

ISABELA FERREIRA CARNEIRO LOBO

DIREITOS NEGADOS:

**O VAZIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA MIGRANTES E REFUGIADOS EM
CORUMBÁ, PONTA PORÃ E DOURADOS**

Dourados/MS

2025

ISABELA FERREIRA CARNEIRO LOBO

**DIREITOS NEGADOS:
O VAZIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA MIGRANTES E
REFUGIADOS EM CORUMBÁ, PONTA PORÃ E DOURADOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos (PPGFDH) da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), para obtenção do título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos.

Linha de pesquisa: Identidades, Diversidades e Direitos Socioambientais

Orientador: Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva.

Dourados/MS

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

L799d Lobo, Isabela Ferreira Carneiro

DIREITOS NEGADOS: : O VAZIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EDUCACIONAIS PARA MIGRANTES E REFUGIADOS EM CORUMBÁ, PONTA
PORÃ E DOURADOS [recurso eletrônico] / Isabela Ferreira Carneiro Lobo. --
2025.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: CÉSAR AUGUSTO SILVA DA SILVA.

Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos)-Universidade
Federal da Grande Dourados, 2025.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. políticas públicas educacionais. 2. fronteira. 3. migração. 4. refúgio. 5.
equidade. I. Silva, César Augusto Silva Da. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a). ©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR ISABELA FERREIRA CARNEIRO LOBO, ALUNA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS".

Aos trinta e um dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e cinco, às nove horas e trinta minutos, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada "**DIREITOS NEGADOS: O vazio das políticas públicas educacionais para migrantes e refugiados em Corumbá, Dourados e Ponta Porã**", apresentada pela mestranda Isabela Ferreira Carneiro Lobo, do Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Cesar Augusto Silva da Silva/UFMS (presidente/orientador), Prof. Dr. Hermes Moreira Junior/UFGD (membro titular interno), Prof. Dr. Washington Cesar Shoití Nozu/UFGD (membro titular externo), Prof.ª Dr.ª Isabelle Dias Carneiro Santos/UFMS (membro titular externo). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer à candidata e aos integrantes da banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após a candidata ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido a candidata considerada APROVADA. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados/MS, 31 de março de 2025.

Prof. Dr. Cesar Augusto Silva da Silva
Presidente/orientador

Prof. Dr. Hermes Moreira Junior
Membro Titular Interno

Prof. Dr. Washington Cesar Shoití Nozu
Membro Titular Externo

Prof.ª Dr.ª Isabelle Dias Carneiro Santos
Membro Titular Externo

(PARA USO EXCLUSIVO DA PROPP)

de uma vida digna, que este trabalho sirva como lembrete de que migrar não é um crime, mas um direito humano inalienável.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por toda força, coragem, resiliência e pela oportunidade de chegar até este momento.

À minha família, pelo apoio incansável e incentivo para permanecer na carreira acadêmica.

Ao meu orientador, Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva, por sua paciência e confiança, cuja orientação foi uma verdadeira estrela guia na condução deste trabalho. Ao meu marido, cuja história de migração deu um significado ainda mais especial a esta pesquisa. Seu apoio e compreensão foram indispensáveis nesta jornada, especialmente nos momentos mais difíceis.

Aos gestores e profissionais da área de educação que, com bastante respeito e generosidade, dedicaram parte de seu tempo para fornecer informações para esta dissertação.

E a todos aqueles que, de algum modo, contribuíram para este trabalho, minha sincera gratidão.

RESUMO

Este estudo dissertativo buscou analisar os efeitos decorrentes da falta de políticas públicas educacionais especialmente voltadas a estudantes migrantes e refugiados na Educação Básica nos municípios de Dourados, Corumbá e Ponta Porã. O aumento de fluxos migratórios das últimas décadas acabou impulsionando a complexidade da gestão escolar em regiões fronteiriças. O ponto de partida desta dissertação é de que a omissão estatal afeta o acesso e a permanência desses estudantes, violando o princípio de justiça como equidade de John Rawls, assim como o conceito de “direito a ter direitos” de Hannah Arendt. A dissertação se utiliza do método hipotético dedutivo de Karl Popper, submetendo a hipótese inicial a indicadores derivados dos princípios de “acesso” e “permanência”, extraídos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. O método popperiano revelou-se adequado, em virtude da disparidade de dados coletados, além de respeitar as singularidades de cada realidade municipal. O estudo combina revisão bibliográfica, análise documental e coleta de dados em órgãos oficiais. Os resultados permitiram a conclusão de que, a despeito do incremento da população migrante e refugiada na região pesquisada, as políticas educacionais são incipientes e fragmentadas, inaptas à promoção da integração local. A barreira linguística continua sendo um dos maiores obstáculos enfrentados por essa população. Além disso, exigências burocráticas, falta de capacitação docente e acessibilidade curricular são elementos que incrementam as barreiras já existentes, comprometendo o acesso e a permanência desses estudantes. Na falta de diretrizes claras, as soluções são dadas pelos gestores das unidades escolares, evidenciando a descoordenação da política educacional. A falta de políticas estruturadas para migrantes e refugiados reforça sua exclusão social, violando diretamente os princípios de justiça social.

Palavras-chave: políticas públicas educacionais; fronteira; migração; refúgio; equidade.

ABSTRACT

This dissertation study sought to analyze the effects resulting from the lack of public educational policies especially aimed at migrant and refugee students in Basic Education in the municipalities of Dourados, Corumbá and Ponta Porã. The increase in migratory flows in recent decades has ended up driving the complexity of school management in border regions. The starting point of this dissertation is that the state's omission affects the access and permanence of these students, violating John Rawls' principle of justice as equity, as well as Hannah Arendt's concept of "right to have rights". The dissertation uses Karl Popper's hypothetical-deductive method, submitting the initial hypothesis to indicators derived from the principles of "access" and "permanence", extracted from the Law of Guidelines and Bases of Education. The Popperian method proved to be adequate, due to the disparity of data collected, in addition to respecting the singularities of each municipal reality. The study combines literature review, document analysis and data collection in official agencies. The results allowed the conclusion that, despite the increase in the migrant and refugee population in the researched region, educational policies are incipient and fragmented, incapable of promoting local integration. The language barrier remains one of the biggest obstacles faced by this population. In addition, bureaucratic requirements, lack of teacher training and curricular accessibility are elements that increase existing barriers, compromising the access and permanence of these students. In the absence of clear guidelines, the solutions are given by the managers of the school units, evidencing the lack of coordination of educational policy. The lack of structured policies for migrants and refugees reinforces their social exclusion, directly violating the principles of social justice.

Keywords: public educational policies; border; migration; refuge; equity.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Municípios da Faixa de Fronteira do Brasil.....	30
Figura 2 – Ciclo de políticas públicas de acordo com Howlett e Ramesh.....	51
Figura 3 – Infográfico formato linha do tempo sobre a evolução da legislação	70
Figura 4 – Método hipotético-dedutivo de Popper	76
Figura 5 – Localização do Município de Corumbá.....	80
Figura 6 – Localização do Município de Ponta Porã.....	80
Figura 7 – Localização do município de Dourados	81
Figura 8 – Esquema metodológico de parâmetros e indicadores	85
Figura 9 – Relação entre etapas da pesquisa, objetivos específicos e procedimentos metodológicos	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Informações solicitadas no Ofício.....	87
Quadro 2 – Formulário de dados.....	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de estudantes estrangeiros pelo Censo Escolar	82
Tabela 2 – Quantitativo de estudantes migrantes/refugiados informados pelas Secretarias de Educação	92
Tabela 3 – Diferença percentual entre dados do Censo Escolar e das Secretarias de Educação	

.....	94	Tabela 4 – Quantitativo de matrículas de estudantes migrantes e refugiados, por nacionalidade, entre 2018 e 2024.....	103
Tabela 5 – Quantitativo de matrículas de migrantes e refugiados na EJA.....	103	Tabela 6 – Quantitativo de matrículas, por idade e nível escolar.....	106
Tabela 7 – Quantitativo de matrículas, por nacionalidade, de 2021 a 2024	114	Tabela 8 – Quantitativo de matrículas, por sexo, de 2021 a 2024	115
Tabela 9 – Quantitativo de matrículas, por nacionalidade, de 2019 a 2024	123	Tabela 10 – Quantitativo de matrículas, por sexo, de 2019 a 2024	124
Tabela 11 – Quantitativo de estudantes migrantes e refugiados aprovados e reprovados, de 2019 a 2024	125	Tabela 12 – Quantitativo de matrículas, por nacionalidade, em cada município, de 2018 a 2024	131

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ANVISA Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CDC Convenção sobre os Direitos da Criança

CEIMs Centros de Educação Infantil Municipal

CEINFs Centros de Educação Infantil

CEMEI's Centros Municipais de Educação Infantil

CERMA-MS Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas de Mato Grosso do Sul

CNE Conselho Nacional da Educação

CNIg Conselho Nacional de Imigração

COMAIRA Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados e Apátridas

COMESP Coordenadoria de Modalidades Específicas

COMIGRAR Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia

CONARE Comitê Nacional para os Refugiados

CSVM/UFGD Cátedra Sérgio Vieira de Melo da Universidade Federal da Grande Dourados

DP-RNM Documento Provisório de Registro Nacional Migratório DPU

Defensoria Pública da União

DSE/SEME/PP Departamento de Supervisão Educacional, Secretaria Municipal de Educação de Ponta Porã

DUDH Declaração Universal dos Direitos Humanos

EJA Educação de Jovens e Adultos

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IDH Índice de Desenvolvimento Humano

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional MIGRAFRON

Observatório Fronteiriço das Migrações Internacionais MS Mato

Grosso do Sul

OBMIGRA Observatório das Migrações Internacionais

OEA Organização dos Estados Americanos

OIM Organização Internacional para as Migrações

ONU Organização das Nações Unidas

PRA Plano de Recomposição de Aprendizagens

PROFRON Programa Municipal de Formação Permanente aos servidores da
Educação na Fronteira em Corumbá

REME Rede Municipal de Ensino de Corumbá

RNM Registro Nacional Migratório

SED Secretaria de Estado de Educação

SEME Secretaria Municipal de Educação

SEMED Secretaria Municipal de Educação de Dourados

SENAJUS Secretaria Nacional de Justiça

SISMIGRA Sistema Nacional de Registro Migratório

UFGD Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13	1.1
APRESENTAÇÃO DA TEMÁTICA E ESTADO DA ARTE.....	14	1.2
JUSTIFICATIVA.....	16	1.3
OBJETO, PERGUNTA DE PESQUISA, OBJETIVOS E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	19	
2 MIGRAÇÕES, FRONTEIRAS E EDUCAÇÃO: CIDADANIA E JUSTIÇA SOCIAL	21	2.1 AS
MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS.....	21	2.2 AS
FRONTEIRAS E A REALIDADE INTERCULTURAL	28	2.3 A
EDUCAÇÃO COMO FERRAMENTA DE INTEGRAÇÃO DOS MIGRANTES E REFUGIADOS.....	35	2.4
TEORIA DA JUSTIÇA E EDUCAÇÃO COMO IGUALDADE INICIAL.....	38	2.4.1
A justiça como equidade na teoria de John Rawls.....	39	2.4.2
O “direito a ter direitos” e a educação como um “ato de amor pelo mundo”	43	
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS	47	3.1
CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	47	3.2 A

(DES)COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	53	3.3 A
FRAGMENTAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA	56	3.4 AS
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA MIGRANTES E		
REFUGIADOS.....	66	
4 METODOLOGIA E COLETA DE DADOS.....	72	4.1
O MÉTODO CIENTÍFICO.....	72	4.2
OS DADOS.....	79	4.3 O
CAMINHO METODOLÓGICO	83	4.4 A
COLETA DOS DADOS.....	86	
5 A ANÁLISE DOS DADOS.....	97	5.1
REDE MUNICIPAL	98	5.1.1
Corumbá/MS.....	98	5.1.2
Ponta Porã/MS	111	
5.1.3 Dourados/MS.....	120	
5.2 REDE ESTADUAL.....	129	
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	140	
REFERÊNCIAS.....	146	

1 INTRODUÇÃO

O ser humano é, naturalmente, um ser migrante. Desloca-se voluntariamente ou de forma forçada, de modo temporário ou com finalidade definitiva, entre os espaços internos e internacionais em busca de melhores condições de vida.

O aumento de movimentos migratórios pode ser explicado pela instabilidade de Estados, enfraquecidos por crises políticas, sociais, territoriais, climáticas e econômicas, ou ainda, sendo o centro de conflitos armados que disputam o poder. Esses Estados não são capazes de administrar desafios ligados aos fluxos migratórios, pairando sobre eles um estatismo de ingerência local (Bauman, 2017).

Em relação aos fluxos migratórios, o estado de Mato Grosso do Sul possui destaque no cenário nacional, favorecido pela posição geográfica estratégica, sobretudo por compartilhar fronteiras com outros dois países sul-americanos: o Paraguai e a Bolívia.

Embora historicamente tenha sido um local de passagem dos migrantes internacionais, que comumente se dirigem aos grandes centros do país, como São Paulo e Rio de Janeiro, nos últimos anos percebeu-se um aumento no número de migrantes que têm escolhido o estado de Mato Grosso do Sul para viver.

Entre as cidades que mais têm recebido os migrantes na faixa de fronteira,

destacam-se os municípios de Ponta-Porã, Corumbá e Dourados. O incremento da população migrante e refugiada nestas cidades faz surgir a necessidade, por parte do poder público, de ações especialmente voltadas a eles, buscando integrá-los plenamente à sociedade.

Entretanto, o que tem se verificado é justamente o oposto, de modo que os migrantes internacionais são obrigados a conviver com a omissão estatal frente às suas necessidades, tendo sua tentativa de integração local resumida à extensão de políticas públicas já existentes, sem levar em consideração sua especial situação vulnerável. Sobre o termo “integração local”, não há um consenso universal acerca de sua definição, razão pela qual os significados podem variar, dependendo do Estado e do decurso temporal, estando sujeito a uma análise dependente de interesses, valores e perspectivas.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a integração local é um processo complexo e gradual com dimensões legais, econômicas, sociais e culturais que estabelece demandas consideráveis às

14

pessoas e às sociedades que as acolhem. Além disso, ela é considerada uma das soluções duradouras, através da qual os refugiados reconstroem suas vidas (ACNUR, 2021).

Em um sentido mais amplo do termo, é possível reconhecer que a integração é um processo bidirecional, pelo qual há modificações de valores, regras e comportamentos dos migrantes e refugiados e da sociedade que os acolheu. Desse modo, a integração pressupõe a exploração de fatores como identidade, pertencimento, reconhecimento e autorrespeito (Folle; Silva, 2022).

Assim, a integração local diz respeito ao processo que é desenvolvido quando os refugiados e migrantes começam a interagir em um novo contexto, um novo país, a sociedade de acolhida (Moreira, 2014).

Considerando a educação como direito social fundamental, essencial para a promoção da autonomia do indivíduo e instrumento apto a contribuir para a integração do migrante na sociedade brasileira, esta pesquisa busca contribuir para a investigação dos obstáculos gerados pela falta de políticas educacionais especialmente voltada à população migrante e refugiada, evidenciando as principais barreiras enfrentadas por eles.

1.1 APRESENTAÇÃO DA TEMÁTICA E ESTADO DA ARTE

Unir duas temáticas tão amplas e complexas pode parecer, à primeira vista, pretensioso. De um lado, tem-se a migração, compreendida como um deslocamento de pessoas, individualmente ou não, cujo sentido abarca uma gama quase infindável

de temas a serem discutidos (Sayad, 1998; Gomes, 2005). De outro lado, depara-se com a educação, um tema que, genericamente, diz respeito à possibilidade de transformação das pessoas de uma sociedade, ou ainda de reprodução cultural e conservação social (Bourdieu, 2007).

Desse modo, ao se analisar o tema de educação e migração, pretende-se unir essas grandes temáticas com a finalidade de examinar a inclusão do deslocado internacional (migrante e refugiado) no contexto educacional de uma determinada localidade, através da promoção de políticas públicas educacionais.

Nos últimos 15 anos, houve diversas pesquisas voltadas a investigar as relações entre integração, migração e educação no estado de Mato Grosso do Sul, contribuindo com olhares relevantes acerca dos obstáculos enfrentados pelos

15

migrantes e refugiados no sistema educacional. Contudo, ainda existe uma lacuna de estudos abrangentes que abordem como a falta de políticas educacionais afeta o acesso e permanência desses grupos vulnerabilizados.

A dissertação de Andressa Santana Arce (2021), por exemplo, enfatiza a integração local como um processo fundamental para a inclusão de refugiados, utilizando o conceito definido pelo ACNUR. Sua pesquisa fornece uma importante contribuição para o entendimento de como a integração de migrantes e refugiados relaciona-se diretamente ao acesso à educação, elemento central deste estudo.

Relativamente às políticas linguísticas, Silvana Ferreira Monteiro (2022) e Larissa Silva Pereira (2021) examinaram as dificuldades suportadas por migrantes venezuelanos no município de Campo Grande/MS, especificamente em relação aos obstáculos decorrentes da língua portuguesa. Ambas as pesquisas analisam a falta de políticas linguísticas para esse público e revelam que a falta de suporte compromete o processo de inclusão no ambiente escolar. Entretanto, essas pesquisas não abarcam as especificidades das cidades de fronteira, onde o fluxo migratório possui características singulares.

Já a dissertação de Thaís da Silva Alpires (2022) oferece um olhar relevante sobre a securitização da fronteira Brasil-Bolívia no município de Corumbá e como essa ótica acarreta a exclusão de migrantes bolivianos no lado brasileiro.

No tocante à realidade do município de Dourados, Francielle Vascotto Folle (2021) analisou a interculturalidade como instrumento de integração de migrantes venezuelanos, e, mais recentemente, Theodora Cação Zanchett Inocência (2024) investigou a atuação do município na garantia da proteção integral de crianças refugiadas na rede municipal de ensino. De forma complementar a essas duas análises, o trabalho dissertativo de Leandro Arvelino da Silva (2023) examinou a migração venezuelana a partir da perspectiva dos estudantes da Escola Estadual Menodora Fialho de Figueiredo. Sua pesquisa oferece um olhar sobre a percepção

dos próprios estudantes, evidenciando desafios de acolhimento. Apesar da contribuição das pesquisas, elas não oferecem uma análise aprofundada sobre os efeitos da falta de políticas educacionais no acesso e permanência desses estudantes, tampouco os efeitos desse vazio à luz de uma teoria de justiça.

Em Corumbá, as dissertações de Lourival de Moraes (2012), Orsolina da Conceição (2014) e Norma da Silva (2016) analisaram aspectos da educação de migrantes em Corumbá, com destaque para a falta de formação docente, ausência de

16

adaptação curricular e dificuldades da alfabetização em contexto bilíngue. Embora apontem problemas estruturais importantes, essas pesquisas abordam realidades específicas, sem aprofundar as repercussões sistêmicas da falta de políticas para a inclusão de migrantes e refugiados.

Neste contexto, verifica-se que, embora existam pesquisas importantes sobre educação e migração no Mato Grosso do Sul, elas possuem, majoritariamente, um foco específico em aspectos da inclusão escolar, como barreiras linguísticas e securitização. Ademais, boa parte dos estudos analisa experiências localizadas (um município ou uma determinada escola), sem ampliar a análise para um nível mais abrangente, que abarque aspectos como a relação entre omissão estatal e equidade educacional.

Dessa forma, esta pesquisa guarda um grau de originalidade ao propor uma abordagem que analisa não apenas a exclusão educacional, mas os obstáculos estruturais da falta de políticas sob um viés normativo, tendo como base conceitos de justiça e cidadania.

1.2 JUSTIFICATIVA

O Estado de Mato Grosso do Sul registra um fluxo expressivo de migração internacional em sua região fronteira, especialmente devido à sua proximidade com Paraguai e Bolívia. Esse movimento se destaca, principalmente, nos municípios de Ponta Porã, Dourados, Corumbá, Porto Murtinho e Mundo Novo (Silva, 2018).

A presença de migrantes oriundos de diversas partes do mundo em Mato Grosso do Sul, como de paraguaios, colombianos, chineses e venezuelanos explica a nova tendência de estudos sobre migrações (Baeninger; Peres, 2017).

Recentemente, o Brasil tem experimentado um aumento diversificado nos fluxos migratórios internacionais. De acordo com dados do Sistema Nacional de Registro Migratório (SISMIGRA), entre os anos de 2011 e 2020, cerca de 1,3% dos migrantes internacionais que ingressaram no Brasil, escolheram o Mato Grosso do Sul como destino (Sismigra, 2011-2020). Embora, pareça, a princípio, um percentual

pequeno, a diversidade de origens evidencia a complexidade dos processos migratórios, que demandam especial atenção (Jesus; Medeiros, 2021).

Ainda de acordo com os registros do SISMIGRA, dentre os municípios sul mato-grossenses localizados na faixa de fronteira, evidenciam-se os de Corumbá,

17

Ponta-Porã e Dourados, por concentrarem os maiores números de imigrantes internacionais, razão pela qual justifica-se a escolha destes para o desenvolvimento do presente estudo (Sismigra, 2011-2020).

Os migrantes e refugiados enfrentam inúmeros desafios, tais como barreiras linguísticas, culturais, econômicas e sociais. Nesse contexto, a educação desempenha um papel fundamental, especialmente para o aprendizado da língua local, o português (Brito; Catônio, 2021).

É importante lembrar que o direito à educação não alcança apenas crianças e adolescentes, mas também os adultos que, por alguma razão, não puderam acessar a escola na idade regular.

Este estudo investiga as dificuldades enfrentadas por migrantes e refugiados na Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), que engloba não apenas crianças e adolescentes, mas também adultos. A Educação de Jovens e Adultos (EJA) é extremamente importante, uma vez que assume um papel relevante na integração social e profissional no país de acolhimento.

A Constituição Federal de 1988 assegura a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família. Desse modo, para que os migrantes e refugiados possam exercer, de fato, sua cidadania, é necessário que o Estado implemente políticas que ampliem o acesso à educação desse grupo vulnerável (Silva Junior; Jara; Fideles, 2021).

Entretanto, conforme alertado por Silva Junior, Jara e Fidelis (2021) embora exista a previsão expressa da garantia do direito à educação, tanto pela Constituição como por leis infraconstitucionais, os migrantes e refugiados ainda sofrem uma exclusão velada, enfrentando dificuldades em relação à falta de um currículo intercultural, exigência de documentos aos quais eles não têm acesso (escolaridade anterior, tradução juramentada), ausência de recursos de compreensão da linguagem, entre outros. É preciso pensar as políticas públicas para além da mera inserção dos migrantes e refugiados nas escolas.

Nesse ínterim, verifica-se a existência de uma lacuna entre a garantia do direito à educação e a promoção de políticas públicas educacionais voltadas aos migrantes e refugiados. De acordo com Carlet e Milesi (2006, p. 136), no que diz respeito à implementação de políticas públicas ou acesso àquelas que já existem aos refugiados e migrantes “o Poder Público permanece, ainda, bastante distante, quando não

omisso, delegando à sociedade civil a efetivação desta tarefa e abstendo-se de trazer para si o cumprimento desta responsabilidade”.

Quando se pensa em política pública, é necessário que haja transversalidade, a fim de que não somente a integração seja favorecida, mas também, a prevenção de violação de direitos (Santos, 2020). Do contrário, as políticas públicas apenas favoreceriam a desigualdade e exclusão da população migrante e refugiada (Lussi, 2015).

Por fim, quanto ao marco temporal, optou-se por analisar a temática com base na entrada em vigor da Lei de Migração (nº 13.445/17) – a partir de 2018 -, que pôs fim ao anacronismo existente no antigo Estatuto do Estrangeiro e harmonizou a legislação aos princípios de direitos humanos, passando a prever, expressamente, “o direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória” (Brasil, 2017, art. 4º, inc. X).

Ao examinar os efeitos da falta de políticas públicas educacionais para migrantes e refugiados na faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul, esta pesquisa acaba por articular as duas grandes temáticas do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos: a questão da fronteira, compreendida como um espaço de dinâmicas específicas; e os direitos humanos, especialmente no que toca ao direito à educação.

Além disso, este trabalho dissertativo alinha-se, diretamente à linha de pesquisa “Identidades, Diversidades e Direitos Socioambientais”, uma vez que investiga a relação entre exclusão social, desigualdade e diversidade, como também analisa como a identidade migrante se constrói no contexto escolar.

A interdisciplinariedade desta pesquisa é evidente, pois além de abordar diversos ramos do Direito (Internacional, Constitucional, Direitos Humanos), também se relaciona com a Sociologia, a Educação e a Ciência Política, uma vez que há aspectos da migração e de políticas públicas que estão além da perspectiva jurídica.

Para tanto, serão utilizadas como referencial teórico, as obras “Origens do Totalitarismo”, de Hannah Arendt (conceito de “direito a ter direitos”) e “Uma Teoria de Justiça”, de John Rawls (conceito de “justiça como equidade”).

1.3 OBJETO, PERGUNTA DE PESQUISA, OBJETIVOS E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O incremento da população migrante e refugiada no Estado de Mato Grosso do Sul, sobretudo na região fronteira, impõe obstáculos significativos ao acesso desses indivíduos nos serviços públicos primordiais.

Nesse ínterim, a educação emerge como área de destaque, uma vez que é capaz de propiciar a integração dos migrantes e refugiados, seja através do ensino de uma nova língua (o português), através da matrícula de seus filhos nas escolas e até mesmo na revalidação de diplomas de nível superior, dado que muitos deles possuem esse nível de instrução.

Esta pesquisa busca responder à seguinte pergunta: Como a ausência de políticas públicas educacionais especialmente voltadas ao público migrante e refugiado compromete o acesso e a permanência desses estudantes na Educação Básica, violando o princípio de justiça equitativa de John Rawls e o conceito de “direito a ter direitos” de Hannah Arendt?

Será levantada a seguinte hipótese: A falta de políticas públicas educacionais para migrantes e refugiados compromete seu acesso e permanência na Educação Básica, violando o princípio de justiça equitativa de Rawls e o conceito de “direito a ter direitos” de Arendt.

O objetivo geral deste estudo é analisar os obstáculos para o acesso e a permanência de estudantes migrantes e refugiados na Educação Básica, ocasionados pela falta de políticas educacionais.

Em atenção ao objetivo geral, ao problema e à hipótese de pesquisa aventados, visa-se analisar o tema a partir de objetivos específicos, quais sejam: a) Identificar as condições de acesso à Educação Básica de migrantes e refugiados nos municípios de Corumbá, Ponta Porã e Dourados; b) Investigar as condições de permanência na Educação Básica desses estudantes nos municípios selecionados.

Dada a importância que o tema possui, espera-se que a presente pesquisa possa contribuir para o preenchimento das lacunas existentes nas políticas públicas educacionais para migrantes e refugiados em Mato Grosso do Sul.

A dissertação está organizada em quatro capítulos. No primeiro, realizou-se uma breve contextualização acerca do panorama das migrações internacionais, o

20

conceito da faixa de fronteira, a importância da educação como instrumento de integração e uma explanação acerca das teorias a serem utilizadas como base teórica neste trabalho.

Na sequência, o segundo capítulo dedicou-se a examinar as políticas públicas e o contexto brasileiro. São abordadas a descoordenação e a fragmentação da política migratória, assim como a ausência de diretrizes educacionais eficazes para a integração de migrantes e refugiados.

O terceiro capítulo se propôs a explicar, detalhadamente, o procedimento metodológico utilizado na condução desta pesquisa, justificando a escolha dos métodos e estratégias de pesquisa, considerando as limitações e os desafios enfrentados.

Por fim, no quarto capítulo, são discutidos os resultados obtidos a partir da análise dos dados coletados em cada um dos municípios (Dourados, Ponta Porã e Corumbá). São evidenciados os principais obstáculos enfrentados pelos migrantes no acesso e permanência na Educação Básica, assim como a falta de políticas estruturadas para esse público, reforçando o papel dos burocratas de nível de rua na implementação improvisada de respostas.

21

2 MIGRAÇÕES, FRONTEIRAS E EDUCAÇÃO: CIDADANIA E JUSTIÇA SOCIAL

As migrações são fenômenos sociais complexos, envolvendo muitos aspectos econômicos, sociais e culturais. Ao longo da história, o deslocamento de pessoas em busca de melhores condições de vida tem sido uma realidade constante, contribuindo para a formação das sociedades modernas e interferindo nas dinâmicas sociais.

Nesse cenário, a fronteira ocupa um papel de destaque, servindo como espaço de intercâmbio cultural e econômico, mas também representando barreiras que desafiam os migrantes em sua jornada.

Nesta seção, será abordada a teoria das migrações, os conceitos de fronteira, além das características das migrações na região fronteira do Estado do Mato Grosso do Sul. Além disso, se dissertará sobre as necessidades educacionais dos migrantes nessa região, destacando a importância da educação como instrumento fundamental para a integração e desenvolvimento dessas pessoas.

Esta seção também incorporará as contribuições teóricas de John Rawls (Uma Teoria da Justiça) e Hannah Arendt (Origens do Totalitarismo), cujas perspectivas filosóficas e políticas servirão como referências para a compreensão dos desafios enfrentados pelos migrantes e para a formulação de políticas públicas que promovam a justiça social e a integração.

2.1 AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

A história da humanidade é marcada pelas migrações dos povos, pelos mais variados motivos, de modo forçado ou não, com finalidade temporária ou definitiva, de forma interna (dentro de um mesmo Estado) ou internacional (externa), sendo que esta última vem crescendo significativamente na última década. De acordo com Lévy (2001), as questões que envolvem o deslocamento de pessoas não estão isoladas de outros fatores sociais, que contribuem, em alguma medida, para a saída dessas pessoas de seus territórios de origem e para escolha do próximo destino.

No contexto das migrações internacionais, surgiram os conceitos de nacionalidade e cidadania, muitas vezes confundidos com a história do ocidente moderno. Tais razões vinculam-se à fragmentariedade da Europa no período da

Dessa forma, a cidadania nasce como instrumento de exercício de direitos, dentro do Estado-Nação de cada indivíduo (Pocock, 1995). Consequentemente, a nacionalidade se revela como um fator decisivo na definição de quais pessoas serão sujeitos de direitos e deveres.

Assim, a nacionalidade se converte em um elemento fundamental para o gozo dos direitos dentro de determinado Estado. Para Arendt (2013), o Estado volta os olhos para o seu povo, concedendo direitos apenas para os seus cidadãos.

Os movimentos migratórios costumam estar associados a melhores condições de vida, considerando fatores temporais, de segurança e financeiros. Ravenstein (1980) destaca que as desigualdades econômicas são as responsáveis por grande parte das migrações internacionais, de modo que a busca por melhoria econômica possui um papel de destaque no contexto das migrações.

A migração para países que oferecem melhores condições de vida e de trabalho é relativamente limitada, sobretudo para aquelas pessoas que não possuem acesso a recursos financeiros e não possuem rede de apoio no país de destino. Desse modo, o primeiro destino escolhido, costuma ser algum país vizinho (Castles; Haas; Miller, 2014).

A terminologia para se referir às pessoas em deslocamento é bastante variada, pois, se inicialmente podem ser consideradas “emigrantes” ou “deslocados”, posteriormente serão considerados “imigrantes”, “refugiados”¹ e “apátridas”². Independentemente da terminologia utilizada, é importante destacar que essas pessoas são detentoras de direitos humanos, os quais devem ser respeitados, independentemente de sua situação migratória (Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2014; Nova Iorque, 1954).

¹ De acordo com o glossário do Instituto Migrações e Direitos Humanos, o termo “emigrante” refere-se à pessoa que deixa seu país e passa a residir em outro; “deslocado” seria a pessoa que é forçada a migrar dentro do próprio país por motivos de violência interna, luta armada, violação de direitos humanos, grave desordem pública, entre outros motivos; já o vocábulo “imigrante” é utilizado para a denominação do indivíduo que, desloca-se do lugar de residência, ingressando em outra região, cidade ou país diferente do de sua nacionalidade, e ali estabelece residência, definitivamente ou por um período relativamente longo; “refugiado” é toda pessoa que devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, se encontre fora do país de sua nacionalidade ou não possa, ou não queira, valer-se da proteção desse país.

² A definição do termo “apátrida” é dada pela Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, a qual designa toda pessoa que não seja considerada, por qualquer Estado, segundo suas leis, como seu nacional.

forçadas, nas quais as pessoas são obrigadas a deixar seus territórios de origem por razões alheias à sua vontade. É o que ocorre, por exemplo, com os refugiados.

Santos (2004) atribui certa perversidade ao fenômeno da globalização³, pois o considera um fenômeno cruel, que submete às pessoas aos efeitos de verdadeiras ditaduras do dinheiro e informação. Desse modo, há um retrocesso nas noções de solidariedade e bem público, distanciando os estados de suas funções sociopolíticas.

Face à perversidade denunciada por Milton Santos, é de suma importância questionar o papel do Estado na mitigação dos efeitos deletérios da globalização. A migração forçada, sobretudo em contextos de crise humanitária, exige uma resposta estatal que ultrapasse a simples gestão de fronteiras. É preciso que o Estado assuma uma posição ativa enquanto protetor de direitos humanos, assegurando que migrantes e refugiados não sejam tratados apenas como números, mas como sujeitos de direitos.

Nesse contexto, Bauman (2017) explica que é impossível controlar os efeitos da globalização no mundo moderno, entretanto, é possível o desenvolvimento de formas de convivência baseadas nos princípios da solidariedade e cooperação entre as pessoas.

A mobilidade humana é um desafio do século XXI, e, se de um lado, há um crescente fluxo de mercadorias cruzando fronteiras mundo à fora, de outro, há pessoas que enfrentam restrições para a circulação ou permanência em determinado território (Ventura, 2013).

Ao abordar o tema da mobilidade humana, faz-se necessária, ainda que brevemente, uma distinção entre os termos “migrante” e “refugiado”. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), “migrante” é um termo genérico, sem uma definição específica pelo direito internacional, que se refere, basicamente, a uma pessoa que se desloca de seu local habitual de residência, dentro de um país ou ainda, através de fronteiras internacionais, de forma temporária ou permanente, pelas mais diversas razões e

³ A globalização criticada por Milton Santos diz respeito àquela que se intensificou a partir da década de 1980, marcada pela hegemonia do capital financeiro e pelo aumento de desigualdades e homogeneização cultural imposta por grandes conglomerados. Santos nomeia o processo de “globalização perversa”, especialmente pelo caráter excludente e de subordinação do Estado à dinâmica do mercado (Santos, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 11. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2004).

motivos. Ainda, o termo também abrange categorias definidas de pessoas, como trabalhadores migrantes, pessoas que cruzam as fronteiras pelo contrabando de migrantes e estudantes internacionais, por exemplo (OIM, 2023).

O migrante, como já abordado, refere-se àquele que sai de seu local de origem em busca de melhoria de vida, de trabalho, oportunidade de estudo, ou

qualquer outro motivo relacionado à sua vida pessoal.

Já o refugiado, se desloca como forma de preservar sua própria vida, em virtude de alguma perseguição ou temor de ser perseguido em virtude de situação no país de origem que torne a vida digna insustentável. Na visão de Arendt (2013), o refugiado é resultado da crise de um país, na qual diversos direitos humanos de uma pessoa são violados, forçando-a a deixar o território de origem, em busca de reconstrução de sua própria vida.

Vale destacar que o refúgio é um instituto aperfeiçoado pela Convenção de Genebra de 1951, expandido através de seu Protocolo Facultativo de 1967, o qual, em linhas gerais, corresponde ao acolhimento de pessoas que estão sendo perseguidas em razão de fundados temores vinculados à raça, religião, nacionalidade, opinião política ou procedência nacional (ACNUR, 1951).

Em decorrência das limitações dos conceitos apresentados pela Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo de 1967, alguns outros documentos acabaram ampliando, em nível regional, a definição do termo refugiado, aumentando o sistema de proteção. A esse alargamento dos motivos para o reconhecimento do *status* de refugiado dá-se o nome de “definição ampliada”, encontrada na Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (1969) e na Declaração de Cartagena (1984). A grande inovação apresentada pelos documentos do Continente Africano e da América Latina diz respeito à grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo de reconhecimento do *status* de refugiado (Jubilut, 2007).

Jubilut (2007) explica que para que uma pessoa seja reconhecida como refugiada, é necessária a comprovação dos seguintes requisitos: efetiva perseguição ou temor de perseguição, e a extraterritorialidade, evitando as interferências de um Estado sobre o outro. Contudo, ainda há uma lacuna quanto ao conceito de “perseguição”, de modo a não abarcar situações econômicas ou ambientais, fazendo com que muitas pessoas em situação de migração forçada não alcancem o reconhecimento da situação de refúgio. Além disso, comprovados os requisitos, o

25

status de refugiado deve ser reconhecido, uma vez que se trata de uma decisão meramente declaratória e não constitutiva.

No Brasil, a legislação que trata da situação dos refugiados é a Lei nº 9.474/97, conhecida como Estatuto dos Refugiados. De acordo com o relatório Tendências Globais, lançado em junho de 2024 pelo ACNUR, havia cerca de 117,3 milhões de pessoas em situação de deslocamento forçado em todo o mundo até o final do ano de 2023 (ACNUR, 2024).

Para além dos conceitos de migrante e refugiado, há ainda outros casos específicos de migração forçada: a apatridia e o asilo. Os apátridas são aquelas pessoas que não possuem uma nacionalidade em virtude de registro não autorizado,

ou ainda, ausência de previsão legal. Já os asilados⁴ são aquelas pessoas que são perseguidas em seu país de origem por motivos de ideologia político-social. A despeito das distinções entre cada conceito, há uma realidade de vulnerabilidade compartilhada por todos os migrantes forçados (Florencio, 2023).

Tal vulnerabilidade é evidente quando se verifica, muitas vezes, que os migrantes e refugiados ocupam posições desvantajosas quando comparados aos nacionais do Estado receptor. Assim, esses indivíduos configuram apenas “pessoas deslocadas”, sem lugar no mundo em que possam obter uma existência minimamente digna. Estão desprovidos de um status político que lhes assegure tratamento igualitário (Winckler, 2001).

Nesse contexto, o acesso, pelos migrantes, aos recursos estatais ofertados, se torna diferenciado, acentuando a vulnerabilidade já vivenciada por essas pessoas. Ainda, precisam lidar com xenofobia e preconceitos étnicos, que tornam mais difícil sua integração à sociedade (Silva; Lima, 2017).

Após as duas Guerras Mundiais, que revelaram a face mais obscura da humanidade, com consequências catastróficas para a espécie humana, houve uma tentativa de organizar normativas internacionais sobre direitos humanos, não somente com a finalidade de buscar evitar uma nova guerra a nível global, mas também garantir um mínimo de subsistência digna a todas as pessoas. Desse modo, inicialmente, foi

⁴ O conceito de asilo, na América latina, origina-se do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, de 1889, que dedicou um bom capítulo ao tema. Diversas outras convenções sobre a temática do asilo ocorreram no continente americano, como a Convenção sobre o Asilo assinada na VI Conferência Pan-americana de Havana, em 1928. Desse modo, o asilo diplomático é um instituto característico da América Latina. Em outros lugares do mundo, o termo utilizado é “refúgio”. Esporadicamente, alguns países aplicam o asilo diplomático, mas não o reconhecem como instituto de Direito Internacional (Barreto, 2010, p. 1).

criada a Liga das Nações e, na sequência, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) e seus órgãos de proteção, como a Agência da ONU para Refugiados - o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que trata especificamente de temas ligados ao refúgio (Cavalcanti, 2020).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ONU, 1948) é considerada o primeiro documento internacional de Direito Público Internacional cuja finalidade foi a preservação dos direitos humanos. Dentre suas previsões, destaca-se o artigo 6º, ao prever expressamente que: “Todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento, em todos os lugares, da sua personalidade jurídica” (ONU, 1948, art. 6º). Desse modo, há a garantia de que o ser humano, independentemente de onde estiver, é considerado um sujeito de direitos.

Historicamente, o Brasil sempre manteve vínculos com a migração, com a adoção de políticas externas que ora incentivavam e ora repeliavam o ingresso dessas

pessoas em território brasileiro.

É possível afirmar, de acordo com Lesser (2015), que a migração no Brasil teve um viés quase utilitário, uma vez que a presença dos migrantes esteve relacionada a diversas razões de interesse do Estado brasileiro, seja como mão-de-obra (africanos traficados e escravizados e, posteriormente, assalariada), ou ainda como agentes colonizadores.

Os primeiros migrantes a ocuparem as terras brasileiras foram aqueles escolhidos pela Coroa Portuguesa para dar vida ao projeto da colonização, europeus de pequena nobreza, em sua maioria comerciantes (Fausto, 2006). Contudo, a história migratória do Brasil também se construiu sobre deslocamentos forçados. Por volta de 1570, iniciou-se o tráfico transatlântico de negros africanos escravizados, trazidos compulsoriamente para suprir a demanda de mão-de-obra nas atividades produtivas da Colônia. É importante mencionar que essa migração forçada, imposta pela violência, foi uma das bases da economia colonial brasileira.

Quase três séculos depois, em 1850, com a proibição do tráfico negreiro, surgiu a necessidade de reformulação da política migratória do país. O Estado passou então a incentivar a migração de europeus, com a intenção de substituir a mão-de-obra escrava nas lavouras de café. O novo fluxo migratório, ao contrário do anterior, foi promovido sob um discurso de modernização e “branqueamento” da população, revelando a seletividade da política migratória brasileira (Oliveira, 2002).

27

Durante a Era Vargas, a política migratória foi novamente alterada, através de uma seleção de migrantes por critérios eugênicos⁵(Dupas, 2018). Desse modo, houve uma verdadeira restrição à migração e o migrante, muitas vezes, era visto como um ser indesejável (Carneiro, 2010).

Anos mais tarde, em 1964, os militares conquistaram o poder e passaram a exercer um governo totalmente focado na Doutrina da Segurança Nacional (Carneiro, 1999). No que diz respeito à migração, esse posicionamento do Estado brasileiro culminou na edição da Lei nº 6.815/80, que ficou popularmente conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”, uma legislação estigmatizante, baseada na segurança nacional e no utilitarismo econômico.

A promulgação da Constituição de 1988, denominada de “Constituição Cidadã” evidenciou diversas inconstitucionalidades previstas no Estatuto do Estrangeiro, pois tratava-se de uma legislação que ignorava por completo o princípio da dignidade da pessoa humana, além de violar diversos tratados internacionais aos quais o Brasil havia aderido (Dupas, 2018).

Embora diante de tantas inconstitucionalidades, o Estatuto do Estrangeiro permaneceu em vigor até novembro de 2017, quando, finalmente, foi derogada pela Lei nº 13.445/2017, a Lei de Migração.

A nítida mudança paradigmática se deu em relação aos princípios norteadores da legislação, que passou a se fundamentar nos direitos humanos (artigo 3º), harmonizando-se com a Constituição Federal de 1988 e os tratados internacionais de direitos humanos, concebendo o migrante como sujeito de direitos.

Sobre o tema, Cançado Trindade (2007, p. 212) explica que o ser humano não pode ser encarado como mero “objeto” de proteção, e sim como “sujeito de direito”, como titular dos direitos.

Evidenciada a importância de compreender as dinâmicas que regem os movimentos populacionais em escala mundial e local, a próxima subseção enfrentará a temática das fronteiras, um passo fundamental para o aprofundamento da reflexão sobre as interações interpessoais, territórios e culturas.

⁵ O governo de Getúlio Vargas utilizou-se, indiscriminadamente, de ideias eugenistas para a classificação de imigrantes que seriam bons para o aprimoramento da nação brasileira. No final da década de 1930, o governo lançou a Revista de Imigração e Colonização, a fim de justificar as razões da seleção de imigrantes. A política restritiva de Vargas negou vistos a judeus, ciganos, negros e japoneses, por considerá-los indesejáveis ao país. Decretos-lei foram editados elencando as qualidades que um candidato ao visto brasileiro deveria ter para ser aprovado (Basílio, 2023).

2.2 AS FRONTEIRAS E A REALIDADE INTERCULTURAL

O Brasil é um país de dimensões continentais. Consequentemente, uma de suas características geográficas marcantes é a grande extensão territorial de suas fronteiras.

Muito embora o significado de fronteira pelo senso comum relacione-se à ideia de “limite” ou “divisa”, o significado contemporâneo diz respeito à ideia de que as fronteiras são espaços de interação (Foucher, 2009; Hernandez, 2015), superando a velha concepção limitada ao ambiente político-jurídico. O significado contemporâneo engloba as dinâmicas sociais, culturais, comerciais e econômicas locais (Nuñez, 2010).

Machado (2006, p. 61) explica que:

o ambiente geográfico da fronteira é mais complexo do que aquele simbolizado pelo limite, pois se faz pela territorialização de grupos humanos e de redes de circulação e intercâmbio, unidos pela permeabilidade dos limites estatais através da comunicação entre populações pertencentes a diferentes sistemas de poder territorial.

Assim, embora, a princípio, a noção de fronteira esteja associada a um ambiente de dualidade (separação e limite), também ficam evidentes as distinções culturais e de preservação das soberanias, assim como um espaço em que coexistem práticas sociais comuns e de aproximação (Max; Oliveira, 2009).

As fronteiras terrestres do Brasil, assim como as da América Latina, no geral, exigem uma compreensão diferente quando comparada a outros lugares do planeta,

por possuírem particularidades próprias. Nessas regiões fronteiriças, as relações são muito mais complexas, pois envolvem fluxos entre diferentes países, e a diversidade econômica e social cria uma riqueza pouco explorada (Oliveira *et al.*, 2011).

A extensão territorial da fronteira é dividida em três grandes arcos, todos com características distintas: Norte, Central e Sul. O arco Norte, o maior em extensão, correspondendo a cerca de dois terços da extensão fronteiriça nacional, tem como principal característica a vegetação da floresta Amazônica; o Sul concentra a maior quantidade de municípios na faixa de fronteira (418), cuja base de produção está relacionada ao cultivo de milho, trigo e soja, além da presença de cidades interligadas por extensa malha ferroviária; por fim, o Central, onde concentra-se a atual expansão

29

da fronteira agrícola e, cuja maior área de fronteira fica no estado do Mato Grosso do Sul (Ferreira, 2023; Pêgo, 2017).

De acordo com a Lei nº 6.634/1979 e o Decreto nº 85.064/1980, a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional é designada como “Faixa de Fronteira”, e é considerada área indispensável à Segurança Nacional. A mesma regulamentação pode ser encontrada no artigo 20, parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988; Brasil, 2005).

Recentemente, em junho de 2024, foi publicado o Decreto nº 12.038/2024, que instituiu a Política Nacional de Fronteiras e seu Comitê Nacional. Trata-se de uma iniciativa inédita para país, que não possuía um instrumento normativo desta natureza. O principal objetivo da regulamentação é orientar as ações do Poder Executivo federal com os entes federativos e com instituições privadas, a fim de promover a integração das políticas fronteiriças, tendo como eixos: a) segurança; b) integração regional, c) desenvolvimento sustentável e d) direitos humanos, cidadania e proteção social (Brasil, 2024).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que a região da Faixa de Fronteira atinge uma área total de cerca de 1,4 milhões de km², o que corresponderia a 16,7% do território brasileiro. Em comprimento, a fronteira terrestre estende-se por 16,9 mil quilômetros. A faixa de fronteira brasileira compreende 11 estados da Federação e 588 municípios, além da Lagoa dos Patos (RS) e da Lagoa Mirim (RS). Além disso, o último censo revelou que aproximadamente 9,4 milhões de pessoas vivem na área da faixa de fronteira (Ferreira, 2023).

Para uma melhor visualização, a Figura 1 apresenta os limites e a extensão da Faixa de Fronteira do território brasileiro:

30



Fonte: Ferreira (2023).

Historicamente, a política brasileira para as fronteiras nacionais teve por base os princípios de segurança e defesa nacional. Entretanto, a partir do ano de 1999, com o lançamento do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), observou-se o desenvolvimento da agenda de governo para outras questões na região de fronteira, como desenvolvimento econômico, infraestrutura, e cidadania para as populações fronteiriças (Correa, 2021).

A Lei nº 13.455/2017, prevê, como um dos seus princípios e diretrizes “XVI – integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço” (Brasil, 2017, art. 3º, inc. XVI). As fronteiras impõem a necessidade de proteção do Estado, evitando que problemas penetrem o território nacional. Todavia,

as fronteiras

31

também são percebidas pela ótica do migrante: como uma oportunidade de vida nova (Lopes, 2021).

Uma característica notável da região da faixa de fronteira é a diversidade cultural. A dinâmica da fronteira é marcada pelo intercâmbio fomentado por pessoas

de diferentes nacionalidades, tornando o migrante um agente de transformações sociais. Outro aspecto importante é que as interações sociais que ocorrem nesses espaços ultrapassam o controle estatal, fazendo com que as relações multilaterais ocorram de modo constante e informal (Oliveira; Correia; Oliveira, 2017).

É justamente esse ambiente de troca e interação, contrário à ideia de limite e separação, que caracterizam a fronteira como um espaço múltiplo (Karas, 2014). Nesse raciocínio, Sayad (2010) defende que as questões envolvendo as migrações necessitam envolver as duas faces do processo, quais sejam, a de que o migrante adentra em uma nova cultura, ao mesmo tempo em que traz a sua. Desse modo, o migrante deve ser pensado não apenas como uma pessoa que adentra em um país à procura de melhores condições de vida, mas como uma pessoa que, antes de entrar em um novo país, veio de algum lugar, de onde traz toda uma bagagem cultural.

O Estado de Mato Grosso do Sul possui razoável fluxo de migração internacional em sua zona de fronteira, em decorrência da fronteira com o Paraguai e a Bolívia, sobretudo, no que diz respeito às cidades de Ponta Porã, Dourados, Corumbá, Porto Murtinho e Mundo Novo (Silva, 2018).

A formação das fronteiras do atual estado do Mato Grosso do Sul trouxe grande impacto para a vida das populações originárias, o que contribuiu para o aumento da mobilidade entre Brasil e Paraguai (Rodrigues; Colman; Urquiza, 2019). A ocupação dos antigos territórios indígenas contou com a presença de vários migrantes internacionais, como bolivianos, paraguaios e japoneses.

A presença dos paraguaios na região é observada desde o final do século XIX. A destruição causada pela Guerra do Paraguai (1864-1870) fez com que milhares de paraguaios deixassem seus locais de origem e buscassem as cidades vizinhas do Brasil e da Argentina. Muitos desses migrantes paraguaios passaram a trabalhar na extração de erva-mate. Mais tarde, no século XX, o fluxo migratório de paraguaios para a região do sul do então Mato Grosso seria impulsionado pela ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) e pelas políticas que promoveram a abertura do Paraguai ao mercado internacional (Jesus; Borges; Moreira Júnior, 2021).

32

Na região fronteira do pantanal, a presença de migrantes bolivianos é registrada desde o final do século XIX, nas fazendas de gado (Queiroz, 2015). A partir do século XX, muitos bolivianos também passaram a se envolver em atividades comerciais, sobretudo devido ao crescimento da cidade de Corumbá. Posteriormente, a migração de bolivianos ultrapassou os limites da faixa de fronteira, na direção dos grandes centros, como a cidade de São Paulo. Contudo, o fluxo de bolivianos na fronteira de Corumbá manteve-se constante (Baeninger, 2012). O município de Corumbá também atraiu a presença de sírios e libaneses,

principalmente em atividades ligadas ao comércio. Posteriormente, esses grupos se deslocaram para outras cidades do estado, como Campo Grande, Dourados e Ponta Porã (Oliveira, 2010; Souza, 2007; Barbosa, 2018).

Nos últimos anos, o Brasil tem registrado uma série de novos fluxos. Conforme o Boletim Informativo sobre a Migração no Brasil, de outubro de 2024, publicado pela Secretaria Nacional de Justiça (SENAJUS), entre o período de 2010 a 2024, foram registrados pouco mais de 1.700.000 migrantes no Brasil. Desses, cerca de 30.546 foram registrados em Mato Grosso do Sul (cerca de 1,8%) (Brasil, 2024).

O Brasil vivenciou, nos últimos anos, um aumento no fluxo de migrantes e refugiados, especialmente a partir de 2017, em decorrência, sobretudo, da crise humanitária experimentada pela Venezuela, de modo que o acolhimento de pessoas deslocadas pelo Brasil atingiu seu ápice. Nesse contexto, houve razões para que o governo brasileiro se dedicasse a assuntos envolvendo as temáticas das migrações e do refúgio (Silva, 2018).

Segundo informações da Polícia Federal, tradicionalmente, os venezuelanos não possuem histórico de migração para o Brasil, entretanto, em virtude de uma alteração no cenário econômico, político e social, houve um crescimento do fluxo migratório de venezuelanos para vários países, dentre eles, o Brasil (Simões, 2018).

Em um relatório sobre a democracia e os direitos humanos na Venezuela, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no ano de 2017, o órgão concluiu que a crise humanitária tem se agravado. Entre os motivos apontados, estão a falta de liberdade e de separação entre os poderes, com um poder executivo muito fortalecido, que interfere nos demais, e além disso, impede as pessoas de exercerem seus direitos políticos e assim, participar da vida pública (OEA, 2025).

No Brasil, em decorrência da proximidade e da fronteira terrestre, a principal rota de entrada dos migrantes venezuelanos é via estado de Roraima. A chegada de

33

milhares de venezuelanos ao Brasil revelou a necessidade de adoção de uma medida eficaz e com resultados rápidos, em virtude da falta de espaço para abrigar e acolher os migrantes na fronteira de Roraima.

Desse modo, foi criada em 1º de março de 2018 a Operação Acolhida, organizada pela Força Tarefa Logística Humanitária pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, com experiência reconhecida nas atuações em Angola e no Haiti (Silva, 2020).

A Operação Acolhida teve com objetivos a assistência, deslocamento logístico, cuidado humanitário, identificação e construção de abrigos (Kanaan; Tássio; Sidmar, 2018).

Pela visão de Oliveira (2019), até a metade do ano de 2017, a situação dos migrantes poderia ser gerenciada pelo estado brasileiro através de uma ação conjunta entre os três entes federativos, garantindo condições dignas de vida e políticas de interiorização. No entanto, apenas em 2018, quando a situação estava fora do controle, com superlotação dos serviços públicos e milhares de pessoas amontoadas, vivendo em condições sub-humanas, é que o governo federal decidiu intervir, através das forças armadas, com a Operação Acolhida.

A etapa final da Operação Acolhida é denominada “interiorização”, que consiste, basicamente, na remoção dos migrantes venezuelanos do estado de Roraima para outros estados do país, no intuito de oferecer melhores condições de vida, de trabalho, etc., uma vez que a estrutura pública de Roraima é insuficiente para atender satisfatoriamente ao grande fluxo de pessoas que atravessaram as fronteiras. A interiorização é o método principal utilizado pelo governo brasileiro para a inclusão dos migrantes e refugiados venezuelanos no país (Brasil, 2020).

Dentre os estados da federação brasileira escolhidos para a recepção dos venezuelanos destaca-se o Mato Grosso do Sul, especialmente o município de Dourados, em virtude da oferta de empregos apontada pela sociedade civil e iniciativa privada (Folle, 2021).

Há estimativas de que cerca de 30 mil venezuelanos entraram no Brasil até o final do ano de 2017 (Silva, 2018). Observou-se também um aumento no número de solicitações de refúgio pelos venezuelanos, que saltaram de 822 em 2015 para 104.224 até abril de 2019 (Brasil, 2019).

De acordo com dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública, entre os anos de 2017 a meados de 2022, o Brasil registrou a entrada de mais de 700 mil

34

venezuelanos, pelo levantamento do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Migrantes. Um pouco menos da metade, permaneceram em território brasileiro (325.763), enquanto os demais apenas usaram o país como passagem intermediária para outro destino. O perfil da população migratória revelou a predominância de indivíduos do sexo masculino, entre 30 e 59 anos, faixa etária que corresponde a 49% do total de ingressantes. O estudo também revelou que 30% estão na faixa etária entre os 18 a 29 anos e a população infantojuvenil representa 16%, com idades que variam dos 0 aos 17 anos (Brasil, 2022), o que, em alguma medida, revela a necessidade de inserção desses indivíduos no sistema educacional.

Alguns fatores contribuíram para o aumento do número das solicitações de refúgio feitas pelos venezuelanos. Entre eles, a burocracia imposta pela antiga Lei nº 6.815/80, o Estatuto do Estrangeiro, que foi derogada em novembro de 2017 pela Lei nº 13.445/17, somado ao fato de que, pela lei anterior, eram impostos altos

custos para regularização da situação migratória, os quais são inexistentes para as solicitações de refúgio (Silva, 2017).

A interiorização dos migrantes venezuelanos para o município de Dourados, via Operação Acolhida, se deu, em grande parte, pela oferta de emprego sinalizada, sendo apoiada e auxiliada por entidades religiosas, da sociedade civil e de doações dos douradenses. Contudo, em virtude da inexistência de um “acordo formal de cooperação” entre os entes federativos (município de Dourados, Estado do Mato Grosso do Sul e União) para a recepção dos migrantes a serem integrados à sociedade, houve uma consequente carência do repasse de verbas para necessidades minimamente básicas, como assistência social, saúde e educação (Silva, 2020).

A escolha da forma federativa de Estado, como alerta Hachen (2010) pressupõe ações concretas e coordenadas entre os entes federados, com a finalidade de aumento da qualidade de vida das pessoas e do crescimento econômico. Assim, para se alcançar os objetivos propostos pelo texto constitucional, é necessário, sobretudo, que sejam adotadas políticas públicas conjuntas, especialmente quanto às competências comuns.

Nessa conjuntura, verifica-se que a dificuldade em se encontrar uma resposta eficaz à questão da migração não se encontra em suas dificuldades intrínsecas, mas sim, da triste realidade de que, na prática, os governos não se entendem (Sayad, 1998).

35

2.3 A EDUCAÇÃO COMO FERRAMENTA DE INTEGRAÇÃO DOS MIGRANTES E REFUGIADOS

Dentre os problemas enfrentados pelos migrantes, destacam-se àqueles voltados à barreira linguística, cultural, sociais e econômicos, o que, por vezes, acabam dificultando sua integração na sociedade local.

Neste cenário, o acesso à educação apresenta-se como crucial no processo de integração dos imigrantes, a começar, pela aquisição/aprendizagem da língua local (o português), que serve como porta de entrada para que o migrante possa alcançar sua autonomia (Brito; Catônio, 2021).

O reconhecimento de que a educação é um direito assegurado a todas as pessoas, sem qualquer distinção, é previsto em documentos internacionais e internos. Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) prevê em seu artigo primeiro, que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos (ONU, 1948).

Já no artigo 26 da mesma Declaração, há a expressa previsão do direito a educação:

Artigo 26

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos (ONU, 1948, art. 26).

Assim, verifica-se que, de acordo com a ONU, o pleno desenvolvimento da personalidade humana e o fortalecimento do respeito aos direitos humanos advém da garantia do direito à instrução (educação). Isso porque a instrução promove a compreensão, a harmonia entre os povos das diferentes nações, contribuindo para a manutenção da paz no mundo.

Além disso, o dispositivo faz menção de que “todo ser humano” tem direito à instrução (educação), expressão que, conforme o artigo 2º da Declaração refere-se à universalidade de pessoas, sem distinção de qualquer espécie, raça, cor, sexo, língua,

36

opinião política, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou outras condições. Desse modo, fica claro que a expressão “todo ser humano” abarca o migrante e o refugiado (ONU, 1948).

No plano internacional, há outro documento bastante relevante: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cuja ratificação pelo Estado brasileiro se deu em janeiro de 1992. Esse documento prevê em seu artigo 13, parágrafo primeiro, que os Estados-partes que celebram o Pacto, reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Além disso, há o reconhecimento de que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e de sua dignidade, além de fortalecer o respeito aos direitos humanos e liberdades (ONU, 1992).

Já a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) se dedicou a discorrer sobre os objetivos da educação, entre os quais, destaca-se o de:

Imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país que reside, aos do eventual país de origem, e aos nacionais das civilizações diferentes da sua (ONU, 1989, p. 21).

Percebe-se, portanto, que a educação desempenha um papel crucial quanto ao convívio multicultural e à construção da identidade de cada indivíduo, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Além disso, a Convenção relativa o Estatuto dos Refugiados de 1951 se preocupou em prever a necessidade de garantia de tratamento igualitário entre refugiados e nacionais e, especialmente, no tocante à questão da educação, seu artigo 22 dispõe que: “Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário” (ACNUR, 1951, p. 11).

No início da década dos anos 2000, passou a vigorar a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada pela Resolução 45/158, em dezembro de 1990. O artigo 30 dessa Convenção, a exemplo do dispositivo citado anteriormente em relação aos refugiados, prevê que o filho de um trabalhador migrante tem o direito de acesso à educação nas mesmas condições de tratamento dadas aos nacionais do Estado. O *caput* desse artigo ainda vai além, pois também prevê que o acesso aos estabelecimentos públicos de ensino pré-escolar ou escolar não poderá ser negado

37

em virtude de situação irregular de permanência ou emprego de um dos pais, ou ainda, com fundamento na permanência irregular da criança no Estado. Outro ponto que merece destaque nessa Convenção é a atenção dispensada à responsabilidade dos Estados em adotar políticas que busquem a integração dos filhos dos migrantes no sistema local de escolarização, especialmente em relação ao ensino da língua local. Os Estados receptores deverão, ainda, realizar esforços para facilitar aos filhos dos migrantes o ensino da língua materna, assim como o acesso à cultura do país de origem, se necessário, com a colaboração do país de origem (ONU, 2003, art. 45). Entretanto, até o presente momento, o Brasil não ratificou a Convenção, estando pendente no plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos Internacionais nº 405/2022, o qual visa a incorporá-lo no ordenamento jurídico nacional (Brasil, 2022).

Além disso, a própria Constituição Federal de 1988 garante a educação como um direito para todos, atribuindo ao Estado, o dever de promover o pleno desenvolvimento educacional. Assim sendo, considerando que o direito à educação constitui o exercício da própria cidadania, ele demanda, por parte do Estado, propostas que propiciem o avanço do atendimento educacional das populações migrantes (Silva Junior; Jara; Fideles, 2021).

De acordo com Tomasevski (2006), o direito à educação exige uma abordagem sistêmica, o que demanda a participação do Estado como agente regulador das desigualdades de acesso e atendimento de alunos migrantes nas diversas etapas da educação básica, através de instrumentos legislativos que busquem o acolhimento, convívio e desenvolvimento social.

Para o autor, o Estado deve obedecer a estes parâmetros: disponibilidade, a fim de existam instituições e programas de ensino em quantidades suficientes; acessibilidade, sem quaisquer entraves econômicos, legais ou discriminatórios; aceitabilidade, possuindo padrão mínimo de qualidade; e adaptabilidade, em relação à flexibilidade de atendimento das necessidades dos alunos, considerando os diversos contextos culturais e sociais (Tomasevki, 2006).

Conquanto a educação seja um direito fundamental, a realidade enfrentada por migrantes e refugiados no Brasil revela um descompasso significativo entre a teoria e a prática. O sistema educacional, na grande maioria dos casos, não está preparado para receber esses estudantes, principalmente em regiões com tamanha complexidade cultural, como é o caso de municípios de regiões fronteiriças. A

38

implementação de políticas educacionais que englobem uma formação multicultural para os professores, criação de materiais didáticos que respeitem a diversidade é medida urgente e de primeira necessidade. A educação não pode ser apenas um direito formal, mas precisa, acima de tudo, ser um verdadeiro instrumento de inclusão social.

Reconhecidas as necessidades educacionais dos migrantes e refugiados, constatou-se a importância de práticas inclusivas e acessíveis, que sejam capazes de promover a sua integração e equidade social. Para aprofundar o entendimento sobre justiça social e os direitos dos indivíduos no contexto da migração, é primordial abordar os referenciais teóricos de pensadores influentes. Para tanto, a seguir, examinar-se-á as contribuições de Hannah Arendt e John Rawls, cujas ideias oferecem uma base consistente para analisar as questões éticas e políticas que permeiam a educação e inclusão desses indivíduos.

2.4 TEORIA DA JUSTIÇA E EDUCAÇÃO COMO IGUALDADE INICIAL

Antes de enfrentar com mais profundidade a temática das políticas públicas, seus princípios norteadores, bem como as especificidades da política educacional brasileira, fazem-se necessária a compreensão dos conceitos de justiça e da educação como igualdade inicial.

A noção de justiça acompanha a história da humanidade, sendo a responsável pela regulação da moral e do direito nas sociedades organizadas. A convivência em sociedade traz a reflexão ao ser humano sobre a retidão (ou justiça) de suas ações e, por último, sobre como seria ou deveria ser uma sociedade justa. As questões envolvendo o direito à noção de justiça são totalmente necessárias, uma vez que nem sempre uma norma criada para reger o corpo social será entendida como justa (Vasconcelos, 2021).

Inicialmente, as primeiras noções sobre a justiça foram embasadas por filósofos clássicos, a exemplo de Platão e Aristóteles, os quais, pensavam a “justiça” como algo metafísico, que transcende a natureza física das coisas. Mas é com Kant que a justiça abandona o campo meramente metafísico e passa a encontrar seu fundamento na razão humana. O pensador da modernidade se ocupou em encontrar o fundamento da norma, com a finalidade de verificar a sua validade (Oliveira, 1993).

39

De acordo com a filosofia de Kant, a humanidade seria, por si, uma dignidade, pois o ser humano não pode ser usado apenas como meio por qualquer outro ser humano (por outros, ou, inclusive, por si mesmo), mas deve ser sempre usado como um fim.

O pensador alemão também definiu que uma ação é considerada justa caso seja capaz de coexistir com a liberdade de todas as pessoas, de acordo com uma lei universal, ou se a liberdade de escolha de cada pessoa puder coexistir com a liberdade dos demais com uma lei universal (Kant, 2003). Assim, a norma justa é aquela que propicia a harmonia das liberdades recíprocas.

Contudo, enquanto a teoria de Kant defende a abstenção do Estado, mantendo o apenas como um ‘guardião da liberdade’, há outros pensadores contemporâneos que desenvolveram suas teorias com a percepção de que a atuação socioeconômica do Estado é a chave para garantir a liberdade das pessoas. É o caso, por exemplo, de John Rawls.

2.4.1 A justiça como equidade na teoria de John Rawls

John Rawls foi um dos pensadores mais importantes do período pós-guerra e seu pensamento se desenvolveu através do conceito de justiça, tendo como alicerce sua obra intitulada “Uma teoria da Justiça”, de 1971.

Os princípios de justiça são o foco central da teoria proposta por John Rawls, pois, segundo ele, compõem a estrutura social ao mesmo tempo em que legitimam a existência de sociedades democráticas (Ghisleni; Spengler, 2011).

O liberalismo proposto por Rawls busca compreender o conceito de justiça a partir das noções de liberdade e igualdade, no intuito de formação de uma sociedade bem ordenada. Desse modo, o debate de sua obra analisa as liberdades e os direitos do cidadão (Vasconcelos, 2021).

Em sua obra, Rawls faz uma dura crítica ao pensamento utilitarista, ao defender que a justiça é um bem indisponível, e enquanto tal, não é passível de negociação em prol do bem-estar da maioria, em prejuízo de uma minoria. Desse modo, a liberdade e a igualdade, enquanto direitos, não podem ser ignorados porque estão alicerçados na justiça.

Os conflitos, enquanto partes elementares da sociedade, passam pelo conceito de justiça, já que cada pessoa, enquanto membro de determinada sociedade, possui

40

sua própria noção de justiça, ainda que sejam contraditórias entre si. Portanto, a análise, não recai sobre o fundamento ser a justiça, mas sim, quais são os princípios que promovem o conceito de justiça (Rawls, 1997).

Assim sendo, o autor afirma que é necessário um acordo acerca dos princípios e normas que devem reger as instituições sociais, de modo que seja possível chegar a um consenso sobre o que seja a “melhor forma de vida para o homem” (Vitta, 1993, p. 12).

Partindo deste ponto, o que se verifica é que a teoria de John Rawls não busca apenas encontrar uma solução aos conflitos e desigualdades da sociedade, mas sim, a encontrar uma solução que seja efetivamente justa.

Por uma questão de estratégia metodológica, Rawls se utiliza da teoria do contrato social, a exemplo de Thomas Hobbes e John Locke. Entretanto, o pensador defende que a posição originária é apenas uma conjectura hipotética, sem base na realidade. A intenção de John Rawls ao partir dessa hipótese, é procurar imaginar como as pessoas refletem sobre os princípios de justiça em condições ideais (Vasconcelos, 2021).

Neste processo imaginário, Rawls estabelece que todos os homens viveriam sob uma condição anterior, chamada de posição originária (de forma análoga ao estado de natureza), em que duas características seriam comuns: a igualdade e a liberdade. Desse modo, todos os homens seriam iguais entre si e todos seriam totalmente livres para refletirem sobre os princípios de justiça (Rawls, 1997).

Entretanto, um dos entraves quando se pensa a posição originária proposta por Rawls diz respeito à condição social dos indivíduos. Isso porque eles não podem ser considerados de forma isolada em uma sociedade, pois, em verdade, participam de grupos sociais. Nesse raciocínio, cada pessoa tende a deliberar por princípios que fossem, de algum modo, favoráveis à sua condição e ao seu grupo social.

Ciente desse entrave, o próprio filósofo propõe uma solução: o véu da ignorância. Para que a imparcialidade de todos os envolvidos nas deliberações acerca do contrato social e dos princípios de justiça seja garantida, na posição originária, todos atuariam sob o véu da ignorância (Rawls, 1997).

Ao estarem sob o véu da ignorância, as pessoas não têm ideia de como cada opção poderá afetar a sua situação em particular, de modo que serão obrigadas a avaliar os princípios com base nas considerações gerais.

41

Essa condição de desconhecimento – véu da ignorância – garante uma condição ideal de imparcialidade, sem que grupos sociais específicos sejam privilegiados, de modo que os interesses da coletividade sejam atendidos:

Supõe-se, então, que as partes não conhecem certos tipos de fatos particulares. Em primeiro lugar, ninguém sabe qual é o seu lugar na sociedade, a sua posição de classe ou seu status social; além disso, ninguém conhece a sua sorte na distribuição de dotes naturais e habilidades, sua inteligência e força, e assim por diante. Também ninguém conhece a sua concepção do bem, as particularidades de seu plano de vida racional, e nem mesmo os traços característicos de sua psicologia, como por exemplo a sua aversão ao risco ou sua tendência ao otimismo ou ao pessimismo. Mais ainda, admito que as partes não conhecem as circunstâncias de sua própria sociedade. Ou seja, elas não conhecem a posição econômica e política dessa sociedade, ou o nível de civilização e cultura que ela foi capaz de atingir (Rawls, 1997, p. 147).

Partindo, pois, dessas premissas, Rawls defende que se chegaria a um consenso de que os princípios da justiça são a liberdade e a igualdade. Tais princípios não devem ser compreendidos como destoantes, pois fazem parte de uma proposta central: a justiça como equidade (Vasconcelos, 2021).

A liberdade seria um atributo próprio de cada indivíduo. Além disso, diz respeito aos direitos garantidos aos indivíduos. Tais direitos, com reflexos dos direitos fundamentais, estipulam que as liberdades devem ser iguais, quer dizer, válidas para todas as pessoas.

O princípio da igualdade dispõe que as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de modo que sejam ao mesmo tempo consideradas vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, assim como vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos (Rawls, 1997).

Desse modo, o princípio da igualdade pode ser dividido em dois: o princípio da igualdade equitativa e o princípio da diferença.

O princípio da igualdade equitativa pode ser entendido como aquele que diz respeito à igualdade de oportunidades, ou seja, que todos tenham as mesmas oportunidades de acesso aos bens. Entretanto, esse acesso é mediado pelo princípio da diferença, que se relaciona com as funções sociais de cada pessoa na sociedade (e, portanto, diferentes), de forma que seja garantido o maior benefício possível para os membros menos privilegiados de uma sociedade.

Sobre o princípio da diferença, Rawls orienta sua interpretação no sentido de que as desigualdades econômicas e sociais devem ser organizadas de forma que sejam, ao mesmo tempo, voltadas ao maior benefício esperado dos menos

favorecidos, como também vinculadas a cargos e posições sociais que sejam acessíveis a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades (Rawls, 1997).

Quando se analisam os dois princípios, verifica-se uma relação de complementaridade entre ambos. Isso porque, através da percepção das desigualdades existentes em uma sociedade, é possível adotar medidas aptas a corrigi-las, garantindo o acesso de oportunidades de forma equitativa. Trata-se, em verdade, da adoção de políticas distributivas.

A teoria de Rawls (1997) oferece um eixo valioso para se (re)pensar a distribuição equitativa de oportunidades. Contudo, a sua aplicação na realidade brasileira apresenta alguns obstáculos. Isso porque a desigualdade social e econômica, bastante expressiva no Brasil, é, sem dúvidas, um grande obstáculo para a concretização dos princípios equitativos de justiça. Para migrantes e refugiados, a situação é ainda pior, pois muitos acabam ingressando no país em condições extremas de vulnerabilidade. Para a efetividade dos princípios propostos por Rawls (1997), é preciso que o Estado adote políticas redistributivas que privilegie os mais desfavorecidos, a fim de garantir não apenas o direito à educação, mas também de outros direitos básicos, como moradia, trabalho, saúde. A justiça social não pode ser reduzida a um mero ideal. É preciso que ela seja vivenciada.

John Rawls exemplifica um caso prático de aplicação dos princípios, considerando vários grupos sociais, com várias faixas de renda:

Ora, digamos que aqueles que de início são membros da classe empresarial na democracia com propriedade privada têm melhores perspectivas do que aqueles que de início estão na classe dos trabalhadores não especializados. Parece provável que isso será verdadeiro mesmo quando as injustiças sociais agora existentes forem eliminadas. O que, então, pode justificar esse tipo de desigualdade inicial nas perspectivas de vida? De acordo com o princípio da diferença, a desigualdade é justificável apenas se a diferença de expectativas for vantajosa para o homem representativo que está em piores condições, neste caso o trabalhador representativo não especializado (Rawls, 1997, p. 82).

Além disso, o filósofo também defende que uma sociedade deveria buscar evitar situações em que:

As contribuições marginais dos mais favorecidos sejam negativas, uma vez que, todas as demais coisas permanecendo iguais, isso parece um erro mais grave do que não atingir o melhor esquema quando as contribuições são positivas (Rawls, 1997, p. 83).

43

Para ele, uma diferença ainda maior entre as classes viola o princípio de vantagens mútuas e da igualdade democrática.

A concepção geral de justiça, em Rawls (1997, p. 66), pode ser expressa no sentido de que todos os valores sociais (liberdade e oportunidade, renda e riqueza) “devem ser distribuídos igualitariamente a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos”. Desse modo, portanto, desigualdades que não beneficiam a todos constitui a injustiça.

A análise da teoria proposta por Rawls (1997) permite a compreensão sobre a

importância do conceito de justiça como equidade, pautando-se em uma sociedade em que as instituições sejam estruturadas a fim de garantir que as liberdades fundamentais sejam iguais para todos os indivíduos e que as desigualdades econômicas e sociais sejam articuladas de modo a beneficiar os menos favorecidos. Esse conceito se torna pertinente quando considerada a situação dos migrantes e refugiados em uma sociedade, que enfrentam, na maioria das vezes, desvantagens e discriminações significativas.

Não obstante, com o intuito de enriquecer o debate e a compreensão do tema, torna-se relevante a abordagem da teoria política de Hannah Arendt, acerca da natureza dos direitos humanos e a importância da cidadania. Para a autora, a apatridia (a perda do “direito a ter direitos” – ausência de pertencimento a um Estado) e a falta de um lugar no mundo político configuram uma das piores formas de exclusão e vulnerabilidade.

2.4.2 O “direito a ter direitos” e a educação como um “ato de amor pelo mundo”

Hannah Arendt foi uma importante cientista política de origem judia, nascida na Alemanha, em 1906, e que ficou conhecida por suas contribuições sobre os estudos de regimes totalitários. Sua história de vida foi marcada por experiências como migrante forçada, pois tornou-se refugiada e apátrida, após o regime nazista retirar

lhe a nacionalidade alemã em 1937. Apenas em 1951 obteve uma nova nacionalidade, como norte-americana (Lucena, 2018).

Desse modo, sua teoria política carrega consigo toda a vivência pessoal, o que a levou a associar a cidadania com o conceito de “direito a ter direitos”, concluindo que a igualdade não é um dado, mas sim, um construído (Arendt, 2013).

44

A noção do conceito “direito a ter direitos” foi desenvolvida em sua obra “Origens do Totalitarismo” e diz respeito, em linhas gerais, à ideia de que o direito mais básico de um indivíduo é o direito de fazer parte de uma comunidade política, na qual seus outros direitos sejam assegurados e garantidos. É o direito primeiro, que antecede todos os demais, sem o qual a vida política de uma pessoa se torna inviável (Arendt, 2013).

O sentido da frase “direito a ter direitos”, funda-se no “acesso pleno à ordem jurídica que somente a cidadania oferece” (Lafer, 1988, p. 166).

Nesse raciocínio, portanto, a ausência do “direito a ter direitos” impede o exercício de qualquer outro direito, condenando as pessoas a viverem em um “não

lugar” no mundo, despojadas de proteção legal.

Ainda que esse conceito tenha sido elaborado no contexto de uma guerra mundial, quando milhões de pessoas ficaram sem proteção estatal e perderam seu “direito a ter direitos”, perdendo, com isso, sua própria condição de seres humanos, é possível sua aplicação para a discussão atual envolvendo os migrantes e refugiados. Isso porque, não raramente, essas pessoas, ainda que presentes no território de determinado Estado, não têm garantias legais ou políticas que sejam capazes de assegurar seus direitos fundamentais (Silva, 2020).

O conceito de “direito a ter direitos” de Arendt é de suma relevância no contexto dos migrantes e refugiados, que geralmente ingressam no Brasil sem nenhuma garantia de proteção, legal ou social. A falta de um *status* político acaba relegando a essas pessoas uma existência marginal, sem acesso pleno a direitos fundamentais. É primordial que a cidadania seja reconhecida pelo Estado brasileiro como um direito inalienável, e a criação de políticas que visem à regularização migratória e a inclusão social é uma medida valiosa para assegurar que migrantes e refugiados possam exercer, de forma plena, seus direitos. A cidadania não pode, jamais, ser um privilégio, mas sim, um direito universalmente reconhecido.

A existência dos Direitos Humanos se fundamenta na busca de proteção do ser humano das violações perpetradas pelo Estado. Como bem elucida Hannah Arendt, o Estado é justamente o local em que os direitos humanos são exercidos, tendo como pressuposto a cidadania, que apenas se concretiza dentro do próprio Estado:

Os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades – o seu estatuto político – vê-se privado de sua substância,

45

vale dizer: tornado pura substância, perde sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como um semelhante (Lafer, 1991, p.151).

Arendt, ao tratar da questão do “direito a ter direitos”, reforça a importância de que uma pessoa seja reconhecida como membro de uma comunidade e lhe sejam assegurados seus direitos fundamentais. Esse tema guarda um paralelo relevante em suas reflexões sobre a educação, onde a pensadora conclui que a educação deve ser encarada como a chave para preparar as pessoas para se tornarem cidadãos ativos e responsáveis em uma sociedade.

O direito à educação engloba várias dimensões do ser humano: a dimensão pessoal, com a construção da consciência e identidade pessoal; a dimensão cidadã, compreendendo seu papel dentro da sociedade; e a dimensão social, a partir da noção de igualdade entre os seres humanos (Vasconcelos, 2021).

O completo desenvolvimento do ser humano pressupõe a evolução de suas

faculdades intelectuais, fomentando a racionalidade e a imaginação, bem como a criação do senso de vida em comunidade, de modo a tornar possível uma convivência harmônica com as outras pessoas da sociedade (Cury, 2002).

A falta de uma educação de qualidade dá espaço para a ignorância, a falta de conhecimento. Essa ausência, em seu limiar, acaba por resultar em aumento da desigualdade social, uma vez que uma pessoa sem qualificação adequada tende a ter mais dificuldades de se inserir no mercado profissional (Pompeu; Pompeu, 2017).

Nesse contexto, Demo (1994) afirma um dos indicadores de pobreza social de um Estado é o não acesso à educação, uma vez que se traduz em um obstáculo para se alcançar a cidadania. É por isso que a educação enquanto igualdade inicial não deve limitar-se tão somente à atuação estatal, pois encontra seu fundamento na pessoa humana, na sua formação enquanto cidadão no mundo.

Arendt (2013) defende a ideia de que a educação representa uma forma de igualdade, não apenas legal, mas também de uma igualdade de oportunidades, especialmente na América, uma terra de imigrantes. Para ela, a educação é importante não apenas para as crianças, mas também para ajudar suas famílias a se integrarem a um novo território. Entretanto, a pensadora critica o modo como a educação é aplicada na América, por pregar um modo inadequado de igualdade, com vistas a suprimir as diferenças entre as pessoas.

Reforçando o pensamento de Arendt (2004) sustenta que a igualdade pura e simples, sem qualquer diferenciação, é inaplicável aos direitos sociais.

46

Na visão de Arendt, a educação é um ato de amor pelo mundo, porque ela é capaz de preparar as novas gerações para sua renovação. Assim, a preocupação com a educação revela o grau de responsabilidade de um Estado com o mundo. A educação, conquanto responsável pelo desenvolvimento do ser humano, torna possível o agir político.

Dada essa importância, a educação não deve ser apenas uma preocupação de agentes privados, mas também pelos agentes públicos, a ser considerada obrigação do Estado (Vasconcelos, 2021).

A educação que promove o desenvolvimento do ser humano forma indivíduos capazes de pensar criticamente, além de respeitar as diferenças das outras pessoas em uma sociedade multicultural. Além disso, também colabora para o crescimento econômico de um Estado, por formar pessoas mais capacitadas para o trabalho e para a vida em sociedade (Câmara; Pompeu, 2017).

De acordo com Nussbaum (2015), as instituições de ensino, atualmente, têm a missão de incutir nos estudantes a noção de que são parte de uma nação multifacetada, com o respeito às diferenças de todas as pessoas.

Sobre a importância da educação no desenvolvimento social, Sen (1993)

destaca que ela é a responsável pela melhoria de inúmeros indicadores na Índia, como a diminuição da taxa de mortalidade, redução de mortes prematuras, conscientização ambiental, melhoria de hábitos de saúde, capaz de criar uma sociedade mais tolerante.

Há pessoas que pensam que a cidadania se resume apenas à possibilidade de votar e ser votado. Entretanto, tal atributo representa apenas parte da cidadania de uma pessoa. A cidadania verdadeiramente plena envolve o amplo acesso aos direitos sociais, à assistência social e a capacidade política (Boneti, 2009).

Portanto, assegurar o “direito a ter direitos” envolve a garantia, a cada pessoa, do acesso a uma educação que lhe possibilite a participação plena na vida pública de uma sociedade, promovendo a inclusão e a igualdade.

Partindo, pois, das perspectivas teóricas de Rawls e Arendt nessa subseção, será possível aprofundar a discussão sobre políticas públicas educacionais para migrantes e refugiados, para inquirir como as sociedades democráticas podem e devem garantir não somente a justiça retributiva, como proposto por Rawls, mas também a inclusão política e a vida com dignidade, elementos centrais da teoria de Arendt.

47

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das políticas públicas é fundamental para compreender como o Estado moderno lida com as demandas da sociedade. Essas políticas, para além de serem uma resposta estatal às necessidades dos cidadãos, também se revelam verdadeiros instrumentos de materialização de direitos fundamentais, como a educação.

A elaboração e implementação dessas políticas exigem uma coordenação bastante complexa entre os diferentes níveis e órgãos governamentais, revelando uma área bastante dinâmica de análise.

Neste capítulo será explorado o conceito do termo “políticas públicas”, seu breve contexto histórico e os obstáculos de coordenação em contextos multifacetados, como é o caso das questões que perpassam os fluxos migratórios.

A partir de definições clássicas do termo, o capítulo busca aprofundar o papel do Estado na estruturação dessas políticas.

No cenário nacional, marcado historicamente pela desagregação de ações de governo, a análise da ausência de coordenação de políticas públicas ganha especial notoriedade, sobretudo no que toca ao tema das questões migratórias.

A falta de coordenação entre as esferas governamentais afeta diretamente a integração e o acesso a direitos básicos da população migrante e refugiada. Desse modo, este capítulo busca complementar as bases teóricas e conceituais para a

discussão futura acerca das políticas públicas educacionais para migrantes e refugiados nas cidades da faixa de fronteira de Mato Grosso Sul, tema central desta dissertação.

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado foi criado para atender às necessidades e expectativas dos seus cidadãos. Inicialmente, ele era o responsável pela proteção das pessoas, atuando nos conflitos externos, nas epidemias, na provisão de suprimentos, entre outros problemas de primeira necessidade. Mais tarde, o Estado também assumiu a responsabilidade pela promoção dos direitos sociais, como saúde, trabalho, moradia, educação, etc. (Paula, 2020).

48

A compreensão acerca da origem de uma área do conhecimento pode ser bastante útil para entender seus objetivos e desdobramentos. Nesse sentido, a “política pública”, como área do conhecimento, surgiu nos Estados Unidos da América, em contraposição à tradição europeia de pesquisas nesse campo, possuindo como principal objeto de estudo a ação dos governos (Souza, 2006).

Considerada um ramo das ciências sociais, o desenvolvimento da ciência das políticas públicas é relativamente recente, embora possua uma grande variedade de modelos analíticos, explicado, em boa medida, à grande complexidade de seu objeto de estudo (Peters; Pierre, 2006).

Ainda que com uma breve história, a ciência das políticas públicas possui antecedentes longínquos, já que a noção de políticas públicas, assim como aconselhamentos políticos, remonta períodos muito antigos. Contudo, devido ao pouco ou nenhum rigor científico presente nessas noções e aconselhamentos, estes não devem ser confundidos com o ramo da ciência das políticas públicas, como se conhece na atualidade (DeLeon; Martell, 2006).

O primeiro estudioso a propor um modo de estudo do governo, especialmente focado na tomada de decisão governamental, foi o cientista político Harold D. Lasswell, apontado por diversos pesquisadores como o “pai” da área das “políticas públicas” (Capella, 2018; Mota, 2021; Souza, 2006). Ele foi o responsável pela introdução do termo “*policy sciences*” em 1936, conciliando a produção acadêmica com o produto empírico dos governos (Souza, 2006).

Há ainda carência de produção acadêmica acerca da ciência das políticas públicas no Brasil, embora existam muitos textos que utilizam tal nomenclatura (Mota, 2021). Desse modo, os estudos norte-americanos servem como base no estudo e compreensão dessa área do conhecimento.

Nesse raciocínio, depara-se com uma relativa dificuldade de se compreender,

inequivocamente, o significado da expressão “*policy sciences*”, em virtude da ocorrência de significados múltiplos dos termos na língua portuguesa.

Na língua inglesa, o termo “*policy*” se vincula ao processo de tomada de decisão do governo para enfrentar problemas públicos, enquanto o termo “*politics*” diz respeito ao exercício do poder para alcançar os interesses da população. Ou seja, enquanto o primeiro relaciona-se à ação governamental em benefício da sociedade, o último trata das estruturas de poder (Paula, 2020).

49

Assim sendo, “política pública” seria, resumidamente, uma diretriz para o enfrentamento de um problema público (Secchi, 2016).

Existem inúmeros conceitos de “política pública”, e nenhum deles pode ser considerado exato e universal. Contudo, as definições costumam envolver o processo de fazer escolhas, suas consequências e especialmente, a resposta a um problema da sociedade (Smith, Larimer; 2009).

Na literatura especializada, existe alguma discussão sobre o agente responsável pela elaboração dessas diretrizes, ou seja, se as políticas públicas são elaboradas apenas pelo Estado ou se outros agentes atuam nesse processo. Secchi (2016), por exemplo, defende que o elemento central de uma “política pública” é a existência de um problema público. Desse modo, pouco importaria se o tomador da decisão é um agente público ou não. Portanto, outras organizações, além do Estado, seriam responsáveis pela elaboração de políticas públicas.

Entretanto, neste trabalho dissertativo, será utilizada como definição de “política pública” aquela descrita por Dye (1975, p. 3), como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Em outras palavras, implica em reconhecer que a figura elementar de uma política pública é o Estado. Nas palavras de Dye (1975, p. 3)⁶:

Política pública é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer. Os governos fazem muitas coisas. Eles regulam os conflitos dentro da sociedade; organizam a sociedade para travar conflitos com outras sociedades; distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais aos membros da sociedade; e extraem dinheiro da sociedade, na maioria das vezes sob a forma de impostos. Assim, as políticas públicas podem regular o comportamento, organizar burocracias, distribuir benefícios ou extrair impostos – ou tudo isto ao mesmo tempo (tradução nossa).

Portanto, a partir dessa definição, quando se pensa na produção de uma política pública, o foco deve ser o governo. Ou seja, somente se trata de uma política pública quando a atuação seja proveniente de um ente estatal (Heclo, 1972).

Essa definição, a princípio, bastante minimalista, serve, em última análise, para delimitar a abrangência do termo “política pública”. Isso porque, pretende-se o estudo das políticas públicas educacionais, com foco, sobretudo, no agente produtor delas,

⁶ *Public policy is whatever governments choose to do or not to do. Governments do many things. They regulate conflict within society; they organize society to carry on conflict with other societies; they distribute a great variety of symbolic rewards and material services to members of the society; and they extract money from society, most often in the form of taxes. Thus, public policies may regulate behavior, organize bureaucracies, distribute benefits, or extract taxes--or all of these things at once.*

ou seja, no lócus em que os interesses se desenvolvem, qual seja, os governos (Souza, 2018).

Contudo, ainda que tais interesses e decisões sejam tomados no âmbito estatal, elas devem idealmente refletir a vontade da população, de modo a garantir um espaço em que todas as pessoas, sem exceção, tenham voz e, principalmente, oportunidade, isso inclui, por óbvio, os migrantes e refugiados.

Nesse sentido, Arendt (2007), ao diferenciar a “ação” do “trabalho”, revela que a ação é a mais elevada atividade humana, relacionando-se diretamente à política e se desenvolve no espaço público, local em que as pessoas interagem mutuamente e deliberam sobre o futuro da sociedade.

Assim, a elaboração de políticas públicas é, em sua essência, uma ação coletiva destinada a regular as relações sociais. Portanto, a verdadeira política não diz respeito apenas à administração técnica, mas também de participação ativa das pessoas na vida pública.

Baptista e Rezende (2011) explicam que a preocupação com a estrutura do processo político e a identificação de fases das políticas públicas surgiu praticamente ao mesmo tempo ao desenvolvimento da própria ciência das políticas públicas, entre os séculos XIX e XX, como forma de racionalização do Estado, no contexto próprio da época.

Nesse contexto, estava em discussão a criação de métodos analíticos que pudessem ajudar os governos a identificar e solucionar seus “problemas públicos”, prevendo e controlando as ações estatais (Parsons, 1995).

A intenção do desenvolvimento dos modelos era, basicamente, conhecer as demandas sociais e compreender o processo político na formação e execução das políticas públicas. Nesse cenário nasceram os modelos centrados em “fases” ou “etapas” das políticas, evidenciando diferentes momentos de formulação e implementação de uma política (Baptista; Rezende, 2011).

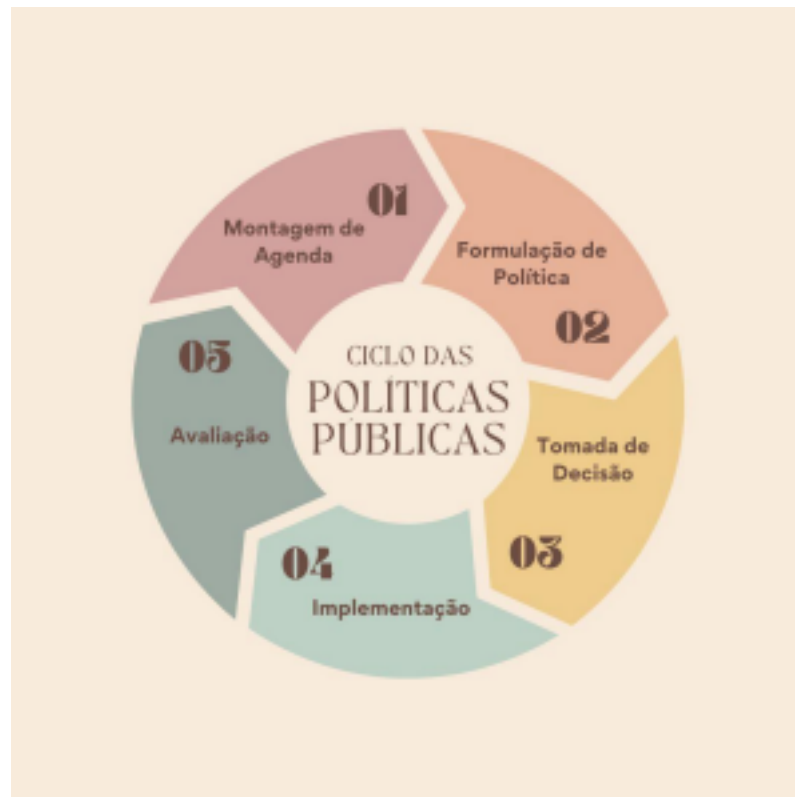
A ideia da existência de “fases” das políticas públicas foi criticada por alguns estudiosos, uma vez que, na realidade concreta, o processo político e decisório é extremamente complexo e intrincado, inexistindo começo ou fim (Lindblom, 1959).

Entretanto, novos modelos analíticos surgiram, muitas vezes pautados na existência de fases e de um ciclo na política pública.

Na década de 1990, Howlett e Ramesh estruturaram o ‘*Improved model*’, um

formulação de política; tomada de decisão; implementação e avaliação (Baptista; Rezende, 2011; Howlett; Ramesh, 1995), representada na Figura 2:

Figura 2 – Ciclo de políticas públicas de acordo com Howlett e Ramesh



Fonte: elaborada pela autora.

Desse modo, o modelo proposto por estes estudiosos sugere que as políticas públicas têm origem a partir da identificação de um problema, o qual passa por um processo de formulação e posterior tomada de decisão, para finalmente ser colocada em prática e avaliada, para que possa dar início a um novo ciclo. Esse modelo continua a ser utilizado até os dias atuais.

A fase da “montagem de agenda”, também pode ser entendida como a “identificação de um problema público” e é considerada o fato gerador de uma política pública. Em seus estudos sobre o tema, Kingdon identificou que os problemas públicos se apresentam de diversas formas e ganham níveis de atenção diferentes pelo governo. Desse modo, por “agenda” deveriam ser entendidos aqueles assuntos pelos quais o governo demonstra determinado interesse em um determinado momento. Além disso, também concluiu que alterações nos cenários políticos e sociais muitas vezes são capazes de ocasionar mudanças na “agenda” (Kingdon, 1984).

Na sequência, a fase de “formulação de política” seria aquela em que, dentro da esfera estatal, são formuladas respostas e alternativas ao problema público, numa

espécie de diálogo de intenções. Após esta fase, passa-se à seguinte, à de “tomada de decisão”, quando o governo adere a uma das respostas propostas e debatidas. Nessa fase, são definidos os objetivos, os recursos e o lapso temporal de duração de uma política (Baptista; Rezende, 2011).

Entretanto, embora as decisões e os objetivos devessem, em teoria, serem definidos nessas duas etapas do ciclo, na prática, verifica-se que muitas vezes as tomadas de decisões são postergadas para a fase de implementação, isso porque muitas vezes as instâncias hierárquicas tomadoras de decisão não tem o conhecimento completo da materialidade do problema a ser combatido. Além disso, existem barreiras institucionais que dificultam a discussão e a escolha das metas do governo.

Seguindo o ciclo, a fase seguinte é a de “implementação”, sendo o momento prático de uma solução. Em outras palavras, é nessa fase em que o governo efetivamente coloca em prática os planos idealizados nas fases anteriores. Esta fase engloba muitos atores, especialmente aqueles responsáveis pela execução das políticas públicas. É considerada a fase mais importante do ciclo de políticas públicas, de modo a ser possível relacionar as ações propostas pelo governo e as ações executadas (Baradach, 1977; Lindblom, 1984).

De acordo com Hogwood e Gunn (1984), a fase de formulação está diretamente relacionada com a fase de implementação, uma vez que se o plano desenvolvido na fase anterior não for satisfatório, culminando na formulação de uma política fraca, ela dificilmente será implementada. Do mesmo modo, ainda que uma política seja considerada como “boa”, caso exista poucas chances de concretizá-la, sua execução será prejudicada.

A última fase, embora admita-se que possa ocorrer em outros momentos do ciclo, é a de “avaliação”, quando são analisados os resultados, positivos e negativos obtidos com uma política pública e que servem como referência para a tomada de decisões dos governos, seja para criar uma nova política pública, melhorar uma já existente, entre outras decisões.

Neste trabalho, a análise do ciclo das políticas públicas concentra-se, principalmente, nas fases de formulação e implementação. A falta de diretrizes claras

53

para políticas voltadas a migrantes e refugiados compromete a própria formulação da política. E sem planejamento adequado, a implementação torna-se inexistente.

Voltando ao conceito de Dye, ao considerar-se que uma política pública é tudo aquilo que um governo escolhe fazer ou não fazer, verifica-se que, de um lado, existe a prerrogativa da escolha, sobre o que fazer ou não. De outro lado, também tornam importantes as “não escolhas” ou o “nada fazer”, mantendo a conjuntura vigente, deixando de adotar medidas e programas de governo (Capella, 2006).

3.2 A (DES)COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Superada a parte introdutória, importa mencionar que, independentemente da definição adotada sobre o termo ‘política pública’, sua coordenação fará parte de sua estrutura, seja sobre a coordenação dos atores no momento decisório, ou sobre a coordenação da política no momento de sua implementação (Souza, 2018).

Os problemas de coordenação e coerência das políticas públicas são notoriamente conhecidos. Afinal, muitas pessoas passam, cotidianamente, por situações em que elas precisam se deslocar de órgão em órgão para resolver simples situações ou acessarem benefícios. Além disso, existe contradição em alguns programas do governo, os quais, por vezes, não contemplam benefícios e serviços aos quais a população faz jus (Peters, 2004).

A questão da coordenação pode ser analisada tanto por um viés político como administrativo. Nos dois casos, a intenção é fazer com que os programas funcionem (Souza, 2018). Contudo, como explica Bouckaert (2010), o viés político acaba tendo mais relevância, pois a legitimidade e poder capazes de promover a coordenação estão nas mãos dos atores políticos e não com os administradores.

De acordo com Peters (1998), a temática da coordenação tornou-se expressiva e passou a fazer parte das agendas governamentais a partir da década de 1990. Com a redução dos recursos para ações do governo e a pressão da população visando à diminuição de impostos e a transparência dos gastos públicos, o Estado passou a encarar a coordenação como uma forma de otimizar os recursos na prestação dos serviços públicos.

Além disso, diversos grupos vulneráveis passaram a demandar sua inclusão como beneficiários das políticas públicas. É o caso de crianças, mulheres, idosos, indígenas, migrantes e refugiados.

54

Até mesmo as políticas clássicas e universais exigem esforços de coordenação atualmente. É o caso, como destaca Souza (2018, p. 18), da educação, que deixa de ser um problema interno e passa a ser um instrumento de “competição internacional”, de modo a demandar alterações nos currículos escolares, a fim de se adaptarem às transformações do mundo globalizado.

A princípio, os planos e programas de governo, executados por Estados democráticos, se voltam, em alguma medida, aos princípios elencados na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH). De responsabilidade do Estado, as políticas são elaboradas pelos atores estatais, através das demandas da população. Desse modo, não devem, ou não deveriam, sujeitar-se às inclinações dos governantes, ficando reféns das predileções da gestão. Justamente nisso que

reside a diferença entre política de estado e de governo, uma vez que governos são passageiros e o Estado, não (Baena, 2020).

Desse modo, tem-se que a implementação de uma política pública, depende, de forma direta, de uma inclinação política do governo. Assim, dificilmente um governo que busca criminalizar, reprimir e repudiar questões migratórias irá se preocupar em efetivar os direitos humanos da população migrante e refugiada. A proteção social de um Estado, materializado nas ações políticas sociais, deve, idealmente, procurar reduzir as desigualdades estruturais, a fim de garantir o postulado da justiça como equidade, proposto por Rawls (Höfling, 2001).

Para Rawls (1997), uma sociedade efetivamente justa seria aquela em que exista a proteção dos direitos e liberdades fundamentais de todas as pessoas, incluídas as minorias e grupos vulneráveis e marginalizados. Nesse raciocínio, é dever do Estado promover políticas públicas que garantam o apoio suficiente e necessário para que os migrantes e refugiados superem as desigualdades oriundas de sua condição de deslocamento.

No Brasil, há um desenho de coordenação vertical de políticas previsto constitucionalmente. Existe, nesse caso, uma descentralização da execução das políticas para os entes subnacionais, momento em que, muitas vezes, aparecem os problemas de implementação. A coordenação vertical diz respeito às relações estabelecidas entre diferentes níveis de governo para a produção das políticas públicas (Souza, 2018).

Em Estados que adotam a forma federativa, essa coordenação enfrenta muitos obstáculos, devido à autonomia de cada ente federativo. No caso específico do Brasil,

55

por exemplo, trata-se de um Estado Federal que possui três níveis de governo (União, Estados e Municípios), constitucionalmente assegurados. Cada um dos níveis possui uma esfera própria de atribuição que deve ser respeitada pelos demais níveis (Antunes, 2012).

Além disso, questões ideológicas mediadas por conflitos partidários também atrapalham a coordenação vertical das políticas. De acordo com Tsebelis (2002), quanto maior for a divergência ideológica, mais difícil será a cooperação.

Já no que diz respeito à coordenação horizontal, ainda que não exista muita clareza sobre o que esse termo realmente significa (Peters, 1998), pode ser considerada como processo e instrumentos que visam à aproximação, espontânea ou compelida, de atividades do setor público. Tais instrumentos se destinam à coesão e buscam evitar distorções dentro de uma política ou de um conjunto de políticas

(Bouckaert *et al.*, 2010).

Independentemente da corrente teórica adotada na análise de políticas públicas, há um aspecto primordial em todas elas: são resultado de decisões do governo, numa relação de dependência, uma vez que toda ação está ligada direta ou indiretamente ao governo, seja através de normas, atores, instrumentos e processo de tomada de decisão (Zeifert; Sturza, 2019).

Como exposto, a coordenação de políticas públicas é um mecanismo que garante a eficácia e coerência dos programas de governo, particularmente em contextos que exigem respostas mais abrangentes. É nítido que a articulação entre diferentes órgãos e entidades da administração pública dos entes federativos é capaz de assegurar um melhor emprego dos recursos públicos, assim como alcançar resultados mais efetivos.

Entretanto, a falta dessa coordenação acaba por gerar certa fragmentação, prejudicando o alcance dos resultados pretendidos.

No que diz respeito à temática das políticas migratórias no Brasil, depara-se justamente com um cenário característico dessa falta de coordenação. A falta de coordenação e integração entre os núcleos de poder governamentais e os órgãos e entidades envolvidas nas questões migratórias não é apenas um problema de ordem burocrática, mas um obstáculo à concretização de direitos de migrantes e refugiados.

A fragmentação de políticas, acaba por gerar uma realidade em que essas pessoas enfrentam dificuldades para acessar serviços básicos, como a matrícula escolar, por exemplo, dada a falta de alinhamento entre normas federais, estaduais e

56

até municipais. Esse tipo de desarticulação é resultado de uma visão limitada do Estado brasileiro em relação à migração, pois os migrantes e refugiados são vistos muito mais como um problema a ser solucionado do que como sujeitos de direitos. A articulação entre as instâncias governamentais é medida extremamente necessária, para que se possa garantir a implementação de políticas que sejam inclusivas e, sobretudo, coerentes.

3.3 A FRAGMENTAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

Políticas públicas são instrumentos de materialização de direitos, especialmente aqueles previstos pela Constituição Federal Brasileira. Como explorado no capítulo anterior, o Brasil, embora seja um país formado por migrantes, não possui e nem nunca possuiu uma política migratória bastante estruturada, passando por períodos de restrição ou de incentivo aos fluxos migratórios no território nacional.

As definições de “política migratória” não costumam ter um caráter humanista. Hein de Hass, por exemplo, define o termo como “as leis, regras, medidas e práticas

adotadas por um Estado Nacional com o objetivo declarado de influenciar no volume, origem e composição interna dos fluxos migratórios” (Hass, 2011, p. 25). Por essa definição, é possível compreender o Estado Nacional como o único sujeito da ação, enquanto os fluxos migratórios seriam o objeto.

Além disso, a Política Migratória também é compreendida como um fenômeno jurídico, pois engloba não apenas as regras de deslocamento pelas fronteiras dos Estados Nacionais, mas também as regras que dizem respeito à aquisição, manutenção, perda e renúncia da cidadania (Zolberg, 2006).

Assim, a partir deste viés jurídico, os textos normativos são os responsáveis por definir uma política migratória, de modo a definir quem são e em quais condições os não nacionais serão titulares de direitos e de quais direitos. Por isso mesmo, as políticas migratórias são muito diferentes a depender de cada Estado, e até mesmo dentro da história de um mesmo estado, como o caso do Brasil (Siciliano, 2013).

Nesse contexto, é bastante comum, mesmo entre estudiosos do tema, que a questão migratória seja analisada pela ótica do Estado Nacional, em que o indivíduo, no caso, o ser humano que migra, não seja encarado como um agente ou sujeito de

57

direitos, mas sim, como mero objeto dos fluxos migratórios, a receber tratamento pelo Estado.

Quando se trata de pensar em uma Política Migratória de viés humanista, o seu foco deve ser a garantia de direitos fundamentais àquelas pessoas que estão deslocadas de seu Estado soberano original, além de assegurar a acolhida dessa população através de um convívio harmonioso com os nacionais (Siciliano, 2013).

Para além disso, uma Política Migratória humanista deveria preconizar o direito humano de migrar, assumindo que as migrações são parte essencial da própria natureza humana, compreendendo que as razões que impulsionam as migrações são, em sua maioria, de caráter socioeconômico e não normativos.

Desse modo, a Política Migratória deveria se preocupar em garantir a igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais, com acesso aos mesmos direitos e garantias fundamentais, sem qualquer distinção, exceto àquelas que se revelem necessárias para reduzir os atritos e ampliar as vantagens das diferenças socioculturais dos migrantes, como defende a teoria de justiça equitativa de Rawls (1997).

Para Reis (2011), historicamente, a Política Migratória brasileira sempre está relacionada com a Política Externa do país. Tal relação faz com que as decisões sobre migração não sejam tomadas de forma isolada, mas de acordo com os interesses diplomáticos e econômicos do país. Ao longo dos anos, o Brasil adotou diversos enfoques migratórios, que variaram de acordo com seus objetivos, como o incentivo à migração europeia no final do século XIX e início do século XX, atrelado

ao projeto de “branqueamento” e modernização do país. Nas últimas décadas, a aproximação do Brasil decorrente das relações do Mercosul, resultaram em vários acordos de residência para cidadãos desses países. Assim, é política migratória acaba sendo reflexo de interesses econômicos e políticos amplos, ajustados às prioridades do Estado brasileiro.

Patarra (2011) explica que os fluxos migratórios para o Brasil se justificaram em decorrência de alguns acontecimentos sociais e situações econômicas vivenciadas pelo estado brasileiro em diversos períodos históricos: o tráfico de escravos para alimentar os grandes latifúndios (*plantations*), a colonização agrícola do sul do país, a cultura cafeeira, abolição da escravatura e o período industrial.

Alternando períodos de abertura e restrição da política migratória, desde o Segundo Reinado (1840-1889) até o começo da Terceira República (1946-1964), os

58

ganhos e prejuízos da atração de migrantes no Brasil dominou as discussões sobre o tema (Santos, 2020).

A partir de 1930, quando o país vivenciou a Era Vargas, várias medidas restritivas à migração foram adotadas pelo Estado brasileiro, através do estabelecimento de cotas.⁷

No decorrer dos anos, a política migratória brasileira se converteu em uma política de controle, resultando na edição de leis autoritárias e restritivas, especialmente editadas pela ditadura militar, como o Estatuto do Estrangeiro, que permaneceu em vigor até a promulgação da Nova Lei de Migração, em 2017.

Nesse período, as mudanças da política migratória brasileira foram promovidas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), responsável pela coordenação e orientação das migrações nas fronteiras, em conjunto com os seguintes órgãos: Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Polícia Federal, entre outros (Reis, 2011).

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo período democrático para o Brasil e trouxe consigo diversas mudanças, sobretudo no que diz respeito aos princípios norteadores do Estado.

Na década de 1980, por razões eminentemente econômicas, verificou-se uma inversão no fluxo migratório e o Brasil, país historicamente receptor de migrantes, passou a ser um grande emissor de migrantes, cuja população passou a deslocar-se para países como Japão, Estados Unidos e alguns países europeus (Patarra, 2011).

Embora os contornos de políticas de migração sejam traçados em instâncias superiores (órgãos federais), é verdade que são as administrações locais as grandes responsáveis pelo gerenciamento do atendimento e serviços aos imigrantes, dada a maior proximidade com os administrados. Também são as responsáveis pela identificação dos problemas ocorridos no processo de integração com a sociedade

local, uma vez que existe bastante discrepância entre as normas nacionais e a realidade observada.

⁷ Estabelecida pela Constituição de 1934, cuja previsão se manteve na Constituição de 1937, a qual estabelecia que a entrada de migrantes no território nacional sofreria as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do migrante, não podendo, porém, a corrente migratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

Afinal, são as administrações locais que estão “na ponta” e acabam executando, na prática, as ações que garantem aos migrantes o acesso a seus direitos.

Lima (2017) e Siciliano (2013) analisam que não existe um sistema integrado reunindo as iniciativas dos estados, e que, embora as políticas regionais e locais existam, em alguma medida, elas são muito precárias e quase sem autonomia, limitadas a poucas ações.

Lima (2017) ainda enfatiza a precariedade da coleta de dados e informações a respeito da população migrante, o que é ainda mais evidente quando se trata da disponibilidade de informações pelos estados, situação que será abordada por esse trabalho dissertativo. A falta de informações relevantes sobre o público-alvo acaba por impactar, significativamente, na eficácia e eficiência das políticas públicas para migrantes.

Outro fator determinante relacionado à política migratória, analisado sobre o foco de sua implementação, é que os agentes responsáveis pelo atendimento, emissão de visto são, em sua maioria, despreparados para essa função, além de serem dotados de certa discricionariedade permitida pela lei, dada a existência de normas pouco claras (Lipsky, 2019). Sobre o tema, Michael Lipsky detalha algumas das limitações enfrentadas pelos agentes públicos que interagem com os usuários na implementação de políticas públicas – chamados pelo autor de “burocratas de nível de rua”:

Os burocratas de nível de rua, caracteristicamente, têm um grande volume de casos sob suas responsabilidades. Os números reais são menos importantes do que o fato de que eles, geralmente, não conseguem cumprir suas responsabilidades com tantos casos em mãos.

[...]

A alta carga de trabalho pode afetar o tempo para tomada de decisões (...) Mesmo quando a ameaça física não está presente, os burocratas de nível de rua devem tomar decisões rápidas, na medida em que estão em uma realidade social, na presença dos clientes que irão interpretar a indecisão como incompetência ou falta de autoridade, gerando consequências para as interações subsequentes dos clientes.

[...]

Burocratas de nível de rua podem também sofrer falta de recursos pessoais para a realização do seu trabalho. Eles podem ser mal treinados ou inexperientes.

Tais dificuldades são bastante evidentes na atuação da Polícia Federal, a qual é a responsável pela atividade de Polícia de Imigração, uma vez que há poucos agentes encarregados de realização de procedimentos de imigração. O órgão é o responsável pelos procedimentos do registro migratório e detém poder de decisão em algumas situações específicas. Além disso, devido ao pouco alinhamento entre os órgãos competentes e às brechas legislativas, muitas vezes as disposições legais e constitucionais não são cumpridas. Nesse cenário, o imigrante é abandonado à própria sorte, à mercê da discricionariedade de um agente federal (Santos, 2020).

A atuação da Polícia Federal em procedimentos migratórios demonstra a incoerência da legislação vigente e a prática institucional. Ainda que a Lei de Migração tenha representado um avanço, quando se trata de direitos humanos, o cotidiano dos migrantes ainda é marcado por extrema burocracia e falta de preparo pelos agentes, que priorizam uma abordagem voltada à segurança nacional em detrimento dos direitos humanos. É preciso que a formação e capacitação dos agentes seja repensada, a fim de alinhar a prática institucional aos direitos previstos na legislação.

No caso do processo de Anistia Migratória de 2009, a Polícia Federal não apenas recebia a documentação, mas também realizava uma análise prévia da documentação. Embora fosse a responsável por aplicar uma legislação que visava à regulamentação da população migrante, a Polícia Federal – treinada para investigação e prisão de criminosos – justificava que era razoável negar o registro em muitos casos, quando a documentação era “frágil” (Baraldi, 2014).

Ao entrarem no Brasil, os migrantes buscam orientação junto à Polícia Federal, quando são surpreendidos por uma incongruência de informações, dado o pouco conhecimento dos procedimentos migratórios pelos funcionários. Essa lacuna criada pelo poder público tem sido, na prática, suprida por atuação de entidades da sociedade civil, que oferecem suporte e ajuda no levantamento da documentação necessária à regularização da situação migratória (Andena, 2013).

A discussão política acerca das migrações e da necessidade de regulamentar a política migratória brasileira passou a retomar sua importância nos últimos anos. Os direitos dos imigrantes vêm sendo reivindicados, ainda timidamente, por organizações sociais e parlamentares. Essas reivindicações se contrapõem, em boa medida, aos paradigmas de soberania e do interesse nacional, que costumam reger as políticas migratórias com enfoque na irregularidade ou gestão das migrações. A adoção desses últimos pelo Estado brasileiro faz com os direitos dos migrantes se

a benefícios concedidos do que direitos propriamente ditos, na maioria das vezes instrumentalizados em nome dos objetivos de uma política seletiva (Baraldi, 2014). É importante enfatizar que, se o Brasil tem efetivamente a pretensão de ser um país acolhedor e receptivo, como disposto em inúmeras legislações e tratados internacionais da qual o país é signatário e, principalmente, na própria Constituição Federal, é mais do que necessário que ofereça as condições mínimas para o acolhimento e integração dos migrantes, lhes assegurando todos os direitos dos quais são titulares, desde o direito à educação, ao trabalho, à moradia digna, entre outros. Em outras palavras, é dizer: é necessário que o Brasil reconheça o direito a ter direitos dos migrantes, como preconizado pela teoria de Arendt, conferindo-lhes lugar no espaço público, como cidadãos.

Araújo (2012) entende que a política migratória brasileira tem como uma de suas características marcantes o uso de políticas *ad hoc*, ou seja, ações criadas para lidar especificamente com uma situação, geralmente em caráter emergencial. Em algumas outras situações, também atua de forma negativa, omitindo-se diante de algum problema migratório.

Diante de uma política migratória deficitária e incongruente com a realidade vivenciada pelo Brasil, o CNlg tem atuado com ações “quebra-galho”, forçado a adotar medidas paliativas e de emergência sempre e quando um problema migratório demande providências não previstas em lei, como foi o caso da concessão de vistos humanitários (classificação não prevista na legislação de vistos) aos imigrantes haitianos, como medida de “pronto-atendimento”.

Sobre essa questão, sabe-se que a responsabilidade pela política para refugiados fica a cargo do CONARE. Contudo, no caso dos haitianos, após a recusa do CONARE em reconhecer a situação de refúgio por ausência de previsão legal para tanto, o CNlg precisou intervir, de forma improvisada, autorizando a permanência deles no país com base em uma Resolução Normativa (97/2012), que foi editada justamente para conceder a acolhida humanitária aos haitianos (Siciliano, 2013).

No caso dos venezuelanos, embora o Estatuto dos Refugiados contemplasse a possibilidade de reconhecimento do status de refugiado em decorrência da grave e generalizada violação de direitos humanos, o Brasil optou por uma interpretação restritiva de sua própria legislação até 14/06/2019, e negou a aplicação do Estatuto dos Refugiados aos venezuelanos.

Nesse cenário, o Brasil utilizou-se de um instrumento alternativo de regularização migratória, a fim de livrar-se das responsabilidades de garantia e

proteção à maioria dos migrantes, não lhes reconhecendo a situação de refúgio, colocando-os em uma espécie de “limbo jurídico”, de modo a serem enfrentados como problema de segurança nacional, através da concessão de autorização de residência temporária, com o objetivo de atender aos interesses de uma política migratória inexistente (Silva, 2020).

Essa medida pelo Estado brasileiro, revelou, uma vez mais, o nível de improviso da política migratória nacional. Sob a atuação do CNlg, o Brasil, mais uma vez, atuou com instrumentos *ad hoc* e, nesta situação em particular, concedendo aos venezuelanos um tratamento ainda pior àquele dispensado aos haitianos, uma vez que àqueles sequer foi oferecido um visto humanitário.

A própria Operação Acolhida também é um bom exemplo da lógica de medidas emergenciais pelo Estado brasileiro. Ao definir que o Exército brasileiro estabelecesse a Força Tarefa no estado de Roraima, ficou nítida a falta de planejamento e estrutura do governo brasileiro ao enfrentar a questão da imigração venezuelana.

Esse caráter é evidenciado por Arendt em relação à incapacidade do Estado em elaborar e executar leis para proteger as pessoas que perderam a proteção de um Estado Nacional, razão pela qual o problema é transferido para a polícia (Arendt, 2012).

Objetivamente, o Brasil não possui uma política migratória formal e definitiva, em virtude de não possuir um *modus operandi* que regule as políticas nos poderes de Estado (Claro; Fauth Júnior, 2015). Entretanto, existem basicamente duas legislações principais que regulam especificamente a recepção dos imigrantes e refugiados no país: o Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/97) e a Lei de Migração (Lei 13.445/2017), as quais, embora tenham, em parte, suprido lacunas do antigo Estatuto do Estrangeiro, ainda se revelam insuficientes à realidade brasileira. Trata-se de um sistema que autoriza o ingresso e a permanência, contudo, ainda não oferece uma recepção e integração sociais adequadas e eficientes, deixando evidente a deficiência do Estado brasileiro em coordenar as políticas públicas para migrantes e refugiados.

A atual lei de Migração (Lei nº 13,445/2017), responsável pela revogação do Estatuto do Estrangeiro, inaugurou uma nova ordem principiológica, ao substituir à antiga filosofia de segurança nacional e do utilitarismo econômico. A nova legislação

foi a responsável por incorporar os princípios de direitos humanos à base da política migratória brasileira (artigo 3º).

Outra previsão extremamente importante é aquela que trata sobre a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, contida no art. 120, caput e demais parágrafos, abaixo transcritos:

Artigo 120. A política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforma regulamento.

§1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

§ 2º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.

§ 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, deverá ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados (Brasil, 2017, art. 120).

Dos dispositivos acima citados, verifica-se que existe expressa menção à criação e desenvolvimento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA). Entretanto, o referido “ato normativo do poder executivo federal” permanece sem edição.

Algumas discussões sobre o tema e a necessidade de efetivação da legislação têm ocorrido em ambas as casas do Congresso Nacional, mediante mobilização de entidades da sociedade civil. Outros órgãos federais e estaduais também estão envolvidos no debate, sem que se tenha alcançado, até o presente momento, resultados mais concretos.

Um dos recentes avanços no debate público sobre a PNMRA foi a plenária da Segunda COMIGRAR (Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia), encerrada no dia 10 de novembro de 2024, em Brasília, oportunidade em que foram aprovadas um total de 60 propostas para a futura política migratória nacional, tema que, como já exposto, segue em aberto desde a promulgação da Lei de Migração.

De início, seriam votadas apenas 30 proposições, mas as pressões dos delegados eleitos fizeram com que o número aumentasse expressivamente. No total, foram debatidas cerca de 180 propostas, elaboradas a partir de mais de duas mil sugestões oriundas de conferências prévias, realizadas entre o último trimestre de 2023 até julho de 2024.

64

Ao final, foram eleitas 60 propostas a serem priorizadas. Dentre essas, destacam-se àquelas que pretendem facilitar o processo de validação de diplomas de migrantes, inclusão destes nas políticas de saúde e educação, além da criação de órgãos na estrutura federal que garantam a participação de membros dos migrantes (Delfim, 2024).

Entre a Primeira e a Segunda COMIGRAR, anteriormente mencionada, houve um decurso de mais de 10 anos, dado que a primeira conferência ocorreu em junho de 2014.

Tal demora vincula-se direta e indiretamente às movimentações e trocas de

governo experimentadas pelo Brasil, pois, neste período entre as duas conferências, houve pouco interesse do governo brasileiro em lidar com a questão migratória, ao menos sob o ponto de vista humanitário.

Durante o governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), o qual sempre adotou uma postura bastante contrária à imigração, foi editada a Portaria de número 666, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, que previa, preambularmente, que a referida portaria: “dispõe sobre o impedimento do ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal” (Brasil, 2019, p. 1).

Diante das inúmeras críticas feitas pela imprensa e órgãos vinculados à justiça, como o Ministério Público Federal, principalmente pelo uso de expressões genéricas como “pessoa perigosa”, previsão de procedimento sumário de deportação, entre outras inconstitucionalidades, o Ministério da Justiça e Segurança Pública foi obrigado a recuar e revogou a portaria em outubro de 2019.

Ainda no governo de Jair Bolsonaro, durante a Pandemia de Covid-19, foram editadas algumas portarias, a exemplo do número 120 de março de 2020, editada pelos Ministérios da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública e da Saúde, cujo preâmbulo dispõe “sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA” (Brasil, 2020, p. 1).

Dentre as penalidades previstas nesta Portaria para a hipótese de descumprimento das medidas disciplinadas estava a inabilitação do pedido de refúgio. Desse modo, verifica-se, a princípio, uma discriminação seletiva do governo brasileiro em relação aos migrantes de origem venezuelana. Mais tarde, em julho de

65

2020, os já mencionados Ministérios editariam uma nova portaria, de número 1, aplicando o rol de restrição aos “estrangeiros de qualquer nacionalidade” (Brasil, 2020).

Outro ponto que merece destaque é o fato de que os órgãos do governo brasileiro continuaram a usar a nomenclatura “estrangeiro”, uma nomenclatura ultrapassada, prevista pelo revogado Estatuto do Estrangeiro de 1980, em detrimento de “migrante”, tratamento utilizado pela Lei de Migração, em vigor há mais de 3 anos, à época da edição das Portarias.

Todas essas tentativas de regulação e restrição de entrada e permanência de migrantes, revela, em última análise, o posicionamento ideológico do governo brasileiro durante esse período, deixando de reconhecer o migrante como um sujeito de direitos, contrariando a Constituição Federal e a Nova Lei de Migração.

O debate público em torno da questão migratória voltou a ter maior relevância

no cenário político brasileiro com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, para seu terceiro mandato, cujo início se deu em 2023. Desde o governo de Michel Temer não havia debate público de relevo sobre o tema, levando em conta que a Lei de Migração foi aprovada durante seu governo, no final de 2017.

Com a retomada de alguns princípios democráticos, as instituições da sociedade de civil e demais entidades ligadas aos migrantes têm visto com otimismo o novo governo. Contudo, o Estado brasileiro ainda permanece ausente em relação a medidas mais efetivas, sobretudo ao que diz respeito da edição da PNMRA.

A Lei 13.445/2017, conhecida como Lei de Migração, estabeleceu os princípios e diretrizes que norteiam a política migratória no Brasil, dentre as quais, destacam-se:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; Xº I - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (Brasil, 2017, art. 3º).

No que diz respeito à diretriz X, é incontestável que a inclusão social e laboral dos migrantes e refugiados se dá, principalmente, com o acesso à educação e a integração na comunidade (Arce, 2022). Afinal, a educação é o meio pelo qual o homem opera no mundo, uma vez que a educação, consubstanciada na profissão

66

exercida, define a pessoa humana, capacitando-a para gerar mudanças na sociedade (Busko, 2017).

3.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA MIGRANTES E REFUGIADOS

A realização dos direitos dos migrantes e refugiados perpassa a elaboração/implementação de uma política pública que se volte à sua efetivação, devendo ser composta de diversas ações diferentes, integrando os diversos órgãos envolvidos (Digiácomo; Diagiácomo, 2017). Quando se trata de educação para essa população, a política pública, além daquelas já existentes em legislações educacionais, deve levar em conta as especificidades desse público, e prever um plano de atuação que seja capaz de produzir impactos concretos. Para Baena (2020), a destinação de recursos e a preferência de formulação e execução de políticas públicas deveriam considerar as especificidades dos migrantes e refugiados, a fim de refletir no acesso e na permanência deles no ambiente escolar.

A implementação de políticas educacionais deve percorrer todas as esferas de

governo, desde o nacional até o municipal. De acordo com Carlos Cury, é obrigação do Estado:

[...] interferir no campo das desigualdades sociais e, com maior razão, no caso brasileiro, no terreno das hierarquias sociais, como fator de redução das primeiras e eliminação das segundas, sem o que o exercício da cidadania ficaria prejudicado a priori (Cury, 2008, p. 302).

Nesse raciocínio, a partir dos pensamentos de Arendt e Rawls, é possível compreender a atuação do Estado na formulação de políticas públicas como uma associação entre ação política e compromisso com justiça social.

A teoria de Arendt permite encarar as políticas públicas como uma forma de ação coletiva que tem como finalidade a criação de um espaço público, no qual migrantes e refugiados possam exercer plenamente sua cidadania. Sob o enfoque de Rawls, a atuação do Estado deve pautar-se sob o princípio da equidade, de modo a assegurar que esses grupos vulneráveis tenham as mesmas oportunidades educacionais que o resto da população.

No que toca ao direito à educação de crianças e adolescentes no Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) prevê:

67

Art. 53: A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – direito de ser respeitado por seus educadores;

III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV – direito de organização e participação em entidades estudantis;

V – acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo da educação básica.

Parágrafo único: É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (Brasil, 1990, art. 53).

Dentre todos os incisos, destaca-se o inciso I, o qual prevê a garantia de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, condições que devem também ser asseguradas para as crianças migrantes e refugiadas. Afinal, se a intenção é garantir a equidade entre todos, fica claro que questões documentais e até mesmo diferenças linguísticas e culturais não podem ser utilizadas como empecilhos para o ingresso e a permanência no ambiente escolar. Dessa forma, é preciso que adaptações sejam feitas a fim de dar cumprimento à essa garantia, desde a adaptação de currículos escolares até mesmo à formação profissional docente adequada, de acordo com as necessidades específicas dessa população.

Essa garantia é reforçada pela Lei nº 9.394/96, que é a responsável por estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional e dispõe, em seu artigo 3º que:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
[...]
III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância;
[...]
XII – consideração com a diversidade étnico-racial

É importante mencionar que, embora não exista nenhuma previsão específica na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a respeito de migrantes e refugiados, é nítida a intenção e a essência dessa Lei a respeito da igualdade de oportunidades de acesso, bem como com demais princípios previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No que concerne ao Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/97), também não há uma menção expressa quanto ao direito à educação das pessoas nessa condição.

68

Contudo, tal direito pode ser extraído através de uma interpretação conjunta do artigo 5º desta lei, com o artigo 22 da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951:

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública (Brasil, 1997, art. 5º).

Art. 22 – Educação Pública

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário.
2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo (ACNUR, 1951, p. 11).

Ainda, o Estatuto dos Refugiados encerra com seu último dispositivo, de número 48, o qual define que os preceitos da lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, bem como com todo dispositivo de proteção internacional de direitos humanos ao qual o Brasil estiver comprometido.

A despeito de todas as previsões, sejam constitucionais ou infraconstitucionais, a respeito das garantias dos direitos aos migrantes e refugiados, em especial, o direito à educação, foi necessária a criação da Resolução nº 1, de novembro de 2020, editada pelo Conselho Nacional da Educação (CNE) e pelo Conselho de Educação Básica, que destinou-se a dispor “sobre o direito de

matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro” (Brasil, 2020, p. 1).

Tal resolução, em seu artigo 1º, reconheceu a educação como um direito inalienável e estabeleceu algumas diretrizes acerca da matrícula tanto de crianças e adolescentes, mas como de jovens e adultos migrantes, refugiados e apátridas. Dentre elas, destaca-se a flexibilização do procedimento de matrícula, sem a necessidade de exigência de documentos comprobatórios de escolaridade anterior, assim como a previsão do direito ao processo de avaliação/classificação e outros procedimentos de acolhimento do estudante nas escolas, visando à não discriminação.

69

Contudo, embora a Resolução nº 1 seja um marco no que diz respeito à normatização dos direitos educacionais de migrantes e refugiados, a realidade que se impõe ainda é bem distante daquela prevista pelo documento normativo. Como será futuramente exposto neste trabalho, as práticas institucionais adotadas pelas escolas são praticamente inexistentes em relação à inclusão educacional desses estudantes. Para Tonhati *et al.* (2024, p. 09) “as escolas ainda carecem de diretrizes normativas e pedagógicas em termos institucionais e formais para a inclusão educacional das crianças e adolescentes migrantes e refugiados”.

No Estado do Mato Grosso do Sul, a despeito da edição da Resolução nº 1 CNE/CEB, a Resolução da Secretaria de Estado de Educação (SED/MS) nº 3.955, de 15 de dezembro de 2021, exigia, para a matrícula do estudante migrante, o registro de “estrangeiro” na Polícia Federal (Mato Grosso do Sul, 2021a).

Essa resolução foi revogada pela Resolução SED/MS nº 4.113, de 13 de dezembro de 2022, a qual ainda previa a exigência da documentação de registro para alunos “estrangeiros” (art. 54, § 7º) (Mato Grosso do Sul, 2022).

Tal exigência dificultava, quando não impedia, o acesso à educação de estudantes migrantes e refugiados indocumentados, violando a Constituição Federal, a Lei de Migração e demais Tratados Internacionais.

Uma vez mais, fica evidente a falta de coordenação entre o macro e o micro, através de edição de normativas incongruentes nos âmbitos federal e estadual, no que toca às exigências de documentação para a matrícula de estudantes migrantes e refugiados.

A recente Resolução SED/MS nº 4.266, de 18 de janeiro de 2024, foi a responsável pela exclusão da exigência de documentação para fins de matrícula, ao prever em seu artigo 27 que:

A matrícula de estudantes estrangeiros, na condição de migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio, deverá ser imediata, atendendo à Resolução nº 1, de 13 de novembro de 2020 [...] (Mato Grosso do Sul, 2024a, p. 10).

A seguir, está representada a linha do tempo sobre a evolução da legislação nacional e as normativas estaduais de Mato Grosso do Sul. Enquanto normas federais asseguram o acesso à educação sem imposição de obstáculos, as normativas estaduais, até pouco tempo, ainda impunham dificuldades burocráticas, limitando esse direito.

70

Figura 3 – Infográfico formato linha do tempo sobre a evolução da legislação



Fonte: elaborado pela autora.

A falta (ou insuficiência) de práticas institucionais organizadas para a inclusão educacional de migrantes e refugiados aponta para a necessidade de compreensão da estrutura da Educação Básica no país. Instrumentalizada para atender a um público diversificado e orientada pelos princípios da equidade e universalidade, a Educação Básica pode ser considerada a base para a concretização dos direitos educacionais previstos nos diversos dispositivos normativos.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de “educação básica obrigatória dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita

inc. I). Daí se depreende que a educação é um dever do Estado e, além disso, é obrigatória e gratuita a todas as pessoas, incluindo os migrantes e refugiados. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação prevê, seu artigo 21 a composição dos Níveis Escolares, a saber:

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I – educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II – ensino superior (Brasil, 1996, art. 21).

A primeira etapa da educação básica é a educação infantil, a qual tem como objetivo o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade. É ofertada em creches para crianças até os 3 anos e em pré-escolas para crianças de 4 a 5 anos, sendo esta última obrigatória para todas as crianças (Silva, 2011).

A etapa intermediária é o ensino fundamental, o qual divide-se em fundamental I ou anos iniciais (entre 6 a 10 anos) e ensino fundamental II ou anos finais (11 a 14 anos). Nos anos iniciais, ocorre o processo de alfabetização da criança e a partir dos anos finais, o currículo escolar é ampliado, a fim de expandir os campos do conhecimento (Baena, 2020).

A etapa final da educação básica é o ensino médio, o qual, de acordo com o art. 35 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, terá a duração mínima de três anos e tem como finalidades: a consolidação e aprimoramento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, a preparação para o trabalho e a cidadania do educando, o aprimoramento do educando como pessoa humana.

Como tratado neste capítulo, apesar de previsões normativas e legislativas, a falta de coordenação das políticas públicas se revela como um obstáculo à plena realização dos direitos e garantias da população migrante e refugiada no Brasil, em especial, ao direito à educação. No próximo capítulo, serão detalhados os métodos utilizados por este trabalho dissertativo para a investigação dessa temática, permitindo um exame mais detalhado em relação à realidade das cidades da faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul (Dourados, Corumbá e Ponta Porã).

4 METODOLOGIA E COLETA DE DADOS

A construção do conhecimento científico exige rigor metodológico de acordo com o objeto em estudo. Desse modo, a metodologia é crucial para a clareza e validade das etapas de uma pesquisa. Afinal, ela é a responsável por conduzir o pesquisador na coleta e interpretação dos dados, assegurando a confiabilidade dos resultados obtidos.

Este capítulo busca apresentar os caminhos metodológicos percorridos na condução da pesquisa, detalhando e justificando as técnicas escolhidas, a fim de revelar a coerência dessas opções com o problema de pesquisa e os objetivos pretendidos.

4.1 O MÉTODO CIENTÍFICO

Embora não seja uma característica exclusiva da ciência, é fato que não existe ciência sem o emprego de métodos científicos (Pereira *et al.*, 2018). De acordo com o conceito de Marconi e Lakatos (2022, p. 93), método é:

O conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo de produzir conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

De acordo com Cervo e Bervian (1996), o método científico busca a realidade dos fatos, os quais devem guiar o uso do método. Contudo, o método deve ser encarado apenas como um meio de acesso, pois apenas o raciocínio humano e a reflexão conseguem compreender o que os fatos realmente são. O método científico segue o caminho da dúvida sistemática e metódica, devendo ser aplicado até mesmo no campo das ciências sociais, preocupando-se com o que é e não com o que se pensa que deve ser.

Sobre as ciências sociais, Gil (1989) afirma que elas não gozam do mesmo prestígio conferido às ciências físicas. De acordo com ele, as principais razões seriam as seguintes: a) a impossibilidade de previsão dos fenômenos humanos; b) a impossibilidade de quantificação das entidades das ciências humanas; c) o uso de normas implícitas sobre o bem e o mal, por parte dos pesquisadores sociais; e d) a

73

variedade de fatores que envolvem os fenômenos sociais tornam inviável, muitas vezes, a realização de uma pesquisa estritamente experimental.

Entretanto, o mesmo autor defende que, apesar das dificuldades enfrentadas pelas ciências sociais, elas são capazes de fornecer explicações de acordo com padrões que não se distanciam tanto das ciências naturais, pois é perfeitamente possível, por exemplo, quantificar o comportamento humano, ainda que com menor grau de precisão das ciências naturais.

No decorrer da história, a preocupação com o rigor metodológico fez surgir uma variedade de métodos científicos. Valendo-se de uma razoável quantidade de métodos, nasce o interesse de classificá-los.

Marconi e Lakatos (2022), por exemplo, subdividem os métodos científicos em duas grandes categorias: os de abordagem e os de procedimento. De acordo com as

autoras, os métodos de abordagem estão em níveis bastante diferentes em relação aos de procedimento, no que diz respeito à linha filosófica, ao grau de abstração, à finalidade mais ou menos explicativa, à sua ação nas etapas mais ou menos concretas de investigação e ao momento em que se situam.

Os métodos de abordagem têm como características uma abordagem mais ampla e mais abstrata dos fenômenos naturais e sociais. Estão relacionados aos fundamentos lógicos e aos processos de raciocínio adotados. Os principais métodos de abordagem são: indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo e dialético (Panasiewicz; Baptista, 2013).

Já os métodos de procedimento representam etapas mais concretas de investigação, com finalidade menos abrangente e menos abstração. Pressupõem atitude concreta em relação ao fenômeno e ficam limitados a um domínio particular.

Neste trabalho dissertativo, optou-se pelo uso do método hipotético-dedutivo como método de abordagem, em razão de sua capacidade de investigação lógica e sistemática, permitindo a submissão da hipótese a testes empíricos, verificando sua falseabilidade.

Diferentemente do método indutivo, que parte do particular para o geral (para estabelecer generalizações), o método hipotético-dedutivo parte de uma conjectura inicial (uma hipótese) e procura refutá-la através de observações da realidade (testes empíricos). Tal metodologia revela-se pertinente para este estudo, pois possibilita a análise através de critérios objetivos, assegurando cientificidade ao tratamento dos dados.

74

O método hipotético-dedutivo foi proposto por Karl Popper em seu livro intitulado “A lógica da pesquisa científica”. Um crítico da lógica indutiva, Popper defendia uma atitude racional e crítica para solucionar os problemas. Para o autor, o trabalho de um cientista consiste em elaborar teorias e pô-las à prova, de modo a serem falseadas ou corroboradas (Popper, 1972).

Karl Popper argumenta que a ciência não evolui pela verificação de hipóteses, mas pelo constante embate com a realidade empírica:

Importa acentuar que uma decisão positiva só pode proporcionar alicerce temporário à teoria, pois subseqüentes decisões negativas sempre poderão constituir-se em motivo para rejeitá-la. Na medida em que a teoria resista a provas pormenorizadas e severas, e não seja suplantada por outra, no curso do progresso científico, poderemos dizer que ela “comprovou sua qualidade” ou foi “corroborada” pela experiência passada (Popper, 1972, p. 34).

Isso significa dizer que não há como considerar uma hipótese como definitiva, mas somente provisoriamente aceita enquanto resistir às tentativas de refutação. Essa é uma das características mais importantes da teoria Popperiana, que justifica a validade deste estudo, dada a disparidade de dados obtidos entre os municípios

analisados.

Popper (1972) defende que um sistema empírico ou científico deve ser passível de comprovação pela experiência. Para ele, um sistema que se pretende científico não poderá ser verificado de forma definitiva, mas deve ser falseável, passível de ser testado. Em suas palavras:

Essas considerações sugerem que deve ser tomado como critério de demarcação, não a verificabilidade, mas a falseabilidade de um sistema. Em outras palavras, não exigirei que um sistema científico seja suscetível de ser dado como válido, de uma vez por todas, em sentido positivo; exigirei, porém, que sua forma lógica seja tal que se torne possível validá-lo através de recurso a provas empíricas, em sentido negativo: deve ser possível refutar, pela experiência, um sistema científico empírico (Popper, 1972, p. 42).

O método hipotético-dedutivo de Popper tem como característica principal o estabelecimento de conjecturas, as quais deverão ser submetidas a vários testes, assim como à crítica intersubjetiva, à discussão crítica e ao confronto com os fatos, a fim de que sejam verificadas quais as hipóteses subsistem, configurando tentativas de refutação e falseamento (Marconi; Lakatos, 2022).

Em linhas gerais, o método parte da verificação de um problema, ao qual é atribuível uma solução provisória – um enunciado/conjectura. Esta solução é então

75

colocada à prova, numa tentativa de falseamento, para que, ao final do processo, o enunciado/conjectura possa ser, ou não, confirmado.

Quando uma hipótese não supera os testes ao qual é submetida, ela restará falseada. Quando, do contrário, ela ultrapassar os testes rigorosos, ela estará confirmada provisoriamente, até que uma nova teoria possa refutá-la (Marconi; Lakatos, 2022).

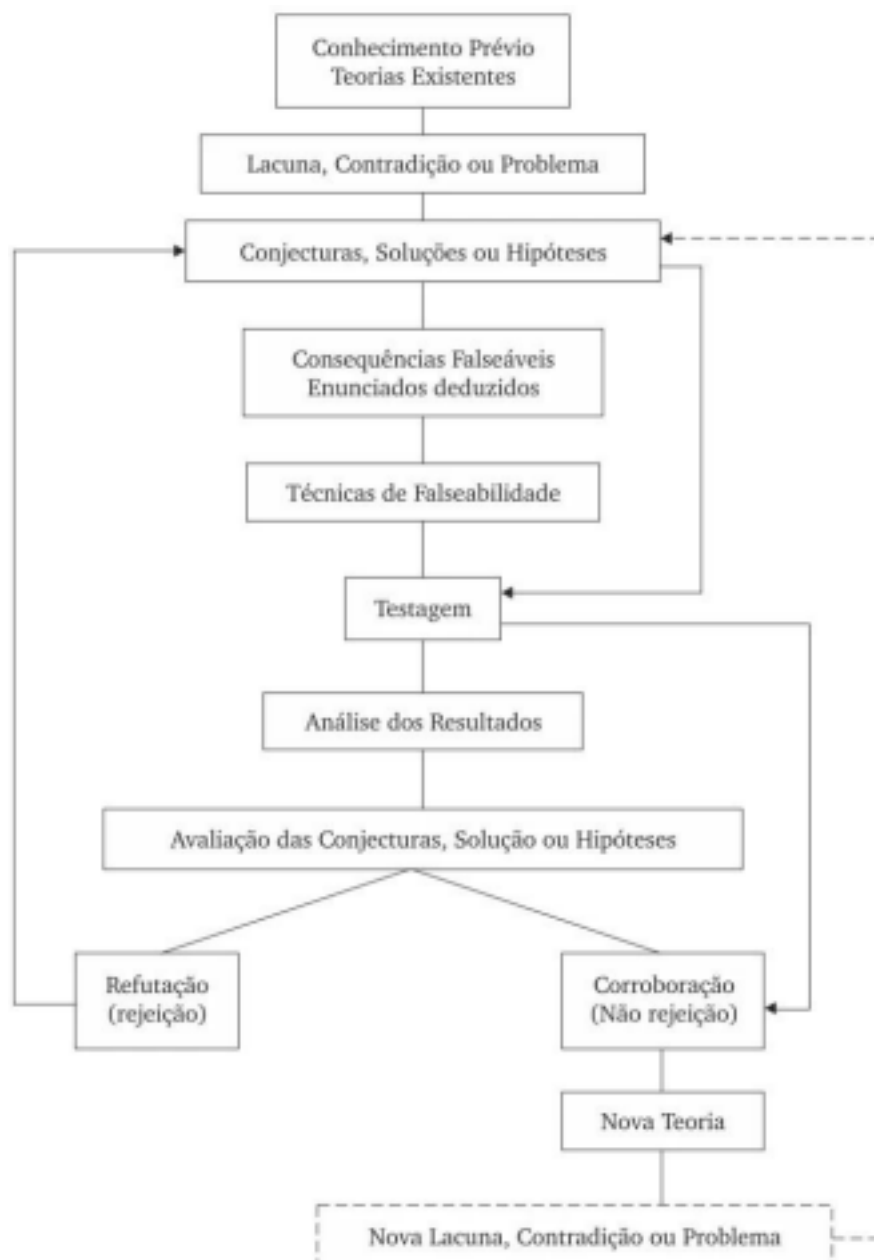
Segundo explica Kaplan (1972, p. 12), o cientista:

[...] através de uma combinação de observação cuidadosa, hábeis antecipações e intuição científica, alcança um conjunto de postulados que governam os fenômenos pelos quais está interessado; daí deduz ele as consequências observáveis; a seguir, verifica essas consequências por meio de experimentação e, dessa maneira, refuta os postulados, substituindo-os, quando necessários, por outros e assim prossegue.

Na imagem a seguir, é possível uma visualização esquemática do método proposto por Popper:

76

Figura 4 – Método hipotético-dedutivo de Popper



Fonte: Marconi e Lakatos (2022).

Da análise do esquema proposto, verifica-se que o método parte, em princípio, do conhecimento prévio adquirido, pelas expectativas humanas. Posteriormente, pela observação, surge um problema, uma lacuna a ser solucionada. A seleção do problema exigirá a formulação de uma conjectura ou hipótese.

Uma conjectura ou hipótese, de acordo com Popper (1972), é uma solução ao problema que consiste em uma proposição que possa ser passível de teste, direto ou indireto, de forma dedutiva.

A próxima etapa do método, procede-se às tentativas de falseamento da conjectura/hipótese, visando à eliminação de eventuais erros. Quanto mais falseável

77

a conjectura, mais científica será, assim como será mais falseável se for mais informativa, ou seja, fornecer mais detalhes passíveis de comprovação (Popper, 1972 e 1975).

Para o autor, o critério primordial da ciência é a falseabilidade e não a verificabilidade. Uma teoria científica, deve, portanto, ser passível de ser refutada

empiricamente:

Assim, se os enunciados básicos devem ser, por sua vez, suscetíveis de teste intersubjetivo, não podem existir enunciados definitivos em ciência – não pode haver, em Ciência, enunciado insuscetível de teste e, consequentemente, enunciado que não admita, em princípio, refutação pelo falseamento de algumas das conclusões que dele possam ser deduzidas (Popper, 1972, p. 49).

No presente estudo, ao aplicar a lógica Popperiana, a hipótese central – de que a falta de políticas educacionais compromete o acesso e permanência de migrantes e refugiados na Educação Básica – não deve ser encarada como uma afirmação óbvia, pois pode e deve ser testada empiricamente.

Isso porque a teoria de Popper (1972) refuta a concepção de que a ciência se baseia em enunciados tidos como intuitivamente verdadeiros, evidenciando que o conhecimento científico deve ser testado empiricamente, independentemente de, à primeira vista, parecer trivial:

[...] posso estar inteiramente convencido da verdade de um enunciado, estar certo da evidência de minhas percepções; tomado pela intensidade de minha experiência, toda dúvida pode parecer-me absurda. Mas estaria aí uma razão qualquer para a ciência aceitar meu enunciado? [...] A resposta é 'não', e qualquer outra resposta se mostraria incompatível com a ideia de objetividade científica (Popper, 1972, p. 48).

Desse modo, ainda que uma hipótese pareça, em princípio, intuitiva, a ciência exige a testagem empírica para que seja reconhecida sua validade dentro do método científico. Além disso, é importante destacar que esta pesquisa não busca tão somente afirmar que a falta de políticas educacionais dificulta o acesso e a permanência, mas também visa à análise empírica de como e em que medida as dificuldades ocorrem em cada contexto municipal.

Este estudo dissertativo pretende a análise individual de cada município, sem realizar comparações diretas, principalmente em decorrência das disparidades de disponibilidade de dados e informações. Esse tipo de abordagem é respaldado pelo método Popperiano: