Liliana Isabel Quintã. **“Responsabilização perante os cidadãos: a percepção dos Stakeholders nos Governos Locais em Portugal”**. Instituto Politécnico de Bragança. 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/4999/3/Liliana_Pinto_MGO_2011_Gesta%CC%83o_Pu%CC%81blica.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

PERRUCHOUD, Richard. Glossário sobre migração. **Direito internacional da migração** n. 22. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf> Acesso em: 18 nov. 2018.

PORTUGAL. Ministério da Educação. **Quadro Europeu Comum de referência para as línguas – QERC**: Aprendizagem, ensino, avaliação. 2001. Disponível em: http://area.dge.mec.pt/gramatica/Quadro_Europeu_total.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.
PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007. **Diário da República**, seção 1, Portugal, n. 85, 3 maio 2007. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/415237/details/normal?q=Resolu%C3%A7%C3%A3o+do+Conselho+de+Ministros+n.%C2%2063-A%2F2007+de+3+de+maio>. Acesso em: 02 jun. 2019.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2005**: Cooperação internacional numa encruzilhada., 2005. Disponível em:
<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-20005/> Acesso em: 18 nov. 2018.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015**: o trabalho como motor do desenvolvimento humano. Disponível em:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf. Acesso em: 18 nov. 2018.

RIBEIRO, Mário José Fernandes. “**Políticas de acolhimento de refugiados recolocados em Portugal**”. 2017. 64f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto Universitário de Lisboa. 2017. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/14993/4/dissertacao_2017.pdf. Acesso em: 07 nov. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 49.729 de 22 de outubro de 2012. Institui o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul – COMIRAT/RS. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**: n. 204. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, out. 2012. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2049.729.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2019.

RUA, Maria das Graças. **Para aprender políticas públicas**. Conceitos e teorias. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acesso em: 15 maio 2018.

SÁEZ, Manuel Tamayo. El Análisis de las políticas públicas. *In*: BANON, Rafael; CARRILLO Ernesto. **La nueva Administración Pública**. Alianza editorial, S. A. Madrid, 1997. Disponível em: https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/tamayo_analisis_de_polit_public.tif.pdf. Acesso em. 09 abr. 2019.

SALIM, Celso Amorim. Migração: o fato e a controvérsia teórica. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 8, 1991. Campinas. **Anais**. ABEP. Disponível em: <http://abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/609/589>. Acesso em: 18 jan. 2019.

SALAMON, Lester. A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 5-11, jan./mar., 1998. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/18152/a-emergencia-do-terceiro-setor-----uma-revolucao-associativa-global>. Acesso em: 19 maio 2019.

SANTOS, Eliana Barbosa dos. **Português língua de acolhimento**: interação e inserção social de imigrantes por meio do *Whatsapp*. 2018. 138 f. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/32929>. Acesso em 10 maio 2019.

SÃO BERNARDO, Mirelle Amaral. **Português como língua de acolhimento**: um estudo com imigrantes e pessoas em situação de refúgio no Brasil. 2016. 206 f. Tese (Doutorado em Língua Portuguesa) -Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016. Disponível

em:<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/8126/TeseMASB.pdf?sequence=1&is>
is. Acesso em: 10 out. 2018.

SAYAGO, Doris Aleida Villamizar. A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará. 2000. Tese (Doutorado) Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2000.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas: revista de Ciências Sociais**. v. 5, n.1, 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33/1605>. Acesso em: 04 maio 2019.

SCOCOZZA, Carmen. La primera guerra mundial: un conflicto que llega desde el este. **Anu. colomb. hist. soc. cult. [online]**. 2015, v.42, n.2, p.161-176. Disponível em: dx.doi.org/10.15446/achsc.v42n2.53333. Acesso em: 13 abr. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEGATTO, Catarina Ianni. **Análise da implementação de políticas públicas: o programa de alfabetização na idade certa em dois municípios cearenses**. <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6189/4654>. Disponível em: Acesso em: 09 jan. 2019

SENE, Lígia Soares. **Objetivos e materialidades do ensino de Português como língua de acolhimento: um estudo de caso**. 2017. 206 f., Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/23980> Acesso em 10 maio 2019

SILVA. Anderson Santos da. CAMARGO; Eduardo Aidê Bueno de ; RODRIGUES. João Mendes . **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. 1 ed. Brasília. Editora Juspodivm. 2018.

SILVA. Cesar Augusto S. da. **A política Brasileira para refugiados (1998-2012)**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/88351>. Acesso em: 05 nov. 2018.

SIKORA, Mafalda Ales. **As políticas de imigração no Brasil nos séculos XIX e XX e o desenvolvimento de territórios: estudo de caso da colônia Dom Pedro II**. 2014. 210 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf> Acesso em: 17 maio 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 15 out. 2018.

TAPPA, Truyitraleu. **A política brasileira de migrações no contexto da governança global migratória**. Brasília. 2017. 165f., Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/23312>. Acesso em: 13 mar. 2019.

TAVARES, Felipe Formiga. **Análise da instrumentação da ação pública na pós-graduação Stricto Sensu por meio dos planos nacionais de Pós-Graduação**. 2019. 125 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional). Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/35194>. Acesso em: 20 jun.2019.

TESSAROLO, Enzo Mayer; RODRIGUES, Viviane Mozine. A emergência do modelo quadripartite de proteção, assistência e integração dos refugiados no Brasil. **Teoria & Sociedade**, UFMG, v. 20, p. 55-84, 2015. Disponível em: <http://www.teoriaesociedade.fafich.ufmg.br/index.php/rts/article/view/44>. Acesso em: 18 abr. 2019.

THEODOULOU, Stella. Z. CAHN. Matthew Alan. **Public policy: The essential readings**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995.

THOENIG, Jean Claude. Política pública y acción pública. **Gestión y Políticas Públicas**. V. VI. n. 1, 1997. Disponível em: http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11713/1/DOCT2064257_ARTICULO_2-VOLVINUM1.PDF. Acesso em: 08 de fev. 2019.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIÃO AFRICANA [Convenção (1969)] **Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA)**. Disponível em: http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2couaapr.html. Acesso em: 12 abr. 2019.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. **Resolução nº. 64 de 27 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre admissão de refugiados para cursos de graduação da Universidade de Brasília - UnB. Brasília, 2007. Disponível em: http://deg.unb.br/images/legislacao/64_2007.pdf Acesso em: 14 de jun. de 2019

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. **Estatuto**, 3. ed., Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2017. Disponível em: <https://ucb.catolica.edu.br/portal/wp-content/uploads/2019/06/Estatuto.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2019.

UNHCR. **Global trends forced displacement in 2018**. United Nations High Commissioner for Refugees. 2019 Disponível em: https://acnur.org/5b2956a04#_ga=2.10894964.1554725306.1558236187351963478.1553546262&_gac=1.246727984.1555609763.EAIAIqObChMI7L2y35na4QIVFQSRCh0CPQIJEAYASAAEgJZIPD_BwE. Acesso em: 12 de abr. 2019.

UNESCO. **Informa de seguimiento de educación no mundo, 2019: migração, desplazamientos e educação: construindo puentes, não muros**. 412.p. 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367436?posInSet=1&queryId=N-80c98179-7ac9-40a2-8da4-154a2e557564>. Acesso: 20 mar. 2019.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global da Educação 2019**: migração, descolamento e educação; construir pontes, não muros (resumo). Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gcedclearinghouse.org/sites/default/files/resources/190008por.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

VAQUERO. Benjamín Revuelta. La implementación de políticas públicas. **Dikaion**, año 21, n. 16, p.135-156, Chía, Colômbia. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>. Acesso: 18 maio 2019.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar/abr. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 3 mar. 2019.

WHOQOL GROUP. The development of the world health organization quality of life assessment instrument (the WHOQOL). *In*: Orley J , Kuyken W, (editors). **Quality of life assessment: international perspectives**. Heigelberg: Springer Verlag, 1994, p. 41-60. Disponível em: https://www.who.int/mental_health/media/en/68.pdf. Acesso em: 01 fev. 2019.

APÊNDICE A – QUADRO SÍNTESE DOS ALUNOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Entrevistado	Nacionalidade	Estado civil	Idade	Sexo	Local de estudo
M1	Venezuela	C	58	M	Observatório de Direitos Humanos
M2	Boliviano	S	29	M	Observatório de Direitos Humanos
M3	Venezuelano	S	27	M	Observatório de Direitos Humanos
M4	El Salvador	S	X	F	Observatório de Direitos Humanos
M5	Haiti	S	42	F	Observatório de Direitos Humanos
M6	Venezuela	C	56	F	Observatório de Direitos Humanos
R1	Haiti	S	25	M	Observatório de Direitos Humanos
R2	Cubana	S	45	F	Observatório de Direitos Humanos
R3	Haiti	S	22	M	Observatório de Direitos Humanos
R4	Cubano	C	51	M	Observatório de Direitos Humanos
M7	Haiti	S	X	M	Universidade Católica de Brasília – UCB
M8	Gana	C	X	M	Universidade Católica de Brasília – UCB
M9	Camarões	S	18	M	Universidade Católica de Brasília – UCB
R5	Paquistão	S	X	M	Universidade Católica de Brasília – UCB
M10	Haiti	S	35	M	Curso Vila Brasil – Língua e Cultura Cáritas Brasileira / RA - São Sebastião
R6	Nigéria	C	31	F	Curso Vila Brasil – Língua e Cultura Cáritas Brasileira / RA - São Sebastião
R7	Nigéria	S	43	F	Curso Vila Brasil – Língua e Cultura Cáritas Brasileira / RA - São Sebastião
R8	Paquistão	C	32	M	PROACOLHER - Universidade de Brasília
M11	Paquistão	S	28	M	PROACOLHER - Universidade de Brasília

Entrevistado	Nacionalidade	Estado civil	Idade	Sexo	Local de estudo
M12	Paquistão	S	28	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R9	Togo	S	34	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R10	Tunísia	S	36	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
M13	Gana	S	1991	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R11	Paquistão	C	38	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R12	Paquistão	C	48	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
M14	Paquistão	C	32	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R13	Cuba	C	25	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R14	Bangladesh	S	25	M	PROACHOLER - Universidade de Brasília
R15	Bangladesh	S	28	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R16	Cuba	C	24	F	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R17	Haiti	S	X	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
R18	Benin	S	X	M	PROACOLHER – Universidade de Brasília
M15	Haiti	S	X	F	Português do Brasil para refugiados
M16	Haiti	C	X	F	Português do Brasil para refugiados
M18	Haiti	S	X	F	Português do Brasil para refugiados
M19	Haiti	S	X	M	Português do Brasil para refugiados
M20	Venezuela	C	28	F	Educação e cultura para indígena, refugiado e imigrante haitiano no Distrito Federal
TOAL					38

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



Universidade de Brasília
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e
Cooperação Internacional

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu _____, concordo em participar, por minha e espontânea vontade, da pesquisa para dissertação de mestrado do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, da Universidade de Brasília, intitulada “ Implementação de políticas públicas refugiados: o ensino do Português como língua de acolhimento no Distrito Federal”, aplicada pela mestranda Daniela Setúbal Santos Lima, sob orientação do Professor Doutor Umberto Euzébio, da Universidade de Brasília.

Declaro estar esclarecido(a) e informado(a) que se trata de pesquisa de natureza qualitativa que tem objetivo analisar os processos de coordenação entre os atores envolvidos na implementação de políticas públicas para refugiados no Distrito Federal.

De livre e espontânea vontade responderei às perguntas da entrevista, que será gravada, transcrita e analisada pela pesquisadora.

Declaro também estar ciente que, durante a pesquisa, se tiver dúvidas serei esclarecido (a), como terei a liberdade de me recusar a participar ou retirar meu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma.

Tenho garantia de sigilo aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa e minha participação está livre de qualquer remuneração ou despesa.

O termo foi assinado por mim e pela pesquisadora.

Entrevistado (a) _____

Pesquisadora _____

Brasília, _____, de _____ 2019.

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: O ENSINO DO PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO, NO DISTRITO FEDERAL / DIRIGENTES

Questionário 1 – Dirigentes

Dados pessoais:

Nome:

Sexo:

Idade:

Atividade Profissional:

Tipo de vínculo com projeto:

1. Em sua opinião, em que momento a questão dos refugiados passou a integrar a pauta de discussões no âmbito da instituição, em relação ao ensino da língua portuguesa?
2. Quando teve início o projeto? Quais eram os objetivos?
3. Existe algum tipo de acordo formal entre o projeto com o Estado, instituições não governamentais ou organismos internacionais que atuam na promoção de Direitos para imigrantes e refugiados?
4. Quais as principais atividades que o projeto desenvolve?
5. O projeto recebe recursos para a sua manutenção de origem estatal?
6. Quais as principais dificuldades que os imigrantes e refugiados enfrentam quando iniciam a aprendizagem da língua portuguesa?
7. Existem dificuldades para manutenção do projeto? (ex.: local adequado, equipamentos, material didático, recursos humanos etc.)
8. De maneira geral, como os migrantes e refugiados chegam até o projeto?
9. Qual o número de pessoas atendidas desde o início do projeto?
10. Os profissionais envolvidos no ensino da língua portuguesa possuem formação na área em que atuam? (cursos de aperfeiçoamento, licenciatura, extensão etc.)
11. Para você, qual a relevância que tem as políticas públicas para os refugiados?

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: O ENSINO DO PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO, NO DISTRITO FEDERAL / PROFESSORES.

Questionário 2 – Professores

Dados pessoais:

Nome:

Sexo:

Idade:

Atividade Profissional:

Tipo de vínculo com o projeto:

1. O que lhe motivou a lecionar o Português para refugiados?
2. Em sua opinião, qual a importância do ensino da língua portuguesa os refugiados?
3. Quais as atividades, como professor, que você desenvolve no projeto?
4. Antes de lecionar a língua portuguesa neste projeto, se envolveu em projetos semelhantes?
5. Quais as principais dificuldades que os imigrantes e refugiados enfrentam quando iniciam a aprendizagem da língua portuguesa?
6. Existe algum tipo de acordo formal entre o professor e o projeto?
7. Existem dificuldades para manutenção das atividades de ensino no projeto? (ex.: local adequado, equipamentos, material didático, etc.)
8. Você possui formação (graduação, curso de extensão, aperfeiçoamento) para lecionar a língua portuguesa?
9. Qual o número de alunos que você atende e a carga horária?
10. Você tem dificuldades para lecionar a língua portuguesa?
11. Para você, qual a importância que tem as políticas públicas para refugiados?

APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: O ENSINO DO PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO, NO DISTRITO FEDERAL / IMIGRANTES E REFUGIADOS

Questionário 3

Dados pessoais:

Nome:

Sexo:

Idade:

Nacionalidade:

() imigrante () refugiado

Estado civil:

Você mora: () só () com familiares () amigos () outros

1. Qual a sua língua materna? Você fala outro idioma?
2. Qual o principal motivo para estudar a língua portuguesa?
3. Você trabalha? Se sim, qual a atividade que exerce no momento?
4. Quais as principais competências em relação a língua portuguesa (fala, escrita, leitura) que você busca desenvolver?
5. Antes de participar do projeto para aprender a língua portuguesa, buscou projetos semelhantes?
6. Quais as principais dificuldades que você enfrenta para aprender a língua portuguesa?
7. Existe algum tipo de acordo formal entre o aluno e o projeto para que possa iniciar o estudo da língua portuguesa?
8. Enfrenta dificuldades para frequentar às aulas?
9. Qual a sua opinião sobre os professores do projeto?
10. Para você, qual a importância da oferta de ensino da língua portuguesa?
11. Em sua opinião, os serviços públicos no Distrito Federal atendem às suas necessidades?