

Avaliação da Estratégia do País **Brasil 2021-2024**



VERSÃO EM PORTUGUÊS (ORIGINAL)

Escritório de Avaliação do ACNUR

A Política de Avaliação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) reflete o compromisso da organização em apoiar a responsabilidade, o aprendizado e a melhoria contínua por meio da revisão e análise sistemáticas das estratégias, políticas e programas da organização. As avaliações são orientadas pelos princípios de independência, imparcialidade, credibilidade e utilidade, e são realizadas para melhorar o desempenho da organização no atendimento às necessidades de proteção, assistência e soluções dos refugiados, apátridas e outras pessoas deslocadas à força.

Evaluation Office

United Nations High Commissioner for Refugees
Case Postale 2500
1211 Genève 2
Switzerland
unhcr.org/about-unhcr/evaluation

Publicado por ACNUR

Escritório de Avaliação Copyright © 2025 ACNUR

Este documento foi publicado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados para distribuição geral. Todos os direitos reservados. A reprodução é autorizada, exceto para fins comerciais, desde que o ACNUR seja mencionado.

A menos que expressamente declarado de outra forma, as constatações, interpretações e conclusões expressas neste relatório de avaliação são de responsabilidade da equipe de avaliação e não representam necessariamente as opiniões do ACNUR, das Nações Unidas ou de seus Estados Membros. Os limites, nomes geográficos e dados relacionados mostrados em mapas e incluídos em listas, tabelas e documentos neste relatório de avaliação não têm garantia de estarem livres de erros e não implicam necessariamente a expressão de qualquer opinião por parte do ACNUR ou das Nações Unidas com relação ao status legal de qualquer país, território, cidade ou área ou de suas autoridades, ou com relação à delimitação de suas fronteiras ou limites.

AGRADECIMENTOS

A equipe de avaliação gostaria de agradecer a todas as unidades do ACNUR no Brasil, as pessoas solicitantes de refúgio, refugiadas e migrantes, em trânsito e comunidades de acolhida, instituições nacionais e parceiros por sua disponibilidade e contribuições para o processo de avaliação. A equipe de avaliação gostaria de expressar sua gratidão, em particular, a Davide Torzilli (Representante do ACNUR no Brasil), Paola Bolognesi (Senior Protection Officer) e a todos os profissionais do ACNUR no Brasil por seu envolvimento durante toda a avaliação, bem como pela excelente qualidade de suas reflexões, apoio e facilitação. Da mesma forma, o acompanhamento de Tamara Ulla e Edouard Legoupil do Escritório Regional do ACNUR no Panamá, foi fundamental para fortalecer a qualidade, a apropriação e a utilidade dos resultados.

A equipe de avaliação gostaria de expressar sua admiração as pessoas solicitantes de refúgio, refugiadas e migrantes, em trânsito e comunidades de acolhida no Brasil por seu exemplo de resiliência em condições adversas e por sua crença em valores humanos universais.

A equipe de avaliação gostaria de expressar seus sinceros agradecimentos a todos os atores, incluindo o Grupo de Referência da Avaliação, organizações da sociedade civil, as Nações Unidas, doadores, o setor privado e indivíduos que participaram avaliação fornecendo dados, informações e documentos relevantes para enriquecer e fortalecer a análise.

Grupo de Referência da Avaliação

Organização	Cargo	Nome
ACNUR	Representante Brasil	Davide Torzilli
ACNUR	Oficial Sênior de Proteção	Paola Bolognesi
ACNUR	Oficial Associado de Relações Governamentais	Pablo Mattos
ACNUR	Oficial Sênior de Operações	Angela Maria Carvajalino
IMDH	Diretora	Rosita Milesi
Banco Mundial	Consultora em Proteção Social	Raquel Kimie Pereira De Sousa Tsukada
Pacto Global da ONU - Rede Brasil	Gerente Executiva de Direitos Humanos e Trabalho	Gabriela Almeida
Cátedra Sérgio Vieira de Mello	Professora e coordenadora da Cátedra de Mello	Carolina Moulin
Acompanhadas	Jornalista	Lis Carolina

Informações de avaliação em um relance

Título da avaliação	Avaliação da estratégia do país, Brasil
Período de tempo coberto	2021-2024 (Junho)
Ano de conclusão	2025
Tipo de avaliação	Avaliação da estratégia do país
Países abrangidos	Brasil
Escritório Regional	Escritório Regional do ACNUR para as Américas
Gerente de avaliação / contato no ACNUR	Tamara Ulla, Associate Evaluation Officer David Rider Smith, Senior Evaluation Coordinator
Equipe de avaliação	Andreia Skackauskas, Liliana Lyra Jubilut, Tássia Sodrè, Eduardo Wirthmann Ferreira, Elizabeth Posada, Pascal Andignac, Enric Grau com o apoio de M ^a Rosa Martín-Benito (AVICENA Project)

Encomendado pelo Escritório de Avaliação ACNUR

Controle de qualidade da avaliação: Escritório de Avaliação ACNUR

TABELA DE CONTEÚDO

Agradecimentos.....	3
Abreviações e siglas	7
Resumo Executivo	10
1 Introdução.....	19
2 Objetivo, Escopo e Metodologia.....	20
3 Contexto e Operação do ACNUR.....	23
4 Achados.....	32
5 Lições Aprendidas	83
6 Conclusões.....	84
7 Recomendações.....	89
8 Apêndices	105

Lista de figuras e tabelas

Figura 1: Número de empregados e proporção da <i>workforce</i> por escritório de campo em relação à la <i>workforce</i> total 2021-2024	71
Figura 2: Número de funcionários por grupo funcional 2021-2024.....	72
Figura 3: Proporção de <i>affiliated workforce</i> por escritório em relação à la <i>workforce</i> total 2021-2024.....	73
Figura 4: Evolução dos diferentes tipos de contribuições 2021-2024	74
Figura 5: Planejamento orçamentário baseado nas necessidades (OP) por <i>outcome</i> - 2022-2024	75
Figura 6: Evolução do planejamento orçamentário com base nas necessidades (OP), nos fundos disponíveis (OL) e no número de pessoas refugiadas e migrantes.- 2021-2024	75
Figura 7: Fundos disponíveis (OL) em relação à previsão orçamentária baseada em necessidades (OP) por linha orçamentária (STAFF, ABOD, OPS) - 2021-2024	76
Figura 8: Evolução dos fundos disponíveis (OL) por linha orçamentária (OPS, ABOD e STAFF)	76
Figura 9: Evolução dos fundos disponíveis (OL) por OPS, ABOD e <i>workforce</i> (descontando o “pessoal afiliado” da linha orçamentária da OPS).....	76

Figura 10: Fundos disponíveis (OL) por *outcome* - 2022-2024 77

Figura 11: Fundos disponíveis (OL) alocados aos parceiros por centro de custo 2022-2024 ... 78

Tabela 1: Critérios para auxiliar na priorização das recomendações e ações (Dimensão Estratégica) 100

Tabela 2: Critérios para auxiliar na priorização das recomendações e ações (Dimensão Operacional) 101

Tabela 3: Critérios para auxiliar na priorização das recomendações e ações (Dimensão Organizacional) 103

ABREVIACÕES E SIGLAS

ADRA	Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGD	Idade, Gênero e Diversidade (<i>Age, gender and diversity</i>)
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAIs	Centros de Acolhida e Integração
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CadÚnico	Cadastro Único do Serviço Social
CBI	Intervenções baseadas em dinheiro (<i>Cash-Based Interventions</i>)
CCI	Centro de Coordenação de Interiorização
CO	<i>Country Office</i>
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações, Refugiados e Apatridia
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados do Brasil
CPF	Cadastro de Pessoa Física
EUA	Estados Unidos
FONACERAM	Fórum Nacional de Conselhos Estaduais
FO	<i>Field Office</i>
FU	<i>Field Unit</i>
GT	Grupo de Trabalho
GdB	Governo do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFC	Corporação Financeira Internacional (<i>International Finance Corporation</i>)
IOM	Organização Internacional para as Migrações
JICA	Japan International Cooperation Agency
JNA	Avaliação Conjunta de Necessidades
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MYSP	Plano Estratégico Plurianual (<i>Multi-Year Strategic Plan</i>)
NFI	<i>Non-Food Items</i>
ObMigra	Observatório das Migrações Internacionais
ONU Mulheres	Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres
OIM	Organização Internacional de Migração
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OL	Nível Operacional (<i>Operating Level</i>)
OP	Plano de Operações (<i>Operations Plan</i>)
OPS	Orçamento de Nível Operacional (<i>Operations Budget</i>)
PAAHM	Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante
PDM	Reporte de Monitoramento Pós Distribuição
PIB	Produto Interno Bruto

Plataforma R4V	Plataforma de Coordenação Interagências para Refugiados e Migrantes da Venezuela
PTRIG	Postos de Triagem
PPA's	Acordos de Parceria de Projeto (<i>Project Partnership Agreements</i>)
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RHUs	<i>Refugee Housing Units</i>
RLOs	Organizações Lideradas por Refugiados (<i>Refugee Led Organisations</i>)
RMS	<i>Results Monitoring Survey</i>
RMRP	Plano Anual de Resposta a Refugiados e Migrantes
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SO	<i>Sub-Office</i>
ToR	Termo de Referência (<i>Terms of Reference</i>)
UNCT	Equipe de País das Nações Unidas (<i>United Nations Country Team</i>)
UNDAF	Quadro de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas (<i>United Nations Development Assistance Framework</i>)
UNEG	Grupo de Avaliação das Nações Unidas (<i>United Nations Evaluation Group</i>)
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNSDCF	Quadro de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (<i>United Nations Sustainable Development Cooperation Framework</i>)
VBG	Violência Baseada em Gênero
VES	Vaga de Emprego Sinalizada

NOTAS DE LEITURA

- O relatório utiliza os termos “refugiados e migrantes” (ou pessoas refugiadas e migrantes) ou “população deslocada à força”, uma vez que esta é a terminologia habitualmente utilizada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), pelo Sistema das Nações Unidas (UNS), pela Plataforma de Coordenação Interagências para Refugiados e Migrantes da Venezuela (Plataforma R4V), pelas administrações públicas e por outros atores humanitários e de desenvolvimento no Brasil.
- A equipe de avaliação utiliza os termos “orçamento baseado nas necessidades da operação” e o seu acrônimo “OP” (Plano de Operações) e “fundos disponíveis” e o seu acrônimo “OL” (Orçamento de Nível Operacional), tal como apresentado nos Termos de Referência da avaliação e no documento Definições Orçamentais do ACNUR (última atualização: 06 de outubro de 2022 disponibilizado à equipe de avaliação).
- Em geral, a referência ao ACNUR no texto inclui também organizações parceiras e aliados que desempenham um papel estratégico e fundamental na implementação de programas e ações em prol das pessoas refugiadas e migrantes. A utilização sistemática da expressão “ACNUR e parceiros” foi evitada para facilitar a leitura.
- O período de avaliação abrange até meados de 2024. Quando os dados contextuais ou programáticos estavam prontamente disponíveis no momento da redação, foram incluídos números até dezembro de 2024 (ou até o último trimestre). Em outros casos, foram utilizados dados até a data-limite de junho de 2024.

RESUMO EXECUTIVO

INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

1. A avaliação da Estratégia de país do ACNUR no Brasil faz parte de uma série de avaliações criadas para contribuir com os processos de aprendizagem e planejamento. A avaliação em questão abrange o período de 2021 a 2024. As conclusões e recomendações da avaliação da estratégia nacional do ACNUR no Brasil servirão de base para a elaboração da nova estratégia plurianual, a ser lançada em 2026. A avaliação cobriu áreas geográficas do Brasil onde o ACNUR opera, especialmente no Norte, no Centro-oeste e no Sudeste. A avaliação está estruturada em torno de cinco critérios de avaliação (relevância, coerência, eficácia, eficiência, sustentabilidade), e cinco perguntas principais de avaliação. A avaliação seguiu princípios de participação e utilização, com caráter somativo e formativo. Utiliza uma abordagem baseada em teoria como estrutura de avaliação. A avaliação empregou métodos mistos para a coleta e análise de dados. As informações primárias foram obtidas por entrevistas e a implementação de uma pesquisa online. As fontes secundárias incluíram: i) Revisão documental; ii) Entrevistas semiestruturadas com 176 informantes-chave (52% mulheres); iii) Visitas de campo de projetos selecionados. A análise dos dados foi estruturada com base na matriz de avaliação. Uma análise das pesquisas *Results Monitoring Survey (RMS) 2022 e 2023* complementaram a triangulação.
2. A análise seguiu uma abordagem de gênero e equidade, conforme as diretrizes do Grupo de Avaliação das Nações Unidas, do ACNUR e do Plano de Ação do Sistema das Nações Unidas sobre Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres. A avaliação seguiu a Política de Avaliação do ACNUR e as Normas e Padrões de Avaliação do Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG). O controle de qualidade foi realizado em por meio de autoavaliação da equipe de avaliação e pelo serviço de avaliação do ACNUR. A avaliação está alinhada com as Diretrizes Éticas e o Código de Conduta do UNEG, bem como com o Código de Conduta do Fornecedor das Nações Unidas.
3. As limitações incluem dificuldades de interação com as administrações públicas devido às eleições municipais, variações nas respostas das instituições (federal, estaduais, municipais) ao deslocamento de pessoas de diversas nacionalidades, principalmente venezuelanas, fadiga das comunidades devido a investigações em curso, bem como a transição entre diferentes instrumentos de planejamento e monitorização dos resultados do ACNUR.

ACHADOS

Adaptação da estratégia do ACNUR no Brasil

4. Em resposta à crise de deslocamento venezuelano, o ACNUR Brasil desenvolveu uma estratégia que reflete um processo progressivo de adaptação às mudanças contextuais. Essa estratégia tem se caracterizado pela transição de uma abordagem emergencial inicial para uma atuação mais focada nos sistemas nacionais e sustentável, centrada no fortalecimento das políticas públicas nacionais de proteção e integração. No entanto, esta evolução na estratégia não foi suficientemente acompanhada por uma evolução semelhante na estrutura orçamental e no financiamento da operação.
5. Inicialmente, o ACNUR atuou de maneira decisiva na resposta imediata à emergência humanitária, apoiando o Governo do Brasil (GdB) na criação de modelos inovadores de recepção

e assistência à população venezuelana deslocada. Esses modelos, utilizados como referência, contemplaram o desenvolvimento de mecanismos eficazes de documentação, acolhimento e interiorização, implementados especialmente por meio da Operação Acolhida, em estreita parceria com autoridades civis e militares. Essa colaboração consolidou um modelo de cooperação humanitária-militar na América Latina.

6. A ação do ACNUR não se restringiu à população venezuelana. Com a diversificação dos movimentos mistos, a organização adaptou sua estratégia para incluir outras nacionalidades e grupos vulneráveis. Essa adaptação envolveu ações como o monitoramento de novos pontos de entrada, a inserção de mediadores culturais e o reforço das medidas de proteção específicas para populações em risco, em consonância com os princípios do direito internacional, como o acesso ao território e o *non-refoulement*.

7. Um dos pilares da adaptação estratégica foi a produção sistemática de dados desagregados e análises baseadas em evidências, que permitiram ajustar continuamente a atuação às necessidades emergentes e facilitar a formulação de "respostas adaptativas". A análise de contextos locais fundamentou ações de *advocacy* e formulação de políticas públicas, fomentando o diálogo com diferentes níveis do Estado e com o setor privado.

8. Apesar de ainda haver desafios relacionados ao equilíbrio entre a resposta às necessidades imediatas e as estratégias de médio prazo requeridas para a integração local, a abordagem do ACNUR no Brasil demonstra boa adaptação a diversos contextos subnacionais e sensível às múltiplas dimensões do deslocamento forçado.

Sinergias e papel catalisador

9. Na configuração da resposta nacional ao deslocamento forçado na Venezuela, o ACNUR Brasil demonstrou um papel catalisador ao fomentar sinergias e mobilizar uma ampla rede de atores em torno à proteção e integração de pessoas refugiadas e migrantes. Sua participação como co-líder da plataforma R4V, ao lado da OIM, mostrou-se fundamental para a coordenação multissetorial, alinhando-se a marcos normativos regionais, como a Declaração de Cartagena, e promovendo uma divisão de responsabilidades entre agências, e fortalecer um ecossistema de proteção mais robusto. A coordenação da plataforma R4V exigiu do ACNUR altos níveis de dedicação, que serviram para estabelecer uma divisão de trabalho, reforçar a abordagem de "localização" e apresentar uma interlocução razoavelmente ordenada com o GdB. No entanto, a coordenação da R4V não conseguiu evitar a fragmentação da resposta, devido ao grande número de parceiros e à diversidade de atores envolvidos, não apenas do ambiente humanitário.

10. A interação com o GdB foi estratégica, apesar de alguns desafios em questões de proteção internacional (p. ex., reconhecimento do status de refugiado como declaratório¹, acesso à proteção internacional em um contexto de movimentos mistos). Mais recentemente, a colaboração do ACNUR na II Conferência Nacional sobre Migrações, Refugiados e Apatridia (COMIGRAR) e na formulação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia consolidou seu papel na definição de políticas públicas de longo prazo.

11. A articulação do ACNUR com governos estaduais e municipais também foi crucial para a implementação de políticas de recepção e integração (programa Cidades Solidárias). Essa

¹ Consulte Definição de refugiado: The refugee definitions are declaratory, i.e. people are to be regarded as refugees until it is determined otherwise and apply in all situations including emergencies (UNHCR Emergency handbook).

iniciativa fortaleceu a capacidade institucional de cidades como São Paulo, Juiz de Fora, Belém e Manaus na formulação de Comitês e Planos Municipais para Refugiados e Migrantes. Apesar de serem pontos-chave de chegada e recepção de pessoas deslocadas da Venezuela, o ACNUR não conseguiu estabelecer uma colaboração estruturada com instituições-chave no município de Boa Vista e no estado de Roraima devido a fatores e ciclos políticos.

12. A atuação do ACNUR também se beneficiou de parcerias com organizações da sociedade civil, setor privado e outras agências, que possibilitaram ampliar a proteção e desenvolver iniciativas de capacitação profissional e empregabilidade (p. ex., Fórum de Empresas com Refugiados). Adicionalmente, o engajamento com instituições financeiras teve como foco compreender os impactos do deslocamento forçado e formular políticas públicas baseadas em evidências.

13. As sinergias e a complementaridade entre organizações têm sido mais difíceis em contextos urbanos com altos índices de violência que recebem pessoas refugiadas e migrantes (p. ex., São Paulo) e na resposta humanitária a outras situações de emergência fora da Operação Acolhida (p. ex., enchentes no Rio Grande do Sul).

Eficácia da resposta do ACNUR no Brasil

14. A posição do ACNUR sobre o deslocamento venezuelano no Brasil ampliou a proteção a várias nacionalidades, perfis e situações (movimentos mistos, eventos climáticos), e foi decisiva para o reconhecimento do estatuto de refugiados aos venezuelanos por meio de um procedimento *prima facie*. O ACNUR contribuiu para a adaptação da estrutura jurídica e das políticas públicas federais nos níveis estaduais e municipais, auxiliando na adoção de abordagens diferenciadas. Entre os desafios enfrentados, estão questões relacionadas à transparência e à priorização das vulnerabilidades no processo de reconhecimento do grupo, bem como as dificuldades enfrentadas para influenciar um contexto de proteção favorável nos municípios de Boa Vista e Pacaraima. Num contexto de movimentos mistos, a confusão sobre a aplicação da proteção internacional e a prevenção da associação do estatuto de refugiado apenas à questão da regularização de documentos foram desafios significativos.

15. No âmbito da Operação Acolhida, o ACNUR teve um papel determinante na provisão de documentação, acolhimento e assistência humanitária. A implementação de postos de triagem e o apoio técnico ao Comitê Nacional para os Refugiados do Brasil (CONARE) fortaleceram o sistema de asilo.

16. Quanto à promoção do acesso a serviços públicos, o ACNUR atuou na criação de conselhos locais e no apoio ao processo de interiorização, o que resultou em taxas razoáveis de e integração socioeconômica das pessoas interiorizadas. Iniciativas específicas, (p. ex., Empoderando Refugiadas, buscaram ampliar oportunidades para mulheres chefes de família, embora os resultados ainda estejam limitados.

17. O ACNUR também respondeu a desafios enfrentados por grupos com necessidades específicas, como indígenas Warao, pessoas idosas e pessoas com deficiência, por meio de programas voltados ao artesanato tradicional, habitação comunitária e capacitação profissional. No entanto, a discriminação, a dependência de ajuda externa e a fragmentação dos serviços dificultaram a efetividade. Embora eficaz em cobrir necessidades básicas, especialmente em situações de emergência, a utilização de transferências monetárias nem sempre se mostra associada a uma perspectiva de proteção abrangente.

18. Por fim, embora o Brasil ofereça um contexto normativo favorável, o acesso pleno à

proteção social, à moradia segura, e à serviços financeiros ainda apresenta disparidades marcantes entre diferentes grupos demográficos.

Adequação à finalidade da estrutura, da equipe e dos recursos do ACNUR no Brasil

19. A distribuição dos escritórios de campo no Brasil tem permitido cobrir as principais áreas de chegada, acolhimento e atendimento a uma ampla gama de necessidades de pessoas refugiadas e migrantes, especialmente provenientes da Venezuela. Os escritórios de campo evoluíram adequadamente, incorporando progressivamente pessoas de outras nacionalidades e perfis com necessidades de proteção na resposta do ACNUR. Essa evolução tem contribuído para uma resposta mais contextualizada às diferentes realidades subnacionais, fortalecendo parcerias com associações e atores locais, além de expandir as intervenções voltadas para a integração socioeconômica - particularmente nos estados do Sul – que vem se consolidando como uma prioridade crescente para o ACNUR no Brasil. No entanto, a resposta humanitária e de emergência continuou absorvendo uma parcela considerável dos recursos dos escritórios de campo, o que limita a capacidade de atender adequadamente às necessidades de integração socioeconômica da população venezuelana que chega do Norte aos estados receptores no Sul.

20. Embora o ACNUR tenha adotado medidas para adaptar sua equipe às necessidades emergentes, tais esforços têm sido insuficientes diante dos desafios e das mudanças enfrentadas no período. Diante da redução de recursos, o ACNUR passou a lidar com limitações como a diminuição da capacidade técnica, a sobrecarga de trabalho e algumas ineficiências decorrentes da redução do quadro de funcionários e de desequilíbrios na alocação de pessoal entre unidades funcionais e entre escritórios de campo (p. ex., o escritório nacional passa de 30% para 41% do total de pessoal entre 2021 e 2024). A redução de pessoal no escritório de campo de Boa Vista, embora em parte compreensível diante da evolução da estratégia do ACNUR, parece particularmente acentuada, considerando que o escritório gerenciou 43% do total de fundos (Orçamento de Nível Operacional - OPS) disponíveis. Embora a flexibilidade dos contratos temporários tenha possibilitado a resposta a emergências, ela levou a uma alta rotatividade de pessoal, limitando a continuidade das ações e a preservação da memória institucional.

21. A persistência de uma ampla lacuna ao longo de quatro anos (39% aproximadamente) entre o planejamento com base nas necessidades (OP) e os fundos disponíveis (OL), que permanecem inalterados durante o período, levanta dúvidas sobre a consistência do planejamento orçamentário baseado nas necessidades. Também evidencia fragilidades nos processos de priorização (OP / OL) e de alocação de fundos tanto entre linhas orçamentárias — ABOD, STAFF, OPS — quanto entre *outcomes*. A distribuição dos fundos disponíveis (OL) entre as linhas orçamentárias mostra um desequilíbrio entre o orçamento destinado à administração (ABOD) e ao pessoal (STAFF), em detrimento do orçamento alocado às operações (OPS), sugerindo limitações na capacidade de resposta do ACNUR. Além disso, as alocações de fundos disponíveis (OL) por *outcome* não parecem estar totalmente alinhadas aos objetivos e à evolução da estratégia do ACNUR no Brasil, já que a maior parte do financiamento do ACNUR foi destinada a necessidades humanitárias imediatas (42% do OL entre 2022 e 2024). Em relação ao modelo de financiamento da operação, os dados disponíveis mostram que o ACNUR no Brasil tem dependido fortemente do financiamento dos EUA. Embora os esforços para diversificar as fontes de financiamento tenham apresentado resultados positivos, eles continuam insuficientes para reduzir a dependência de um único doador.

Integração sustentável das pessoas refugiadas nos programas nacionais

22. O apoio do ACNUR ao Programa de Interiorização consolidou a integração local como solução de longo prazo, promovendo o acesso de pessoas refugiadas às políticas públicas. Nesse processo, o ACNUR assumiu papel chave na capacitação técnica de governos locais e estaduais, contribuindo para o fortalecimento de conselhos e comitês municipais e fomentando

a institucionalização de políticas de acolhimento e integração. No entanto, a sustentabilidade de algumas intervenções apoiadas pelo ACNUR apresenta riscos associados à falta de uma base administrativa governamental sólida para garantir a apropriação pelas administrações públicas, à fragilidade dos mecanismos de integração de políticas entre os três níveis de administração, a limitação de recursos públicos e à resistência em algumas instituições subnacionais.

23. A assistência direta, particularmente em Roraima, foi essencial para aliviar pressões associadas ao deslocamento forçado e viabilizar a transição de ações emergenciais para estratégias de desenvolvimento. Um exemplo dessa transição é a transferência da gestão dos abrigos para o GdB, sinalizando um movimento progressivo de nacionalização da resposta humanitária.

24. ACNUR promoveu iniciativas bem-sucedidas de empregabilidade e incentivou a mobilização do setor privado em favor da integração de pessoas refugiadas e migrantes no mercado de trabalho formal. O progresso foi feito em um contexto macroeconômico favorável, mas no qual o número de empresas privadas envolvidas em programas de inclusão no mercado de trabalho ainda é insuficiente para atender às necessidades existentes. A cooperação entre o ACNUR e as organizações de desenvolvimento tem sido fundamental para promover a integração socioeconómica; em particular, os estudos realizados com o Banco Mundial geraram dados e divulgaram os benefícios e as contribuições (laborais, económicas e sociais) da incorporação das pessoas refugiadas e migrantes no mercado de trabalho e da sua inclusão financeira.

CONCLUSÕES

Dimensão estratégica

25. **C1) Posicionamento institucional** – O trabalho conjunto e sustentado entre o ACNUR e o GdB tem sido essencial para a implementação de uma resposta humanitária em larga escala e com múltiplos atores ao deslocamento venezuelano, que se tornou uma referência internacional, apesar de algumas lacunas e limitações, em um contexto regional e global com políticas de asilo cada vez mais restritivas.

26. **C2) Mudanças recentes na arquitetura da ajuda humanitária²** - As reduções no financiamento humanitário geraram uma grave crise no modelo de financiamento do ACNUR (e da plataforma R4V em geral), forçando uma revisão da estratégia e do modelo de presença no país. Também se evidencia a necessidade de rever o mandato recebido do Secretário-Geral das Nações Unidas em 2018 para co-gerenciar a resposta ao deslocamento venezuelano.

27. **C3) Proteção** - O ACNUR tem adotado uma abordagem pragmática em seu engajamento com as instituições nacionais; por um lado, o ACNUR tem aproveitado as oportunidades para oferecer proteção e assistência em grande escala. Por outro lado, houve momentos

² A análise do impacto das decisões da nova administração dos EUA (fevereiro de 2025) no ACNUR Brasil (e globalmente) está fora do âmbito temporal da avaliação. No entanto, a equipe de avaliação reconhece a necessidade de refletir sobre a crise gerada pelas reduções no financiamento humanitário na organização e de realizar mudanças profundas na estratégia do ACNUR no Brasil. A equipe de avaliação identificou evidências que demonstram que o elevado grau de dependência do financiamento dos EUA representava um risco crítico para a operação (conforme apresentado no relatório), o que está de acordo com as conclusões de todas as CSEs realizadas nas Américas nos últimos três anos.

desafiadores, sobretudo em face de emergências que resultaram em situações de proteção não alinhadas com os mais elevados padrões de proteção.

Dimensão operacional

28. **C4) Sistema nacional de asilo** - O engajamento do ACNUR com o CONARE foi essencial para a manutenção e o desenvolvimento de boas práticas de proteção no sistema nacional de asilo, bem como na busca por decisões justas e eficientes. Da capacitação de pessoal, e apoio técnico (*secondments*, digitalização, debates), ao avanço da “capilaridade” nacional e *advocacy* contaram com o envolvimento do ACNUR.

29. **C5) Estratégia de visibilidade e participação em políticas públicas** - O trabalho conjunto do ACNUR com diversas instituições governamentais foi essencial para aumentar das pessoas refugiadas e migrantes, promovendo organizações lideradas por refugiados para sua integração nas agendas públicas. Ainda assim, persistem desafios na integração de pessoas refugiadas e migrantes nas agendas e serviços municipais, especialmente no estado de Roraima.

30. **C6) Integração socioeconômica** - O trabalho de *advocacy* tem sido eficaz na criação de um ambiente favorável à empregabilidade de pessoas refugiadas e migrantes, mobilizar parceiros privados e criar oportunidades, mas uma expansão regional e ações para superar preconceitos são necessárias para consolidar ambientes ainda mais inclusivos e alargar a mobilização das empresas.

31. **C7) Prioridades sustentáveis** - O desempenho do ACNUR no Brasil durante o período avaliado foi afetado por decisões tomadas antes do período abrangido pela avaliação, especialmente quando se tratava de resposta ao deslocamento maciço da população venezuelana. No entanto, os desafios práticos e políticos podem ter comprometido, em algumas situações, o alcance dos padrões mais altos de proteção e a adoção de melhores práticas.

32. **C8) Capacidade de adaptação a mudanças nos movimentos populacionais** - A evolução programática do ACNUR dentro da Operação Acolhida reflete um sofisticado entendimento das dinâmicas de deslocamento forçado contemporâneas, onde a interseção entre resposta emergencial e desenvolvimento sustentável demanda abordagens adaptativas e multissetoriais.

33. **C9) Ação climática** – A capacidade de resposta rápida às enchentes no Rio Grande do Sul posicionou o ACNUR como uma organização relevante na resposta ao deslocamento de populações induzido por eventos climáticos. No entanto, a resposta levantou questões sobre o papel do ACNUR em relação aos eventos climáticos, ao deslocamento interno no Brasil, e até que ponto deve o ACNUR assumir um papel operacional em tais emergências no Brasil.

Dimensão organizacional

34. **C10) Distribuição dos escritórios e da workforce** - A estrutura organizacional (escritórios de campo e *workforce*) do ACNUR no Brasil está parcialmente alinhada com seus objetivos estratégicos, principalmente por meio de uma presença direcionada e descentralizada nas principais regiões de fronteira e nos principais centros urbanos, onde pode implantar uma ampla gama de intervenções, desde assistência humanitária de emergência até soluções duradouras

35. **C11) Modelo de financiamento** - Houve desequilíbrios significativos no modelo de financiamento e na alocação orçamentária do ACNUR no Brasil (tanto entre ABOD, STAFF, OPS e resultados), o que dificultou o alinhamento dos recursos com as mudanças na estratégia e nos objetivos operacionais.

36. **C12) Qualidade do planejamento, orçamento e monitoramento** - Os dados quantitativos relacionados ao planejamento, orçamento e monitoramento da estratégia do ACNUR

disponibilizados para avaliação são de qualidade desigual, em termos de confiabilidade, consistência e clareza de apresentação, o que dificulta a análise mais detalhada da eficiência organizacional.

RECOMENDAÇÕES

37. As recomendações foram definidas em um workshop organizado com as equipes do ACNUR no Brasil, considerando as restrições orçamentárias. O capítulo Recomendações contém uma série de critérios propostos pela equipe de avaliação para auxiliar na priorização das ações recomendadas, especialmente em um contexto de reduções orçamentárias.

Dimensão estratégica

38. R1- Capitalizar a experiência do Governo do Brasil (GdB) para fortalecer a sua posição em fóruns regionais e internacionais sobre asilo, refúgio e proteção internacional, num contexto de crise de financiamento humanitário e em que seria necessário revisar o mandato recebido pelo ACNUR em 2028 do Secretário-Geral da ONU para co-gerenciar a resposta à situação na Venezuela.

39. R2 - Promover a consolidação do funcionamento do sistema nacional de asilo a partir dos padrões mais elevados de proteção internacional.

Dimensão operacional

40. R3) Promover a integração (*mainstreaming*) do refúgio e da proteção internacional nas instituições governamentais e nas políticas públicas (foco subnacional), em um contexto de movimentos mistos crescentes.

41. R4) Acompanhar a transformação da Operação Acolhida, de uma resposta humanitária emergencial específica ao deslocamento venezuelano, em um mecanismo de resposta ao deslocamento forçado da população integrado às instituições e políticas públicas.

42. R5) Reforçar a abordagem de localização da estratégia e ações do ACNUR Brasil atuação (com uma perspectiva de resposta sustentável).

43. R6) Repensar o papel do ACNUR no que diz respeito ao deslocamento causado por eventos climáticos extremos.

44. R7) Fortalecer a integração socioeconômica de pessoas refugiadas e migrantes com fatores de maior vulnerabilidade.

Dimensão organizacional

45. R8) Revisar os mecanismos de organização e distribuição da força de trabalho (*workforce*) entre escritórios e comunicação (interna e externa).

46. R9) Fortalecer os esforços para diversificar o modelo de financiamento do ACNUR no Brasil e incrementar a contribuição do Brasil como Estado membro para o financiamento corporativo.

47. R10) Melhorar a qualidade e a precisão do planejamento (orçamento e programa) e da estrutura de monitoramento de resultados,

48. R11) Melhorar a qualidade das RMS para garantir a sua fiabilidade como ferramenta essencial para monitorizar o planeamento com base no COMPASS.

1 INTRODUÇÃO

49. A avaliação da Estratégia de país do ACNUR no Brasil faz parte de uma série de avaliações criadas para contribuir com os processos de aprendizagem e planejamento. Essas avaliações têm como objetivo gerar evidências para fortalecer as melhorias operacionais em proteção, soluções e assistência para as pessoas que o ACNUR protege, incluindo as comunidades de acolhida, em um determinado país. As avaliações da estratégia do país se concentram no posicionamento estratégico, na vantagem comparativa e no desempenho organizacional do ACNUR. Embora as avaliações da estratégia nacional apoiem o aprendizado organizacional e a responsabilidade com base no desempenho passado, elas devem ser voltadas para o futuro. Ao destacar as lições aprendidas e os pontos fortes e desafios operacionais em nível nacional, as recomendações dessas avaliações ajudam a informar as futuras direções do ACNUR no planejamento operacional, mobilização de recursos e implementação em nível nacional.

50. A avaliação em questão foi realizada entre julho de 2024 e janeiro de 2025, com trabalho de campo em setembro e outubro de 2024, e forneceu resultados preliminares em janeiro de 2025. A elaboração e a revisão das diferentes versões do relatório ocorreram em fevereiro de 2025. As conclusões e recomendações da avaliação da estratégia nacional do ACNUR no Brasil servirão de base para o planejamento da atual Estratégia Plurianual, a ser lançada em 2026.

51. O período de avaliação foi caracterizado por reformas internas do ACNUR envolvendo: i) uma mudança na estrutura e na abordagem do planejamento estratégico, alinhada com o Pacto Global para Refugiados; e ii) o desenvolvimento de estratégias plurianuais em nível nacional. No Brasil, essas reformas foram implementadas gradualmente durante o período de avaliação, mas foram particularmente visíveis a partir de 2022.

52. Os principais públicos desta avaliação são o Representante do ACNUR no Brasil, o Diretor do Escritório para as Américas e a equipe do ACNUR no país e no Escritório Regional para as Américas. Os públicos secundários são as organizações parceiras.

2 OBJETIVO, ESCOPO E METODOLOGIA

53. Os objetivos, o escopo e a metodologia detalhada da avaliação estão disponíveis no anexo correspondente e foram amplamente descritos no Relatório Inicial.

2.1. Objetivo e escopo

54. As Avaliações da Estratégia do País têm como objetivo gerar evidências para fortalecer as melhorias na proteção, soluções e assistência para pessoas e comunidades³. A avaliação cobriu áreas geográficas selecionadas do Brasil onde o ACNUR opera, especialmente no Norte (Boa Vista, Belém e Manaus), no Centro-oeste (Brasília) e no Sudeste (São Paulo), e se concentrou em avaliar a estratégia e os programas do ACNUR durante o período 2021-2024.

55. Embora fora do escopo da avaliação, a elaboração deste relatório de avaliação coincide com o início da nova administração nos Estados Unidos as primeiras medidas em relação à política de migração e asilo, além de reduções crescentes no financiamento. Considerando os primeiros efeitos, a equipe de avaliação considera que a definição das recomendações no Brasil, com base na análise realizada nos últimos meses, não pode ser isolada de um contexto mais amplo em plena transformação.

2.2. Perguntas de avaliação

56. A avaliação está estruturada em torno de cinco critérios de avaliação (relevância, coerência, eficácia, eficiência, sustentabilidade), com base nas definições da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, e cinco perguntas principais de avaliação. De comum acordo, foi decidido unir três sub-perguntas destinadas a identificar fatores contextuais e organizacionais em uma única sub-pergunta no capítulo sobre eficácia.

2.3. Metodologia de avaliação

57. A avaliação seguiu princípios de participação⁴ e utilização⁵, com caráter somativo e formativo. Utiliza uma abordagem baseada em teoria⁶ como estrutura de avaliação para identificar fortalezas e mitigar debilidades na estratégia do ACNUR.

58. A matriz de avaliação foi a principal ferramenta de coleta de dados, estruturada em três níveis de análise: estratégico, operacional e organizacional. Cada pergunta foi vinculada a

³ Consulte o Anexo: Propósito, escopo e metodologia (versão detalhada) para obter uma descrição mais completa deste capítulo.

⁴ Desenvolver recomendações práticas para o posicionamento do ACNUR no Brasil e suas operações, levando em conta a evolução dos ambientes regionais e nacionais nos quais o escritório do país opera.

⁵ Envolver uma ampla gama de partes interessadas e adotar uma abordagem de cocriação para definir conjuntamente as recomendações..

⁶ A abordagem baseada em teoria é usada para orientar e informar a estrutura da avaliação, bem como a análise e a fundamentação dos resultados, conclusões e recomendações.

critérios de avaliação específicos e, por meio da triangulação de métodos qualitativos e quantitativos, possibilitou a reflexão e análise para a elaboração do relatório⁷.

2.3.1. Métodos de coleta de dados

59. A avaliação empregou métodos mistos para a coleta e análise de dados. Foram consultados 437 documentos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 176 informantes-chave (52% mulheres). A equipe de avaliação realizou visitas de campo a serviços de assistência para pessoas refugiadas e migrantes em Brasília, São Paulo, Manaus, Pacaraima e Boa Vista. Foi realizada uma pesquisa on-line com uma taxa de resposta de 28%⁸.

2.3.2. Análise e validação de dados

60. A análise dos dados foi estruturada com base na matriz de avaliação. No total, foram analisados 3.293 fragmentos de texto⁹ e os dados quantitativos foram analisados com o software R. Uma análise das pesquisas *Results Monitoring Survey* (RMS) 2022 e 2023 complementaram a triangulação das evidências. A análise seguiu uma abordagem de gênero e equidade, conforme as diretrizes do Grupo de Avaliação das Nações Unidas, do ACNUR e do Plano de Ação do Sistema das Nações Unidas sobre Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres. O processo foi reforçado por um *workshop* de cocriação de recomendações.

2.3.3. Governança e Controle de qualidade

61. A avaliação seguiu a Política de Avaliação do ACNUR e as Normas e Padrões de Avaliação do UNEG. O Oficial Associado de Avaliação do Bureau Regional gerenciou o processo, com apoio do Country Office (CO) Brasil. O Grupo de Referência da Avaliação composto por oito representantes de parceiros do ACNUR e partes interessadas no Brasil, contribuiu para a consolidação dos instrumentos de coleta de dados, validação dos achados e revisão do relatório final. O controle de qualidade foi realizado em dois níveis: (i) por meio de autoavaliação da equipe de avaliação; e (ii) pelo serviço de avaliação do ACNUR.

2.3.4. Limitações encontradas

62. As limitações incluem dificuldades de interação com as administrações públicas devido às eleições municipais, variações nas respostas das instituições (federal, estaduais, municipais) ao deslocamento de pessoas de diversas nacionalidades, principalmente venezuelanas, fadiga das comunidades devido a investigações em curso e transição para o ACNUR, bem como a transição entre diferentes instrumentos de planeamento e monitorização dos resultados da organização¹⁰.

2.3.5. Questões éticas e proteção de dados

63. A avaliação está alinhada com as Diretrizes Éticas e o Código de Conduta do UNEG, bem como com o Código de Conduta do Fornecedor das Nações Unidas¹¹. A avaliação está em

⁷ Consulte o Apêndice 3: Matriz de Avaliação.

⁸ Consulte o Apêndice 8: Online Survey Report.

⁹ Consulte o Apêndice 9: Relatório de codificação do Atlas.ti 24

¹⁰ Consulte o Apêndice 4: Restrições encontradas e medidas de atenuação.

¹¹ Código de Conduta para Avaliação no Sistema das Nações Unidas (2008) e Diretrizes Éticas para Avaliações do UNEG (2020).

conformidade com as diretrizes éticas internacionais e as práticas recomendadas de garantia de qualidade, processos de avaliação e pesquisa, que não exigem aprovação ética, desde que determinados princípios sejam garantidos.

3 CONTEXTO E OPERAÇÃO DO ACNUR

3.1. Contexto nacional

3.1.1. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

64. Entre 1990 e 2022, o IDH do Brasil cresceu 22,6%, com um avanço contínuo, interrompido apenas em 2015, 2020 e 2021, em resultado de crises como o impeachment de Dilma Rousseff e a pandemia de COVID-19. Embora o Brasil tenha registrado aumento do IDH em 2022, subindo de 0,756 para 0,760, caiu no ranking global da ONU, tornando-se o 17º país com maior IDH da América Latina e do Caribe. Como a 9ª maior economia do mundo, seu IDH sugere grandes disparidades sociais e econômicas na sociedade brasileira¹².

3.1.2. Contexto socioeconômico

65. Entre 2021 e 2024, o desempenho macroeconômico do Brasil demonstrou resiliência e crescimento constante, posicionando-o favoravelmente entre as principais economias da América Latina. Entre 2021 e 2024, o produto interno bruto (PIB) do Brasil apresentou um padrão de crescimento constante, refletindo a resiliência econômica do país e os esforços de recuperação pós-pandemia. Em 2021, a economia cresceu 4,8%, o que representa uma recuperação significativa face à contração de 3,3% registrada em 2020, devido à pandemia da COIVD-19. Nos anos seguintes, as taxas de crescimento do PIB brasileiro moderaram-se, com aumentos de 3,0% em 2022 e 2,9% em 2023. Em 2024, o crescimento do PIB brasileiro voltou a acelerar com um aumento de 3,4%, a taxa anual mais alta desde 2021¹³.

66. Apesar do bom desempenho macroeconômico, a comparação entre a renda per capita e o poder aquisitivo ilustra ainda mais as desigualdades que afigem a sociedade brasileira. Em 2024, a renda per capita média atingiu US\$ 340/mês¹⁴, o maior valor em 12 anos, mas o poder de compra real das famílias diminuiu 5% entre 2013 e 2023¹⁵. Essas disparidades se tornam ainda mais evidentes quando se observa a desigualdade entre estados: Roraima, por exemplo, apresentou em 2024 um rendimento mensal domiciliar per capita de apenas R\$1.538 (US\$270)¹⁶, valor significativamente abaixo da média nacional. Por outro lado, São Paulo,

¹² <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24reporten.pdf>
Acessado em: 2024-07-29.

¹³ Agência IBGE.

¹⁴ *Renda média per capita no Brasil cresce 11,5% e atinge maior valor em 12 anos - Secretaria de Comunicação Social.* (n.d.). Recuperado em 28 de julho de 2024, de <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/renda-media-per-capita-no-brasil-cresce-11-5-e-atinge-maior-valor-em-12-anos>.

¹⁵ *Poder de compra do brasileiro cai 5% em 10 anos | Economia | G1.* (n.d.). Recuperado em 25 de agosto de 2024, de <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/01/23/poder-de-compra-do-brasileiro-foi-corroido-quase-que-pela-metade-em-10-anos-entenda.ghtml>. Veja também: *Quaest: 63% dos brasileiros acham que poder de compra hoje é menor do que há um ano | CNN Brasil.* (n.d.). Recuperado em 25 de agosto de 2024, de <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/quaest-63-dos-brasileiros-acham-que-poder-de-compra-hoje-e-menor-do-que-ha-um-ano/>.

¹⁶ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr>.

principal centro econômico, registrou uma renda per capita de R\$2.662 (US\$465)¹⁷, evidenciando os contrastes regionais.

67. Em relação às condições do mercado de trabalho, este mostrou sinais de recuperação, com a taxa de desemprego a atingir 6,1% em dezembro de 2024, o valor mais baixo dos últimos dez anos¹⁸. Essa melhora também está relacionada à retomada gradual da atividade econômica após o fim da pandemia da COVID-19, demonstrada pelo maior número de ofertas de emprego formal disponíveis desde 2021, com crescimento de 16,5% em 2024¹⁹, em um contexto de crescimento macroeconômico em que o PIB registrou alta de 3,4% em relação ao ano anterior²⁰. Após um período de redução e enfraquecimento dos serviços sociais entre 2016 e 2022, agravado pela pandemia de COVID-19, o governo de Lula da Silva (a partir de 2023) retoma a agenda de promoção de políticas de bem-estar social. Como resultado, programas de assistência social como o Bolsa Família foram reativados naquele ano, tendo chegado a 56 milhões de pessoas em março de 2024. O programa passou a articular a transferência de renda com o acesso a serviços públicos essenciais, restabelecendo a integração com uma forte rede de serviços sociais de combate à pobreza²¹. O retorno do Bolsa Família em 2023 reavivou as preocupações sobre o seu impacto no bem-estar e estabilidade financeira de longo prazo dos beneficiários. As famílias recebem, em média, US\$ 125/mês, com possíveis adicionais, como o Benefício Primeira Infância e o Auxílio Gás. Em junho de 2024, o estado de São Paulo liderava em número de beneficiários do programa (2,57 milhões), sendo que 83,7% das famílias eram chefiadas por mulheres. O programa prioriza grupos vulneráveis, incluindo 225.582 famílias indígenas, 379.783 catadores de materiais recicláveis, 223.340 pessoas em situação de rua e 218.801 pessoas venezuelanas refugiadas e migrantes²². O Programa Bolsa Família tem sido fundamental para fornecer assistência social a pessoas refugiadas e migrantes em um contexto jurídico e de políticas públicas inclusivas (conforme descrito na seção abaixo). Nesse contexto, o Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)²³ destaca que 376.114 imigrantes de diversas nacionalidades estavam inscritos no Cadastro Único até 2022²⁴, o que evidencia a crescente elegibilidade desse público a programas como o Bolsa Família.

¹⁷ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp>.

¹⁸ *Brasil cierra el año con el desempleo más bajo en más de una década | Recuperado em 28 de dezembro de 2024, de* <https://elpais.com/america/2024-12-28/brasil-cierra-el-ano-con-el-desempleo-mas-bajo-en-mas-de-una-decada.html>.

¹⁹ Dados do Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/janeiro/novo-caged-emprego-formal-teve-crescimento-de-16-5-em-2024>.

²⁰ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponíveis em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/42774-pib-cresce-3-4-em-2024-e-fecha-o-ano-em-r-11-7-trilhoes>.

²¹ A articulação da transferência de renda do Bolsa Família com serviços públicos é feita através de um sistema de condicionalidades como vacinação infantil e pré-natal (saúde), e acompanhamento familiar realizado pelo CRAS (assistência social). Mais detalhes sobre as condicionalidades em: <https://bit.ly/4jMmr8f>.

²² Dados do Painel Interativo do Programa Bolsa Família – Plataforma R4V/MDS. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTk5NmE1YTItNDA1Zi00YTRlTk0ZWtYzlwMTA5MjdhOTk0liwi_dCl6ljE1ODgyNjklTlZmltNDNiNC1iZDZlLWjZTQ5YzhINjE4NilsImMiQjh9.

²³ OBMigra. Relatório Anual OBMigra 2024, p. 21. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados?id=401176>.

²⁴ As pessoas migrantes inscritas no Cadastro Único tornam-se elegíveis ao recebimento de benefícios de programas sociais, como o Programa Bolsa Família.

3.1.3. Direitos das pessoas refugiadas e migrantes e sua inclusão nos serviços públicos nacionais

68. A estrutura de serviços públicos do Brasil permite o acesso de solicitantes de asilo, pessoas refugiadas e migrantes aos serviços públicos, desde que cumpram os mesmos requisitos como o Registro no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que garante acesso a benefícios sociais. Em 2023, o processo de registro dos serviços sociais foi atualizado para facilitar a identificação de famílias indígenas refugiadas e migrantes por meio da inclusão de grupos étnicos de diferentes países.

69. Desde a redemocratização nos anos 1980, Brasil desenvolveu uma legislação acolhedora e inclusiva para pessoas refugiadas e migrantes. Por meio da L. 9474/1997, reconhecida pela ONU como uma das mais progressistas do mundo, incorporou a definição tradicional de refugiado da Convenção de 1951 e tornou obrigatórias as recomendações da Declaração de Cartagena de 1984. A legislação garante união familiar, documentação oficial e autorizações de trabalho aos refugiados e requerentes de asilo. Além disso, os artigos 42º a 46º da Lei 9.474/1997 formalizam as três soluções duradouras do ACNUR: repatriação (art. 42º), integração local (arts. 43º e 44º) e reinstalação num país terceiro (arts. 45º e 46º).

70. Apesar de ter sido promulgada, a L. 9.474/1997 teve um âmbito de aplicação limitado durante duas décadas. Em 2017, foi implementada uma nova lei de migração (Lei 13.445/2017), que introduziu um capítulo dedicado à proteção dos apátridas e estabeleceu um sistema para reduzir a apatridia. Esta lei também reforçou a aplicação da Convenção sobre Refugiados de 1951 e Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 no que se refere ao reconhecimento da apatridia.

71. Estas leis constituem a base jurídica da resposta do Brasil ao deslocamento forçado, demonstrando o empenho do Governo na proteção dos refugiados. Nos últimos seis anos, o Brasil consolidou a sua posição como país anfitrião, sobretudo devido à entrada sem precedentes de pessoas venezuelanas. Assim, por exemplo, o número de decisões sobre pedidos de asilo aumentou 200%, passando de 42.000 em 2022 para 140.000 em 2023 (CONARE).

72. Em 2023, o GdB iniciou consultas para elaborar a Política Nacional de Migração, Asilo e Apatridia. O processo conta com o apoio do ACNUR, da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), garantindo que a política responda às necessidades da população refugiada e migrante no Brasil. O resultado desse processo construtivo se materializou na 2ª Conferência Nacional sobre Migrações, Refugiados e Apatridia (COMIGRAR), realizada em novembro de 2024. Participaram ministérios, organizações internacionais, sociedade civil, academia bem como as próprias comunidades refugiadas, migrantes e apátridas. Foram estabelecidas seis prioridades: acesso a serviços públicos, integração socioeconômica, interculturalidade, governança e participação social, regularização documental e combate a violações de direitos. Sua implementação exige investimentos em formação, recursos e marcos regulatórios, reforçando o compromisso do GdB em liderar a agenda migratória na região²⁵.

²⁵ COMIGRAR, 2ª Conferência Nacional sobre Migração, Refúgio e Apatridia, de 8 a 10 de novembro de 2024, Brasília DF. | Recuperado em 17 de janeiro de 2025 de https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/cadernos-com-propostas-priorizadas/ES2COMIGRARCuadernoFinal_compressed.pdf.

3.2. Breve descrição das populações refugiadas e migrantes: dinâmica demográfica no Brasil

73. Até meados de 2024, o Brasil era o terceiro maior anfitrião de venezuelanos²⁶, com 793.348 pessoas, sendo 144.463 refugiados, 75.998 solicitantes de asilo e 572.877 com autorização de residência.²⁷ Para as pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas que residem no Brasil, o acesso à documentação não é um obstáculo. Em 2023, 98% relataram ter um tipo de documentação nacional, enquanto 96% disseram ter o Cartão Nacional de Saúde para acessar os serviços públicos de saúde em todo o país²⁸. No entanto, o acesso à documentação flutuou durante 2019-2023, impactado em 2020-2021 devido às políticas governamentais adotadas durante a pandemia da COVID-19, que incluíram o fechamento de fronteiras terrestres e a suspensão dos serviços de emissão ou renovação de documentação. Durante esse período, o ACNUR ainda conseguiu atender 42.000 refugiados, solicitantes de asilo e migrantes que foram registrados individualmente.

74. A maioria dos venezuelanos reside em Roraima e Amazonas, com 41,75%, e 71% dos domicílios incluem crianças. As crianças refugiadas têm 53% menos chances de frequentar a escola. As famílias chefiadas por mulheres somam 57%, e 24% dos domicílios possuem pessoas com deficiência.

75. Desde 2017, 1.028.634 venezuelanos entraram no país, dos quais 53% permaneceram no território brasileiro. Em novembro de 2024, estima-se que vivam atualmente no país 626.885 venezuelanos, o que representa um aumento de 7,1% desde maio de 2024²⁹. Após a eleição presidencial de julho de 2024 na Venezuela, tiveram picos de entradas diárias, chegando a 12.325 venezuelanos em agosto³⁰. O GdB reforçou o apoio federal em Roraima para atender a essa população.

76. Nacionais do Haiti e do Afeganistão fazem parte das comunidades de pessoas refugiadas e migrantes no Brasil. Em 2023, com o apoio do ACNUR, o GdB lançou um plano de ação para fortalecer a proteção e a integração local da população haitiana no Brasil. No mesmo ano, foram concedidos quase 10.000 vistos humanitários, o que representa um aumento de 45% em relação a 2022. O status migratório no Brasil garante o pleno usufruto de direitos, inclusive o acesso a empregos formais e serviços públicos. Isso, no entanto, não se traduz em menos obstáculos para encontrar um emprego para determinados grupos. Entre 2021 e 2024, apenas 1.057

²⁶ Brasil | R4V. (n.d.). Recuperado em 6 de agosto de 2024, de <https://www.r4v.info/pt/brazil>.

²⁷ UNHCR Protection Brief, October 2024: https://www.r4v.info/sites/g/files/tmzbdl2426/files/2025-01/Protection-Brief-Brazil_Oct2024.pdf

²⁸ JNA 2023 - Análise Conjunta Multissetorial das Necessidades de Refugiados e Migrantes da Venezuela no Brasil | R4V. (n.d.) Recuperado em 4 de agosto de 2024, de <https://www.r4v.info/pt/node/91261>.

²⁹ Números de refugiados e migrantes venezuelanos - relatório de novembro de 2024 R4V | Recuperado em 17 de janeiro de 2025 de <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-noviembre-3>.

³⁰ Un municipio de Brasil se ve abrumado con la llegada de migrantes venezolanos | Recuperado em 15 de setembro de 2024, de <https://elpais.com/america/2024-09-15/un-municipio-de-brasil-se-ve-abrumado-con-la-llegada-de-migrantes-venezolanos.html>.

pessoas refugiadas afeãs conseguiram emprego formal, comparado a 46.162 haitianos entre 2012 e 2024³¹.

77. Pessoas refugiadas e migrantes indígenas vindas da Venezuela enfrentam desafios devido às barreiras culturais, principalmente o idioma, além do acesso limitado a serviços básicos, como saúde e educação, e enfrentam mais desafios para acessar a realocação interna, especialmente o fluxo de trabalho.

78. O acordo de cooperação entre o GdB e o ACNUR foi recentemente promulgado no Decreto nº 11.809/2023, que formaliza o funcionamento do escritório do ACNUR no Brasil, com foco em proteção internacional e assistência humanitária às populações refugiadas e outras deslocadas à força. Entre os novos contextos dessa cooperação contam-se ações devido a catástrofes ambientais e climáticas. A mais recente ocorreu em maio de 2024 quando trabalhou em coordenação com o governo para prestar assistência às pessoas afetadas pelas enchentes no Rio Grande do Sul.

3.2.1. Impacto do novo Governo dos Estados Unidos sobre o deslocamento forçado

79. As políticas migratórias da nova administração dos Estados Unidos, que incluem controle rigoroso das fronteiras, deportações em massa de migrantes irregulares, suspensão do sistema de refugiados, e interrupção do financiamento humanitário impuseram desafios aos governos e as agências internacionais que fornecem assistência e proteção a pessoas refugiadas e migrantes. No Brasil, a falta de financiamento levou a OIM a suspender temporariamente as suas atividades, afetando diretamente a Operação Acolhida. Da mesma forma, as recentes deportações de migrantes brasileiros dos Estados Unidos da América geraram tensões diplomáticas entre os dois países³².

3.3. Contexto operacional; a Operação Acolhida e o papel do ACNUR³³

80. Em abril de 2018, o Secretário-Geral da ONU atribuiu ao ACNUR e à OIM a tarefa de coordenar a resposta à situação venezuelana³⁴ em 17 países da América Latina e do Caribe, formando a Plataforma Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V). Até outubro de 2024, a R4V

³¹ Informes sobre o mercado de trabalho formal brasileiro para pessoas que necessitam de proteção internacional – UNHCR Recuperado em 18 de janeiro de 2025 de <https://www.acnur.org/br/media/informe-sobre-o-mercado-de-trabalho-formal-para-pessoas-haitianas-no-brasil> e <https://www.acnur.org/br/media/informe-sobre-o-mercado-de-trabalho-formal-para-pessoas-refugiadas-afeãs-no-brasil>.

³² Voo de nacionais repatriados procedente dos EUA Recuperado em 28 de janeiro de 2025 https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/voo-de-nacionais-deportados-pelos-euase.

³³ Esta seção concentra-se na implantação e no apoio da Operação Acolhida, já que essa é a principal intervenção do ACNUR no Brasil, visando manter a brevidade de um capítulo descritivo e introdutório. Além do apoio institucional técnico e operacional do ACNUR à Operação Acolhida, a resposta do ACNUR também incorporou componentes de advocacia, parcerias, capacitação etc.

³⁴ A Venezuela está em meio a um colapso social e humanitário sem precedentes que levou à insegurança alimentar, hiperinflação, instabilidade regional e à segunda maior crise migratória do mundo. Embora tenha começado durante o regime de Hugo Chávez, a situação se agravou por volta de 2015, durante a presidência de Nicolás Maduro, devido a uma combinação de preços baixos do petróleo e falta de produção de petróleo como resultado da falta de manutenção e investimento.

Brasil contava com 55 parceiros, incluindo agências da ONU e organizações da sociedade civil. Seus principais produtos incluem o Plano Anual de Resposta a Refugiados e Migrantes (RMRP) e a Avaliação Conjunta de Necessidades (JNA). Para 2023-2024, o RMRP Brasil reuniu 42 organizações, estimando uma necessidade financeira de US\$122 milhões.

81. No Brasil, o ACNUR atua diretamente e por meio de 15 parceiros em diversas regiões do país. Possui escritórios em Brasília (sede nacional), Boa Vista (subescritório), Manaus e São Paulo (escritórios de campo) além de Pacaraima e Belém (duas unidades de campo). Desde maio de 2024, enviou uma equipe ao Rio Grande do Sul para apoiar a resposta emergencial às enchentes.

82. A resposta do Brasil à crise venezuelana foi reconhecida como inovadora e abrangente, combinando assistência humanitária com integração socioeconómica³⁵. Desde 2018, o governo tem implementado medidas legais para “federalizar” a resposta ao deslocamento forçado, nomeadamente através do reforço do controle das fronteiras, da facilitação da mobilidade dos refugiados e da coordenação da assistência em termos de abrigo, vacinação e distribuição de alimentos e produtos básicos.

83. O apoio do ACNUR à resposta humanitária nacional (“Operação Acolhida”) é realizado em coordenação com órgãos do GdB como Ministério do Desenvolvimento Social (incluindo o Subcomitê federal para acolhimento e interiorização de imigrantes em situação de vulnerabilidade) e a Casa Civil. Além disso, o GdB reconheceu oficialmente o fluxo de pessoas refugiadas e migrantes como ocorrendo devido a uma “crise humanitária” e listou as medidas a serem tomadas como assistência emergencial para fornecer apoio a essas pessoas forçadas a se deslocar. Para organizar a resposta humanitária ao deslocamento venezuelano, foi deflagrada a Operação Acolhida, tanto em Pacaraima quanto em Boa Vista. O Ministério da Defesa, atuando como coordenador operacional da resposta coordenada, começou oficialmente a estruturar a operação em março de 2018.

84. A Operação Acolhida atua em três frentes: (i) Controle de fronteira – recepção e documentação em centros de Pacaraima e Boa Vista, permitindo pedidos de proteção internacional ou autorizações de residência; (ii) Abrigo temporário e assistência humanitária – acolhimento em abrigos e centros de trânsito coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e ACNUR; e (iii) Realocação interna voluntária – possibilidade de transferência voluntária para outros municípios em busca de inclusão socioeconômica.

85. Desde o início da Operação Acolhida, os venezuelanos que chegam a Pacaraima são transportados gratuitamente para Boa Vista, onde há um centro de triagem com os mesmos serviços da fronteira. Por meio de seus parceiros, o ACNUR já coordenou até sete abrigos ativos³⁶ em Roraima, incluindo Jardim Floresta, Pricumã, Rondon 1 e 5, Waraotuma a Tuaranoko, Centro de Trânsito BV-8 e Janokoida. No momento da redação do presente relatório, o ACNUR coordena 2 abrigos (Jardim Floresta e Pricumã) e 1 centro de trânsito (BV8).

³⁵ A resposta brasileira as pessoas refugiadas e migrantes venezuelanos é | OIM Brasil. (n.d.). Recuperado em 25 de agosto de 2024, de <https://brazil.iom.int/pt-br/news/resposta-brasileira-aos-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-e-referencia-para-outros-governos>

³⁶ Perfil dos Abrigos em Roraima. (n.d.). Recuperado em 6 de agosto de 2024, de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTRhOWVIOTgtYTk2MS00YmY3LWEyY2YtMGM1Y2MzODFjMmVjliwidCl6ImU1YzM3OTgxLTy2NjQtNDEzNC04YTbjLTy1NDNkMmFmODBiZSlsmMiOjh9>

informação referente a 6 de abril de 2024

86. Outro serviço importante disponível para pessoas refugiadas e migrantes venezuelanos em Roraima é a possibilidade de se registrar para participar do esquema de realocação voluntária interna intitulado interiorização. Inspirado na resposta ao fluxo haitiano (2012-2014), o programa envolve os governos federal, estadual e municipal, com apoio do ACNUR, da OIM e da sociedade civil.

87. Desde seu início, em abril de 2018, até maio de 2024 o programa de interiorização realocou 134.071 venezuelanos para 930 municípios em todo o Brasil³⁷. O processo é gratuito, voluntário e exclusivo para cidadãos venezuelanos. Há quatro modalidades de realocação, cada uma com requisitos específicos:

88. **Modalidade Institucional (abrigó-abrigó)**- Destinado a pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas abrigadas em Roraima que querem ser interiorizados e não tem condições por outras modalidades de interiorização. Eles são transferidos para centro de acolhida e integração temporários em outras cidades, onde podem ficar por até três meses, com acesso a alimentos, kits de higiene e apoio à integração. Cerca de 70% das pessoas beneficiárias dessa modalidade relataram ter uma fonte de renda após três meses de estadia³⁸. Em setembro de 2024, o ACNUR apoiou três centros de recepção e integração com capacidade para 150 pessoas. Até dezembro de 2024, 17.208 pessoas foram realocadas através da modalidade institucional dentre as quais 7.369 receberam apoio do ACNUR. No panorama geral, desde 2018, o ACNUR já apoiou mais de 50 centros de acolhida e integração, seja por meio de parceiros implementadores ou com apoios mistos através de parceiros operacionais.

89. **Reunião familiar** - É exclusiva para familiares que desejam se juntar a pessoas refugiadas legalmente estabelecidas no Brasil. Ao contrário da realocação entre abrigos, está também disponível para aqueles que vivem fora dos abrigos de Roraima. A família anfitriã deve demonstrar capacidade financeira para sustentar o novo membro sem pôr em risco a sua própria subsistência.

90. **Reunificação social** - semelhante à reunificação familiar, mas disponível para venezuelanos que desejam se reunir com amigos ou pessoas com laços emocionais em outras cidades. Não é necessária prova de parentesco, mas o anfitrião deve demonstrar capacidade financeira e social para acomodar o requerente sem colocar em risco seu próprio sustento. São necessários documentos, comprovante de renda e ausência de antecedentes criminais.

91. **Realocação interna para trabalho ou Vaga de Emprego Sinalizada (VES)** - As pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas poderão ser realocadas de Roraima mediante o compromisso assinado de empresas brasileiras. A seleção ocorre antes da realocação e as vagas são geridas pelo GdB ou pelos seus parceiros. A Operação Acolhida, por meio do Centro de Coordenação e Interiorização coordena viagens e empregadores com o intuito de prevenir a exploração. Os beneficiários recebem apoio social por um período de até três meses.

92. O ACNUR oferece suporte extra para famílias com crianças por meio de *Cash-Based Interventions* (CBI), garantindo assistência financeira para cobrir necessidades básicas no primeiro mês até o recebimento do salário. Em casos de maior vulnerabilidade, o apoio pode ser

³⁷ Para dados sobre empregabilidade, duração do emprego e inclusão econômica da população venezuelana, ver Seção 4 – EQ3.1.

³⁸ Consulte: <https://www.acnur.org.br/interiorizacao>. Acessado em 10 de outubro de 2024.

estendido por mais de um mês. Além do CBI, o ACNUR também oferece assistência complementar na realocação interna para trabalho por meio de outras iniciativas:

- Empoderando Refugiadas: O ACNUR, o Pacto Global - Rede Brasil e a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres) uniram forças para promover o acesso de mulheres refugiadas e migrantes ao trabalho, oferecendo oficinas (incluindo treinamentos vocacionais em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial -SENAC-) em Boa Vista e sensibilizando empregadores do setor privado do Fórum de Empresas com Refugiados que oferecem oportunidades de trabalho a pessoas refugiadas e migrantes, incluindo aquelas que podem ser interiorizadas por meio da Operação Acolhida.
- Empresas com Refugiados: é uma plataforma do ACNUR e do Pacto Global – Rede Brasil que promove a empregabilidade e o empreendedorismo de refugiados. Conecta empregadores de todo o Brasil que oferecem vagas a pessoas venezuelanas por meio da intermediação da Operação Acolhida, incentivando a inclusão socioeconômica no setor privado.

3.3.1. Visão geral da operação e presença do ACNUR no Brasil

93. Desde 2019, os programas do ACNUR no Brasil evoluíram significativamente, especialmente devido à resposta à situação venezuelana. A presença do ACNUR no Brasil foi estruturada em torno de um escritório nacional em Brasília e de escritórios de campo em São Paulo, Manaus, Boa Vista, Belém e Pacaraima. Em 2020, a *Field Office* (FO) de Boa Vista foi atualizada para *Sub-Office* (SO), supervisionando a *Field Unit* (FU) em Pacaraima. A operação manteve 270 funcionários em 2022 e 221 em 2023³⁹, com 40 parceiros em 2019 focando na integração social e econômica de pessoas refugiadas. O financiamento continuou sendo um desafio, com necessidades orçamentárias anuais de US\$52,5 milhões entre 2022 e 2024, sendo que os fundos disponíveis representaram apenas 38,5% das necessidades planejadas.

94. A mobilização de recursos continuou sendo um desafio para o ACNUR no Brasil, especialmente diante das emergências, como as enchentes no Rio Grande do Sul e o aumento de pessoas refugiadas do Afeganistão. A operação enfrentou dificuldades para adaptar suas respostas com recursos já comprometidos.

95. Entre 2022 e 2024, o orçamento anual planejado com base nas necessidades (OP) foi de US\$52,5 milhões, mas os fundos disponíveis (OL) representaram apenas 38,5% desse valor, com uma diminuição de 3%⁴⁰. A maior parte do financiamento veio dos Estados Unidos. Até 2024, os Estados Unidos, através do *Bureau for Population, Refugees, and Migration* (PRM), destacou-se como um dos principais financiadores da operação do ACNUR no Brasil, contribuindo com 41% do OL em 2021; 49% em 2022; 58% em 2023 e 50% em 2024⁴¹.

96. Globalmente, o ACNUR tem trabalhado em coordenação com os governos federal, estadual e municipal, bem como com outras agências governamentais, organizações da sociedade civil, o setor privado e o meio acadêmico.

³⁹ Dados da força de trabalho – *workforce* - do ACNUR fornecidos pelo ACNUR Brasil.

⁴⁰ UNHCR: BRA_OP OL budget 2022-2024; Brazil financial data_2021-2023.

⁴¹ UNHCR: Brazil Funding Update 2021-2024; Funding by type of donor 2021-2024.

97. De 2019 a 2023, o ACNUR integrou a Equipe de País das Nações Unidas (UNCT), participando de diversos subgrupos e contribuindo para a atualização do Plano de Trabalho Conjunto 2017-2021 do Quadro de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF)⁴², e o desenvolvimento do Quadro de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (UNSDCF)⁴³ 2023-2027, com foco em cinco pilares (transformação económica, inclusão social, meio ambiente, governança e desenvolvimento sustentável). Em 2023, fortaleceu parcerias com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a OIT e outras agências para garantir a inclusão de pessoas refugiadas no sistema de desenvolvimento da ONU.

98. Em 2023, o ACNUR iniciou discussões com o GdB para tornar a Operação Acolhida⁴⁴ sustentável a longo prazo, alinhando-a às políticas públicas e à criação de uma Política Nacional de Migração, Asilo e Apatridia.

⁴² Para obter mais informações, consulte: <https://brasil.un.org/pt-br/52528-marco-de-assist%C3%A3ncia-das-na%C3%A7%C3%A7%C3%A3o-unidas-para-o-desenvolvimento-2012-2015>.

⁴³ Para obter mais informações, consulte: <https://unsgd.un.org/resources/united-nations-sustainable-development-cooperation-framework-guidance>.

⁴⁴ Consulte a seção anterior.

4 ACHADOS

4.1. Adaptação da estratégia do ACNUR no Brasil

EQ1. Em que medida o ACNUR adaptou a sua estratégia em resposta à situação na Venezuela, tendo em conta as necessidades dos refugiados, dos migrantes e das comunidades de acolhimento, o contexto regional e outros casos?

99. O ACNUR apoiou a resposta do GdB, contribuindo para o desenvolvimento de novos modelos de recepção e assistência que serviram de referência, gerando dados desagregados e análises conjuntas para adaptar a resposta à diversificação das necessidades de proteção de um maior número de nacionalidades e de necessidades específicas. A geração de dados também tem sido essencial para as ações de advocacy do ACNUR em políticas públicas relacionadas à mobilidade humana, para demonstrar as contribuições de pessoas refugiadas e migrantes para a economia e o setor privado, e para a tomada de decisões com base em evidências.

100. Entretanto, a persistência das necessidades humanitárias dificultou a adaptação e o equilíbrio entre a resposta às necessidades imediatas e a adoção da perspectiva de médio prazo necessária para uma abordagem sustentável do programa. O ACNUR fortaleceu a análise das necessidades de proteção em um contexto de movimentos mistos, defendeu o direito de acesso ao território e o princípio de *non-refoulement*. Com a diversificação dos movimentos mistos, o ACNUR adaptou suas ações para além da população venezuelana, abrangendo outras nacionalidades e grupos vulneráveis. Esse processo envolveu a ampliação dos pontos de entrada monitorados, a adoção de mediadores culturais e o fortalecimento da proteção de novos perfis de pessoas em situação de vulnerabilidade..

101. A adaptação estratégica do ACNUR no Brasil em resposta ao deslocamento forçado de pessoas venezuelanas reflete um processo de transição de uma abordagem emergencial para outra de fortalecimento das políticas públicas de proteção e integração. No entanto, esta evolução na estratégia não foi suficientemente acompanhada por uma evolução semelhante na estrutura orçamental e no financiamento da operação⁴⁵. ACNUR tem desempenhado um papel central na Operação Acolhida, colaborando com o GdB em ações de recepção, documentação e interiorização. O apoio crescente à inclusão socioeconómica (eixo central da interiorização e reflexo das prioridades governamentais) tem sido fundamental para gerar oportunidades de acesso ao mercado de trabalho formal para as pessoas refugiadas e migrantes. A presença antecipada do ACNUR na fronteira com a Venezuela e o seu alinhamento com políticas governamentais foram determinantes para que a organização desempenhe um papel chave na atualização de diretrizes nacionais sobre mobilidade humana durante 2023 e 2024. A parceria com autoridades civis e militares no âmbito da Operação Acolhida consolidou um modelo inovador de cooperação humanitária-militar na América Latina.

⁴⁵ Veja o capítulo “Adequação à finalidade da estrutura, da equipe e dos recursos do ACNUR no Brasil”.

4.1.1. EQ1.1. Em que medida o atual posicionamento estratégico do ACNUR no país responde eficazmente às necessidades da população venezuelana e de outros casos, tendo em conta a natureza prolongada da situação, a evolução do contexto e os recursos disponíveis (p. ex. financiamento dos doadores, oportunidades do sector privado)?

102. O ACNUR tem sido um parceiro fundamental do GdB desde o início do deslocamento venezuelano para a criação, implementação, gestão e monitoramento da Operação Acolhida, uma estratégia de resposta nacional em larga escala para responder à maior crise de deslocamento humano no Brasil e no continente⁴⁶. O ACNUR não apenas esteve alinhado com as estratégias governamentais, mas sua presença antecipada na fronteira com a Venezuela desde 2016, seu posicionamento institucional e o desdobramento de suas capacidades para apoiar a Operação Acolhida de forma abrangente e sustentada ao longo do tempo influenciaram decisivamente as políticas nacionais de mobilidade humana e resposta a emergências. O trabalho conjunto e o alinhamento do ACNUR ocorreram em todos os três níveis da administração pública (federal, estadual e municipal) e permaneceram estáveis, independentemente dos ciclos políticos e das rotações institucionais. O ACNUR também tem trabalhado de forma integrada com o poder civil e militar (Força-Tarefa Logística Humanitária⁴⁷), no que tem sido uma experiência de referência nacional⁴⁸ e internacional na colaboração humanitária-militar em resposta ao deslocamento de grande escala da população venezuelana.

103. O posicionamento do ACNUR no país e seu papel como co-líder da plataforma R4V conseguiu desenvolver interesse de múltiplos atores tanto sobre os aspectos gerais da temática do refúgio e das pessoas refugiadas, quanto em temas específicos de direitos, acesso a serviços, integração e busca de soluções e de envolver novos parceiros na busca de aperfeiçoar o “ecossistema de proteção às pessoas refugiadas e migrantes” no Brasil. O Brasil é reconhecido positivamente no que tange sua estrutura de proteção às pessoas refugiadas por seu esquema tripartite, envolvendo governo, sociedade civil e a comunidade internacional por meio do ACNUR. O rol de atores envolvidos tem sido constantemente ampliado. Tal fato foi exemplificado por exemplo com o aumento de parcerias entre o ACNUR e Universidades, o aperfeiçoamento da participação de órgãos públicos com mandatos de direitos humanos no tema, o fomento de parceiras com organizações lideradas por pessoas refugiadas⁴⁹ e o engajamento do setor privado (com empresas, bancos de fomento e atores de desenvolvimento). Em termos de integração, as intervenções do ACNUR para promover a integração econômica geraram mais e melhores oportunidades de contratação de pessoas refugiadas e migrantes por empresas privadas⁵⁰. No entanto, o escopo dessas ações foi limitado por uma estrutura orçamentária da operação que não estava suficientemente alinhada à evolução da estratégia do ACNUR (que passou de um foco em emergência para um foco em

⁴⁶ A Operação Acolhida foi criada pela Medida Provisória nº 820/2018, convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 13.684/2018, que trata das ações de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de movimentos mistos provocado por crise humanitária, e institui o Comitê Federal de Assistência Emergencial regulado pelo Decreto nº 9.970 de 2019. A Operação Acolhida foi estabelecida em três grandes eixos: Ordenamento da Fronteira, Abrigamento e Interiorização.

⁴⁷ A Diretriz Ministerial no 03/2018 autorizou a criação da Força-Tarefa Logística Humanitária como parte da Operação Acolhida). As Forças Armadas são responsáveis por prestarem o apoio logístico à operação nas áreas de infraestrutura, transporte, saúde e administração de outras instituições de governo, agências das Nações Unidas e entidades da sociedade civil.

⁴⁸ SILVA, Josias Marcos de Resende. Força-Tarefa Logística Humanitária: o desenvolvimento de capacidades militares, no contexto da Operação Acolhida. Observatório Militar da Praia Vermelha. Rio de Janeiro: ECEME, 2020

⁴⁹ Em 2024 o ACNUR financiou 40 RLOs em todo o país.

⁵⁰ Veja o capítulo “Eficácia”.

integração socioeconômica)⁵¹. O ACNUR esteve engajado, ainda, no desenvolvimento de capacidades locais, com diálogo forte com governos estaduais e municipais, auxiliando na criação de conselhos, comitês, leis e planos de ação. Se tradicionalmente o alinhamento e o diálogo do ACNUR era com o GdB, esses novos atores trazem uma nova dimensão para a atuação do órgão no Brasil.

4.1.2. EQ.1.2. Como o ACNUR adaptou a sua estratégia ao longo do tempo para responder aos movimentos mistos, à evolução das necessidades de proteção, aos pontos de entrada e às mudanças nas prioridades dos doadores?

104. **A estratégia do ACNUR evoluiu de uma abordagem humanitária de apoio à resposta emergencial do GdB ao deslocamento venezuelano para uma abordagem mais ampla, voltada ao fortalecimento de políticas e serviços públicos. Isso inclui, em particular, o desenvolvimento da Política Nacional de Migração, Asilo e Apatridia durante 2024 e a integração local.** No entanto, a persistência das necessidades humanitárias, tanto ligadas ao deslocamento venezuelano (incluindo pessoas refugiadas indígenas), quanto de outras nacionalidades (como os afegãos) e situações (p. ex., pandemia), dificultou o equilíbrio entre responder às necessidades imediatas e adotar uma perspectiva de médio prazo, necessária para uma abordagem sustentável dos programas (*sustainable responses*) e para o acompanhamento das instituições nacionais. Apesar de uma certa diminuição na intensidade dos fluxos populacionais venezuelanos para o Brasil através de Pacaraima⁵², a deterioração da situação na Venezuela (agravada após as eleições de 2024) continuou a gerar necessidades humanitárias no estado de Roraima. A capacidade de adaptação do ACNUR no Brasil foi reconhecida não apenas em relação às flutuações nos influxos populacionais, mas também em várias situações de emergência que ocorreram nos últimos 4 anos (pandemia de COVID-19, eventos climáticos). A pesquisa online indica que a adaptabilidade do ACNUR aos movimentos mistos e às necessidades em constante mudança é considerada positiva pela maioria dos participantes (55% classificam a adaptabilidade como boa ou muito boa)⁵³.

105. Mesmo assim, as dificuldades enfrentadas no processo de transferência da gestão dos abrigos em Roraima para instituições nacionais em 2024 exemplificam os desafios de se afastar de uma abordagem assistencialista em um contexto humanitário, no qual o ACNUR continua a ser visto como um parceiro fundamental da Operação Acolhida.

106. Além da proteção internacional aos venezuelanos, a necessidade de apoio ao sistema nacional de refúgio permaneceu persistente em um período em que o número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado aumentou de cerca de 30.000 em 2020 para quase 60.000 em 2024, com uma elevada diversidade de nacionalidades (mais de 150 países em 2023⁵⁴). Em 2024, as inundações no Rio Grande do Sul levaram à intervenção do ACNUR na resposta de emergência, que foi amplamente reconhecida, mas que impactou os programas

⁵¹ Veja o capítulo sobre alinhamento da estrutura e dos recursos da operação com a estratégia.

⁵² A média diária de entradas pela fronteira mostra uma tendência de desaceleração, embora com muitas oscilações durante o período avaliado (p. ex., um aumento após as eleições na Venezuela em 2024). Nos últimos quatro anos, o número acumulado de pessoas refugiadas e migrantes venezuelanos no Brasil tem aumentado constantemente.

⁵³ Veja Apêndice 8: Online Survey Report.

⁵⁴ JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; DE OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2024

regulares em andamento e gerou debates com instituições nacionais sobre a pertinência da resposta do ACNUR.

107. Durante o ano de 2024, o ACNUR, em colaboração com a OIM e outras organizações, forneceu assistência institucional e técnica ao GdB no âmbito do processo participativo de elaboração da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, que consolida o papel do ACNUR em um cenário de movimentos mistos no Brasil.

108. O ACNUR apoiou a resposta do GdB, contribuindo para o desenvolvimento de novos modelos de recepção e assistência, que servem de referência ou boa prática, geram dados mais desagregados⁵⁵ e análises conjuntas, e fortalecem a advocacy com os atores nacionais (incluindo uma abordagem mais descentralizada com os governos locais), de modo a responderem à diversificação e complexidade das necessidades de proteção de um maior número de nacionalidades e pontos de entrada no Brasil. A estratégia do ACNUR deixou de se concentrar no apoio à resposta federal ao deslocamento venezuelano (caracterizado por entradas em grande escala pelo Norte do país, nomeadamente em Pacaraima) e passou a promover uma visão mais ampla que engloba necessidades previamente existentes, mas não identificadas (p. ex., a população haitiana há muito tempo assentada), necessidades emergentes (p. ex., populações afgãs, palestinas e cubanas) e novos pontos de entrada (aeroporto de São Paulo e outros pontos de fronteira terrestre no Norte do país). A diversidade de nacionalidades e de situações de proteção no Brasil levou o ACNUR e os parceiros nacionais a recorrerem a mediadores culturais, a desenvolverem serviços culturalmente adaptados, a fortalecerem a resposta à violência baseada no género e a monitorarem novas passagens de fronteira nos estados do Acre, Amapá e Roraima. O trabalho conjunto do ACNUR com instituições e parceiros nacionais, especialmente a nível subnacional, foi essencial para garantir a proteção dos novos perfis populacionais. A nível organizacional, a autonomia concedida aos escritórios de campo e o estabelecimento de parcerias (federais e municipais) foram fundamentais para adaptar uma estratégia nacional a contextos subnacionais muito diferentes.

109. O ACNUR fortaleceu a análise das necessidades de proteção em movimentos mistos crescentes e o advocacy para defender o direito de acesso ao território, o princípio de *non-refoulement*, em um contexto em que o Brasil se tornou um *hub* de chegadas e trânsito para a América do Norte, e onde as autoridades nacionais restringiram a entrada sem visto para evitar o uso *mala-fide*⁵⁶ do refúgio e estadias irregulares. O ACNUR expandiu os exercícios para monitorar as necessidades de proteção internacional e os fluxos de fronteira em um período de aumento de chegadas de pessoas de fora do continente que usaram o Brasil como parte da rota de trânsito para a América do Norte. A preocupação das autoridades brasileiras com o possível aumento de pedidos de refúgio protocolados no aeroporto de Guarulhos, as entradas irregulares no Brasil e a atividade de máfias de contrabando de pessoas de países asiáticos motivaram a emissão de uma Nota Técnica pelo Ministério da Justiça

⁵⁵ Ver pergunta de avaliação 1.5 Até que ponto o ACNUR usou processos e ferramentas baseados em evidências para identificar as necessidades das pessoas deslocadas à força e priorizar as áreas de intervenção?

⁵⁶ Nos documentos do ACNUR e nas diretrizes para determinação do estatuto de refugiado (RSD), a expressão “mala fide” é frequentemente utilizada em referência a: i) Solicitações feitas com intenção desonesta, como aquelas baseadas em histórias fabricadas ou documentos falsos; ii) Conduta de solicitantes que podem deliberadamente deturpar ou omitir informações críticas (UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (HCR/1P/4/ENG/REV.4).

(outubro de 2024)⁵⁷ para restringir as entradas sem visto e uma reação do ACNUR para continuar a garantir o acesso ao território e ao asilo.

4.1.3. EQ1.3. Até que ponto as ações e posições do ACNUR em relação às políticas e estratégias de proteção aos refugiados do Brasil foram adequadas em termos de padrões internacionais de proteção? E, se adequadas, até que ponto foram as melhores possíveis?

110. No que diz respeito ao *non-refoulement*, as ações e os posicionamentos do ACNUR não foram tão relevantes para impactar a tomada de decisões do GdB de proteção às pessoas refugiadas, com a ocorrência de duas situações que podem ser apontadas como de possível violação ao princípio. Contudo, em resposta a estas situações o ACNUR defendeu o respeito ao *non-refoulement* demonstrando adequação com o Direito Internacional dos Refugiados⁵⁸. Desafios ao princípio do *non-refoulement* foram identificados em dois momentos e duas situações diferentes: em resposta à pandemia de COVID-19 com o fechamento das fronteiras, impedindo o acesso de pessoas refugiadas ao território brasileiro e, mais recentemente, com a restrição de acesso ao procedimento de refúgio por pessoas em trânsito pelo Brasil no Aeroporto de Guarulhos. Nas duas situações o GdB apresentou justificativas para as medidas, a partir de questões de saúde pública, e segurança (inclusive das pessoas migrantes). A resposta do ACNUR teve início com ações de *advocacy* tentando reverter as medidas: no caso da pandemia, apontando que outras medidas menos restritivas poderiam atingir o mesmo objetivo, e no caso mais recente, tentando demonstrar que historicamente o Brasil é um país de trânsito e que é preciso naturalizar tal condição. Estes esforços do ACNUR não foram publicizados, em respeito ao método de criação de um diálogo crítico, mas construtivo com o governo. Os resultados da pesquisa online indicam uma percepção amplamente positiva da aplicação de padrões e proteção internacionais (75% de todos os entrevistados consideram os padrões bons ou muito bons⁵⁹).

111. O ACNUR seguiu fazendo advocacy pela busca de implementação de padrões mais elevados de proteção internacional, encontrando desafios na medida em que o comparativo regional foi utilizado para apontar a existência de piores práticas e, com isso, como justificativa para não se avançar ainda mais. Apesar disso, o ACNUR seguiu, de modo relevante, apontando melhores práticas visando aperfeiçoar a proteção no Brasil. O Brasil, visto como um país com boas estruturas basilares de proteção (com sua Lei nacional sobre o tema tida durante muitos anos com um modelo), com tradição de respeito ao direito de asilo, e consequentemente, ao refúgio, e com compromisso com direitos humanos. O Brasil também é um país de referência e de boas práticas em garantia de acesso a direitos, a sistema de asilo, e a outras vias de regularização migratória. Em relação à resposta humanitária ao deslocamento venezuelano, o Brasil é um exemplo de possíveis avanços nos padrões de proteção internacional às pessoas refugiadas, podendo tanto aperfeiçoar sua proteção interna,

⁵⁷ Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça, Gabinete do Departamento de Migrações. NOTA TÉCNICA Nº 18/2024/Gab-DEMIG/DEMIG/SENAJUS/MJ. [<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/secretaria-nacional-de-justica-senajus/hota-tecnica-demig.pdf>]

⁵⁸ Tal tema é relevante uma vez que *non-refoulement*, é um dos pilares do Direito Internacional dos Refugiados, consagrado no artigo 33 da Convenção de 1951 e na Quinta Conclusão da Declaração de Cartagena, por exemplo, e sendo é essencial no dia-a-dia da proteção às pessoas refugiadas e no trabalho do ACNUR, pois impede o retorno (direto ou indireto) de pessoas a locais onde suas vidas, liberdades ou segurança estejam em risco. No Brasil, de modo geral, aponta-se um respeito ao Direito Internacional dos Refugiados como regra, sem grandes violações sistêmicas, ou seja, sem a adoção de ações, medidas ou políticas em desencontro às normas e padrões internacionais seja de modo amplo seja permanentemente.

⁵⁹ Veja Anexo 8 Online Survey Report.

quanto estimular a melhora da mesma no contexto regional. Em um contexto de pressão internacional sobre a proteção internacional, a manutenção de tal papel foi tentada pelo ACNUR ainda que com instâncias de resistência pelo GdB, baseadas no comparativo regional. Por outro lado, o Brasil assumiu a presidência *pro-tempore* de reuniões dos CONAREs regionais e buscou inserir discussões sobre integração, trazendo boas práticas nacionais de relacionamento com o setor privado e bancos de desenvolvimento para o tema.

112. A atuação do ACNUR sobre vistos humanitários, como uma forma de acesso seguro a territórios, e que pode ser vista como um padrão mais alto de proteção, junto ao GdB foi decisiva para a ampliação da prática para pessoas afetadas pelas situações do Afeganistão e da Ucrânia. A mesma, contudo, teve menos impacto no sentido de se criar uma vinculação dos vistos ao sistema nacional de asilo, ou seja, de se tornar um efetivo complementary pathway não apenas para migrantes em geral, mas para pessoas refugiadas, a fim de evitar retrocessos e limitações às práticas já existentes. A concessão de vistos humanitários para pessoas afetadas pelas situações do Afeganistão e da Ucrânia, teve impacto na atuação do ACNUR no Brasil. Em termos operacionais tal impacto derivou do número sobretudo de pessoas do Afeganistão que vieram ao Brasil, com cifras de mais de 13.000 pessoas, o que exigiu importantes esforços do ACNUR em parceria com instituições nacionais (federais, estaduais e municipais) para implementação de acolhimento e políticas de integração específicas. Por outro, em face do fato de que mais da metade das pessoas beneficiadas por esta prática utilizaram o Brasil como um país de trânsito, o GdB adotou medidas para restringir tal prática com a justificativa ou de proteger a segurança das pessoas (para evitar que utilizem rotas perigosas para se deslocar do Brasil) ou para priorizar quem quer ficar no Brasil. Para tanto redigiu um projeto de patrocínio comunitário. O ACNUR tem dialogado com o governo para tentar manter a prática humanitária, sobretudo a partir da posição de que as pessoas do Afeganistão são refugiadas. Além disso, um dos pontos de *advocacy* do ACNUR é tentar vincular os vistos humanitários com o sistema de asilo e não apenas ao sistema de residências, no que o ACNUR tem enfrentado resistência do GdB.

113. Os esforços de advocacy do ACNUR para a aprovação de vistos de reunificação familiar foram confrontados com a falta de padrões internacionais sólidos e algumas lacunas na implementação da legislação nacional. A reunificação familiar tem sido outro desafio no contexto dos vistos humanitários. A legislação nacional⁶⁰ prevê a reunificação familiar para pessoas refugiadas reconhecidas, com amplos critérios de elegibilidade (p. ex., ascendentes e descendentes, bem como outros membros economicamente dependentes). Ainda assim, durante o período de avaliação, notou-se dificuldades na obtenção desses vistos, e os pedidos de vistos para familiares de pessoas refugiadas no Brasil não foram concedidos ou foram adiados pelo governo brasileiro. O ACNUR tem trabalhado com o GdB para melhorar a proteção das famílias de pessoas refugiadas, concedendo vistos humanitários para a reunificação familiar. No entanto, a falta de padrões internacionais sólidos sobre a questão, a exigência de critérios mais rigorosos para comprovar a dependência econômica, a ausência de prazos administrativos e de um mecanismo de apelação dificultou a obtenção de vistos⁶¹, comprometendo o sucesso da implementação desse direito no país.

⁶⁰ Lei nº 9.474/1997, Resoluções Normativas nº 04 e nº 27 do CONARE.

⁶¹ Martuscelli, Patrícia Nabuco (2025) Family Reunification of Refugees in Brazil: Why does it Matter? Refugee Research Online.

4.1.4. EQ1.4. Até que ponto as ações e posicionamentos do ACNUR em relação às políticas de Idade, Gênero e Diversidade (AGD), e etnia, foram adequadas em termos de padrões internacionais e/ou leis nacionais⁶²?

Pessoas refugiadas e migrantes indígenas da Venezuela

114. **O ACNUR, junto com parceiros públicos e da sociedade civil, conseguiu em suas ações ser coerente com os padrões internacionais e as leis nacionais para promover o acesso a direitos e a serviços públicos de populações indígenas refugiadas e migrantes da Venezuela, em especial o acesso à documentação.** Como é o exemplo do mutirão de regularização documental para populações indígenas refugiadas da etnia Warao em Belém e Ananindeua, realizado no início de 2024, estruturado em três etapas: pré-documentação, processamento pela Polícia Federal e emissão de documentos civis. A iniciativa teve a colaboração de instituições como a Secretaria de Justiça do Pará (SEJU), o Núcleo de Apoio a Imigrantes e Refugiados da Universidade do Estado do Pará (NAIRE/UEPA), a Fundação Papa João XIII (Funpapa), o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), a Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), além do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). O projeto visava superar barreiras linguísticas e burocráticas, assegurando acesso a direitos básicos. A Polícia Federal dispensou agendamentos via SISMIGRA, agilizando a emissão de documentos como Cadastro de Pessoa Física (CPF) e certidões, evidenciando a eficácia de parcerias multissetoriais na proteção de populações vulneráveis como as pessoas indígenas refugiadas e migrantes⁶³.

115. **ACNUR facilitou a realização de levantamentos de dados sobre a população indígena refugiada e migrante, através de estudos, diagnósticos, e avaliações participativas, de forma a aumentar o conhecimento e a percepção sobre esta população entre órgãos públicos e assim conseguiu aumentar o direcionamento de ações e iniciativas das administrações públicas.** Como é o caso do documento antropológico *Os Warao no Brasil: Contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes*⁶⁴, que através de um entendimento mais aprofundado, fundamenta as necessidades que as estratégias voltadas à população indígena venezuelana devem considerar, com ênfase, as adequações culturais. Esse estudo apoiou as interações com governos locais ao apresentar não apenas dados, mas também experiências e recomendações. Outro documento produzido pelo ACNUR, *Guia de Referência para o Trabalho Social com a População Indígena Refugiada*⁶⁵, contribuiu com o diálogo do ACNUR com prefeituras e governos estaduais, ao facilitar a inclusão dos indígenas no acesso a serviços públicos locais. No setor de saúde, o ACNUR apoiou a formação de intérpretes indígenas Warao em diversos estados do país, bem como a capacitação de Promotores Indígenas de Saúde Comunitária, como forma de auxiliar na comunicação entre indígenas para o acesso aos serviços básicos e a inclusão em políticas públicas. No setor de educação, e em parceria com o UNICEF, o ACNUR apoiou a promoção de ensino para crianças e adolescentes refugiados e migrantes nos abrigos indígenas no âmbito da Operação Acolhida,

⁶² Consulte a pergunta 3.6 para mais detalhes sobre a integração socioeconômica de perfis vulneráveis.

⁶³ Disponível em: <https://www.acnur.org.br/noticias/comunicados-imprensa/acnur-organiza-mutirao-para-regularizacao-documental-de-indigenas>.

⁶⁴ De acordo com este documento e os outros levantamentos feitos com apoio do ACNUR, a etnia Warao é a maior população indígena refugiada e migrante da Venezuela em deslocamento pelo Brasil.

⁶⁵ Disponível em: <https://www.acnur.org.br/media/web-guia-de-referencia-para-o-trabalho-social-com-populacao-indigena-refugiada-e-imigrante>.

em Pacaraima e Boa Vista, no entanto não é visto pelos próprios indígenas como suficiente para atender a demanda por ensino intercultural e bi/multilíngue.

116. O ACNUR logrou fortalecer as capacidades de comunicação das próprias comunidades indígenas refugiadas e migrantes, promovendo a organização e participação na vida social e política brasileira, respeitando a cultura destas comunidades. O primeiro trabalho do ACNUR neste sentido foi com a criação de rádios comunitárias nos abrigos indígenas no âmbito da Operação Acolhida, em Manaus e Pacaraima, em 2020. Embora tenham sido criadas de forma independente, com apoio de parceiros locais, ambas se tornaram uma iniciativa de proteção social baseada na comunidade, visando empoderar e discutir temáticas transversais que afetam essa população⁶⁶. Em seguida, o ACNUR promoveu iniciativas para o fortalecimento da autonomia política das lideranças indígenas. Em 2020, o ACNUR apoiou a formação de líderes indígenas venezuelanos em Roraima, e no ano seguinte, 2021, em Belém⁶⁷. A rede de liderança indígena então criada, contou ainda com o apoio do ACNUR para a criação do Conselho Warao no ano de 2022⁶⁸.

Proteção de outros grupos vulneráveis

117. O trabalho e a advocacy do ACNUR têm sido essenciais para dar visibilidade à multiplicidade de fatores que afetam a vulnerabilidade de pessoas refugiadas e migrantes, à diversidade de necessidades e situações, e para sensibilizar os órgãos públicos a incluí-los nas ações e políticas no Brasil. Entretanto, não houve progresso suficiente na incorporação das perspectivas transversais de vulnerabilidades (gênero, etnia, classe, idade etc.) em todas as instituições e programas voltados para essa população. A inclusão da questão das pessoas refugiadas em diferentes debates, em diferentes níveis de atividade e com diferentes atores é um aspecto positivo do trabalho do ACNUR no Brasil⁶⁹. Há uma forte percepção de que a proteção e a integração de pessoas refugiadas e migrantes se tornaram uma questão relevante na agenda política e pública, a partir da atuação do ACNUR, a tornando mais visível e permitindo avanços na proteção. Para além dos avanços mais jurídicos, outros temas de proteção, sobretudo de acesso a direitos e a serviços, seguem impondo desafios. A falta de monitoramento de proteção (*protection screening*) desde a fronteira, para identificação de vulnerabilidades e necessidades específicas, e de perfis particulares de proteção, segue sendo um desafio a enfrentar. De fato, os dados da pesquisa online indicam que a atenção às necessidades dos perfis vulneráveis é uma das áreas com a classificação mais baixa entre os funcionários do ACNUR (41% consideram que o ACNUR não respondeu adequadamente às necessidades destes grupos populacionais)⁷⁰.

⁶⁶ Disponível em:

Pacaraima: <https://www.missoeshumanitarias.org/indigenas-warao-criam-radio-no-abrigo-janokoida/>
Manaus: <https://www.r4v.info/pt/document/brasil-promovendo-estrategias-de-protecao-indigena-comunitaria-por-meio-da-radio-yakera>

⁶⁷ Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/indigenas-da-etnia-warao-concluem-curso-de-formacao-de-liderancias-em>

⁶⁸ Documento de referência: Plano de Ação do Conselho Warao Ojiduna. Disponível em: https://iieb.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Plano-de-Acao-do-Conselho-Warao-Ojiduna-FINAL_06032024-1-1.pdf.

⁶⁹ Entrevistas com atores externos (academia e sociedade civil).

⁷⁰ Da mesma forma, a participação de perfis vulneráveis no planejamento e na implementação (através de consultas às comunidades de pessoas refugiadas e migrantes) foi bastante limitada. Veja. Anexo Online Survey Report - UNHCR Brazil's Country Strategy Evaluation (2021-2024).

118. De modo geral, verificou-se que o CONARE, com o apoio do ACNUR, implementou campanhas específicas para aceleração do procedimento de refúgio para pessoas afrodescendentes e por questões de violência de gênero (tanto para mulheres quanto para pessoas LGBTQIA+). Para aquelas houve destaque para a questão do racismo, e para estas a criação de procedimentos *prima facie* para vítimas de circuncisão feminina e a inclusão de pessoas LGBTQIA+ como refugiadas a partir do critério do grupo social. O trabalho de *advocacy* e o apoio do ACNUR foram essenciais para esses avanços. Além das medidas institucionais de proteção internacional, dados do RMS mostram avanços na percepção de segurança entre pessoas refugiadas e migrantes, embora desafios persistam para mulheres. A proporção de pessoas que se sentem seguras à noite aumentou em 2023, com mulheres passando de 38,2% para 48,3% e homens de 47,7% para 60,3%⁷¹. Ainda assim, a percepção de segurança dos homens segue significativamente maior.

119. No que se refere ao trabalho realizado com as **mulheres refugiadas e migrantes**, há a percepção do desenvolvimento de uma parceria positiva entre ACNUR e ONU Mulheres⁷². O foco das ações tem sido as mulheres chefes de família monoparentais. Há ainda desafios, sobretudo, no que diz respeito à integração socioeconômica, o que foi evidenciado em pesquisa sobre a interiorização⁷³. A questão da violência baseada em gênero (VBG) aparece ainda como um fator limitante para a autonomia econômica das mulheres refugiadas. A conscientização sobre serviços de VBG caiu drasticamente entre 2022 e 2023, de 66,9% para 23,8% entre mulheres e de 70,5% para 19,7% entre homens, o que pode afetar os processos de integração das mulheres⁷⁴.

120. Três grupos que ainda trazem mais desafios do que propriamente avanços são os ligados à **questão etária (crianças e pessoas idosas) e pessoas com deficiência**. Sobre as crianças verifica-se um grande número de desacompanhadas, bem como uma baixa presença escolar (sobretudo entre as pessoas em situação de abrigamento). O ACNUR tem apoiado a Defensoria Pública da União que tem sido o principal ator e parceiro no tema. Há uma percepção de que a situação das pessoas idosas ainda precisa ser significativamente melhorada⁷⁵. Há grande dificuldade para saída do abrigamento e no processo de integração. Há também situações contraditórias que talvez necessitem de apoio em termos de comunicação, como o fato de que, se por um lado, houve sucesso na inserção destas pessoas nas políticas brasileiras para este grupo (como no Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada, BPC), por outro é preciso enfrentar a desinformação exemplificada em preconceitos no sentido da percepção de que as pessoas refugiadas idosas vêm para o Brasil tão somente para se aproveitar dos benefícios e

⁷¹ Apêndice 11: Analysis of UNHCR Result Monitoring Survey (2022,2023). De acordo com o relatório, os indivíduos com autorização de residência também relataram um aumento maior nas percepções de segurança (de 43,3% para 56,1%) em comparação com aqueles sem autorização. No entanto, aqueles que preferiram não revelar seu status de residência relataram apenas uma melhora marginal (35,7% para 37,5%), permanecendo como os menos propensos a se sentirem seguros. Ver mais detalhes sobre na análise dos resultados das RMS em relação à violência baseada em gênero no anexo específico (Apêndice 12).

⁷² Entrevistas com a equipe do ACNUR e da ONU Mulheres. Maiores detalhes sobre os desdobramentos da parceria entre ACNUR e ONU Mulheres no período, encontram-se na pergunta 3.6.

⁷³ Ver mais detalhes sobre a integração socioeconômica de mulheres chefes de família monoparentais na pergunta 3.6

⁷⁴ Report UNHCR BRA RMS 2022-2023 - Detailed Analysis of GBV Indicators (Apêndice 12). O documento analisa como essa redução pode estar relacionada a fatores programáticos e contextuais, como mudanças na metodologia da pesquisa, limitações de treinamento, chegada de novos migrantes com menor acesso à informação e instabilidade institucional.

⁷⁵ Entrevistas com a equipe do ACNUR e organizações da sociedade civil.

depois regressar para seus países. Já no que tange às pessoas com deficiências, o tema apareceu, sobretudo, com desafios de atendimento, acolhida e integração na fronteira Norte⁷⁶.

4.1.5. EQ1.5. Em que medida o ACNUR utilizou processos e instrumentos baseados em dados concretos para identificar as necessidades das pessoas deslocadas à força e dar prioridade às áreas de intervenção?

121. A geração e o uso de dados em vários domínios (internamente para análise e tomada de decisões programáticas, externamente para apoiar o trabalho da plataforma R4V e do GdB) foram amplamente reconhecidos como um dos aspectos de valor agregado do ACNUR no Brasil. O fortalecimento das capacidades do ACNUR para gerar e utilizar dados, especialmente em parceria com instituições nacionais, tem sido fundamental para ajustar a estratégia do país, embasar decisões programáticas e projetar intervenções diferenciadas pertinentes. O investimento em dados tem sido essencial para compreender e responder à natureza dinâmica das populações de refugiados e dos movimentos mistos. As mudanças constantes nos perfis e necessidades dessas populações levaram o ACNUR a investir na coleta e análise de dados para refletir consistentemente a evolução das diferentes necessidades de proteção, evitando trabalhar com dados desatualizados. Da mesma forma, análises específicas sobre a população indígena refugiada foram decisivas para caracterizar melhor suas necessidades específicas e influenciar as principais administrações públicas⁷⁷. O acesso a dados bem estruturados do ObMigra e da Polícia Federal, anteriormente difícil de obter antes de 2021, foi fundamental para a realizar análises mais precisas e orientar ajustes estratégicos. A maior disponibilidade de dados possibilitou a transição de uma estratégia focada na crise venezuelana (influenciada pela própria arquitetura e mandato humanitários da R4V e à co-liderança com a OIM) para uma abordagem mais ampla, que inclui outras nacionalidades (fora do foco do R4V) e está mais orientada para soluções. Além disso, o uso do *ActivityInfo*, a desagregação dos dados por sexo e faixa etária permitiu a identificação das principais diferenças entre as nacionalidades, o que facilitou intervenções mais direcionadas. Algumas nacionalidades apresentaram padrões semelhantes, enquanto outras mostraram diferenças significativas, destacando a importância de adotar abordagens diferenciadas. O ACNUR apoiou dados sobre integração socioeconômica desagregados por gênero, o que é essencial para a análise programática e decisões estratégicas.

122. A estruturação de uma equipe de DIMA (tanto no escritório nacional quanto nas presenças de campo - Boa Vista, Manaus, São Paulo), o investimento feito em duas Results Monitoring Surveys (2022 e 2023) e o trabalho conjunto com várias administrações públicas fazem do ACNUR Brasil uma operação de referência em gestão e análise de dados e alinhamento com os sistemas nacionais de informação⁷⁸, apesar de algumas limitações. Por um lado, a capacidade técnica instalada do ACNUR no país permitiu a realização de duas pesquisas RMS ambiciosas que contribuíram para o monitoramento dos programas do ACNUR e gerar evidências e publicações de referência para a compreensão dos fluxos e necessidades (além de vários outros estudos e análises). Por outro lado, o ACNUR tem fortalecido o trabalho com diversas instituições e sistemas nacionais (como CONARE,

⁷⁶ Ver mais detalhes sobre a integração socioeconômica de pessoas com deficiência na pergunta 3.6.

⁷⁷ Consulte a pergunta do ACNUR sobre a abordagem de idade, gênero e diversidade.

⁷⁸ Como parte do escopo da avaliação, o ACNUR e a equipe de avaliação concordaram em realizar um foco específico nos bancos de dados dos dois RMS e no programa de interiorização. Os bancos de dados do próprio ACNUR (RMS) receberam um tratamento mais aprofundado. A análise do banco de dados do programa de interiorização teve um tratamento mais leve, pois lidava com dados das administrações públicas nacionais.

SISMIGRA, CadÚnico⁷⁹, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre outros). Por exemplo, no caso do Ministério da Justiça / CONARE, o apoio do ACNUR também tem sido essencial para fortalecer a capacidade de processamento de solicitações, o gerenciamento de banco de dados, e a análise da situação do asilo no Brasil. No entanto, a análise específica dos bancos de dados do RMS e do programa de interiorização revelou algumas limitações no que se refere ao seu desenho metodológico, a comparabilidade interanual e a utilização como ferramenta de monitoramento para o planejamento estratégico baseado no COMPASS⁸⁰.

4.2. Sinergias e papel catalisador

EQ2. - Em que medida o ACNUR foi capaz de promover e beneficiar de sinergias com as principais partes interessadas e desempenhar um papel catalisador no Brasil, mobilizando outros atores relevantes em torno da causa dos refugiados e outras populações deslocadas para maximizar o efeito de alavanca das suas intervenções?

123. Na configuração da resposta nacional ao deslocamento forçado na Venezuela, o ACNUR no Brasil demonstrou um papel catalisador ao promover sinergias com diversos atores para maximizar o impacto de suas ações em favor das pessoas refugiadas e migrantes. Sua atuação como co-líder da plataforma R4V, em conjunto com a OIM, e seu alinhamento com políticas regionais (Declaração de Cartagena) permitiram o fortalecimento da coordenação entre governos, sociedade civil e organismos internacionais. A coordenação da plataforma R4V exigiu do ACNUR altos níveis de dedicação que serviram para estabelecer uma divisão de trabalho entre setores e redes, fortalecer um ecossistema de proteção mais robusto, reforçar a abordagem de “localização” e apresentar uma interlocução razoavelmente ordenada com o GdB. No entanto, a coordenação da R4V não conseguiu evitar a fragmentação da resposta, devido ao grande número de parceiros e à diversidade de atores envolvidos, não limitados àqueles do ambiente humanitário.

124. A interação com o GdB foi estratégica, apesar de alguns desafios em questões fundamentais de proteção internacional (p. ex., defesa do reconhecimento do status de refugiado como declaratório, e não como constitutivo, conforme posição do GdB, e o acesso à proteção internacional em um contexto de movimentos mistos). Mais recentemente, a colaboração do ACNUR na II COMIGRAR e na formulação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia consolidou seu papel na definição de políticas públicas de longo prazo. A articulação do ACNUR com governos estaduais e municipais também foi crucial para a implementação de políticas de recepção e integração (programa Cidades Solidárias). Essa iniciativa fortaleceu a capacidade institucional de cidades como São Paulo, Juiz de Fora, Belém e Manaus na formulação de Comitês e Planos Municipais para Refugiados e Migrantes. Apesar de serem pontos-chave de chegada e recepção de pessoas deslocadas da Venezuela, o ACNUR não conseguiu estabelecer uma colaboração

⁷⁹ <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>.

⁸⁰ Veja o anexo específico com os resultados derivados da análise dos bancos de dados do RMS e do programa de interiorização.

estruturada com instituições-chave no município de Boa Vista e no estado de Roraima devido a fatores e ciclos políticos.

125. A colaboração com organizações da sociedade civil e o setor privado foram fundamentais para ampliar o escopo de atuação, destacando a colaboração do ACNUR com o Fórum de Empresas com Refugiados. Parcerias com agências da ONU facilitaram a inserção no mercado de trabalho, garantiu proteção e oportunidades para mulheres e crianças embora, em geral, tenham tido um alcance modesto. O ACNUR se engajou com instituições financeiras para compreender os impactos econômicos do deslocamento forçado e orientar políticas públicas.

126. As sinergias e a complementaridade entre organizações têm sido mais difíceis em contextos urbanos com altos índices de violência que recebem pessoas refugiadas e migrantes (p. ex., São Paulo) e na resposta humanitária a outras situações de emergência fora da Operação Acolhida (p. ex., enchentes no Rio Grande do Sul).

4.2.1. EQ2.1. Até que ponto o ACNUR tem se alinhado com as estratégias regionais, políticas e prioridades nacionais e colaborado com as autoridades nacionais e locais no Brasil para desenvolver estratégias e iniciativas complementares que contribuam para soluções duradouras para pessoas refugiadas e migrantes, e como essas parcerias têm evoluído ao longo do tempo?

Alinhamento com estratégias regionais

127. O trabalho do ACNUR permitiu a operacionalização consistente no Brasil das orientações dos marcos globais⁸¹ e regionais⁸². Permitiu também implementar o mandato dado pelo Secretário-Geral da ONU em 2018 dos acordos entre ACNUR-OIM⁸³, além do alinhamento com o Sistema ONU, como na co-liderança da plataforma R4V. Além do alinhamento com as estruturas, a co-liderança da plataforma R4V é um exemplo de *Delivering as One e New Ways of Working*. A Declaração de Cartagena e o Plano de Ação do Brasil têm sido marcos de referência regional na resposta do GdBao deslocamento venezuelano apoiado pelo ACNUR. A aplicação da Declaração de Cartagena, caracterizando-a do contexto da Venezuela como de graves e generalizada violação de direitos humanos, manteve o princípio central de *non-refoulement*, o fornecimento de vistos de recepção humanitária e estruturou a Operação Acolhida. O papel do GdB durante a presidência *pro tempore* (2021) do Processo de Quito, apoiado pelo ACNUR, contribuiu para consolidar a experiência dos Estados participantes em inserção socioeconômica, asilo, regularização migratória, acolhimento temporário e coordenação regional em tempos excepcionais de pandemia.

Alinhamento com governo federal

128. O ACNUR manteve o padrão de um diálogo crítico, mas construtivo com o GdB, por vezes conseguindo incidir nas decisões e ações, ou revertendo restrições e limitações. Em geral, o relacionamento do ACNUR Brasil com o GdB tem sido positivo e construtivo, com

⁸¹ Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, Pacto Global sobre Refugiados, Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, Rede das Nações Unidas sobre Migração.

⁸² Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção em 2022.

⁸³ Carta Conjunta Organização Internacional para as Migrações OIM-ACNUR de fevereiro de 2019, Estrutura de Ação OIM/ACNUR de junho de 2022, ACNUR e OIM pedem uma resposta conjunta aos refugiados e migrantes nas Américas em 2023.

uma parceria estratégica e essencial desde a implementação do atual sistema de proteção a pessoas refugiadas no país. De acordo com a pesquisa online, o alinhamento e a colaboração do ACNUR com as políticas nacionais apresentam uma tendência positiva, com 68% dos participantes classificando o alinhamento como “bom” ou “muito bom”⁸⁴. Mesmo assim, houve momentos em que o ACNUR precisou se posicionar de forma diferente da abordagem ou das decisões tomadas pelo governo e advogar por padrões de proteção internacional mais elevados.

129. O primeiro é a postura do GdB de entender que são refugiadas apenas as pessoas reconhecidas como tal pelo Estado brasileiro, o que vai de encontro ao padrão do Direito Internacional dos Refugiados. Enquanto este afirma que o reconhecimento do status de refugiado é declaratório, o GdB tem adotado a postura de que seria constitutivo, restringindo assim direitos que as pessoas refugiadas devem ter desde o momento do início do seu deslocamento. Tal fato pode gerar violações em termos de non-refoulement, como abordado anteriormente⁸⁵.

130. Um segundo aspecto é o posicionamento do Brasil contra ser um país de trânsito, algo comum em sua história, mas que tem sido utilizado como justificativa em ações que ao final violam o Direito Internacional dos Refugiados. Relacionado aos reflexos destas práticas há o terceiro ponto a ser mencionado que é o fato de que, como o Brasil em geral tem um sistema considerado adequado, ou até mesmo bom de proteção às pessoas refugiadas, quando decisões do GdB não se alinhava com essa perspectiva (e muitas vezes nem com o Direito Internacional dos Refugiados) há surpresa. Alguns retrocessos demonstraram que não é possível tomar como certo o respeito aos padrões internacionais, e que em alguns casos apenas *advocacy* não será suficiente.

131. O alinhamento e o forte apoio do ACNUR (juntamente com a OIM e outras agências) ao Ministério da Justiça e a Comissão Organizadora Nacional⁸⁶ para a 2º COMIGRAR⁸⁷ contribuíram para a definição de uma nova política pública de migração, refúgio e apatridia. Além disso, desde 2023, o ACNUR e outras agências vêm acompanhando um amplo processo consultivo (universidades, sociedade civil, instituições governamentais, organizações lideradas por refugiados) em todo o país para elaborar propostas que servirão de base para a elaboração da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia e do Plano de Ação.

132. O alinhamento com os governos municipais tem sido particularmente importante, dadas as suas importantes responsabilidades pelos programas e serviços sociais⁸⁸, sua experiência e capacidades limitadas na área de deslocamento humano, e tem ajudado a vincular as políticas de recepção (responsabilidade federal) com as políticas de integração

⁸⁴ Veja Apêndice 8 Online Survey Report.

⁸⁵ A ideia adotada pelo GdB é que, por ser constitutivo, somente as pessoas que já foram reconhecidas como refugiadas têm acesso a todos os direitos. Portanto, não permitir que elas solicitem o status de refugiado na GRU ou que sejam devolvidas (antes ou sem solicitar o status de refugiado) não violaria a lei. No entanto, com essa visão constitutiva, há risco de violar o princípio de non-refoulement.

⁸⁶ Comissão composta por representantes da administração pública federal (Ministério da Justiça e Segurança Pública, entre outros), pessoas migrantes, refugiadas e apátridas, organizações internacionais (como ACNUR e OIM) e a academia.

⁸⁷ COMIGRAR, 2 ª Conferencia Nacional de Migraciones, Refugio y Apatridia, 8 a 10 de Noviembre de 2024, Brasilia DF. https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/cadernos-com-propostas-priorizadas/ES2COMIGRARCuadernoFinal_compressed.pdf.

⁸⁸ No caso do CadÚnico, os municípios são responsáveis pela utilização dos dados para o planejamento e a gestão de políticas públicas locais voltadas para a população de baixa renda, implementadas no âmbito do município ou do Distrito Federal.

(responsabilidade municipal). O trabalho do ACNUR com os municípios tem sido essencial no desenvolvimento e aprovação de Comitês e Planos municipais para refugiados, migrantes, apátridas e retornados (p. ex. em São Paulo, Juiz de Fora, Belém e Manaus). O trabalho multisectorial do ACNUR em nível federal também tem ocorrido com os governos municipais, uma vez que tanto a criação de comitês municipais quanto a aprovação de políticas ou planos municipais exigem a mobilização e o consenso de diversas secretarias. De maneira mais ampla, o trabalho com os municípios, enquanto administração pública na linha de frente tanto da assistência à população deslocada quanto da integração nas comunidades de acolhida, tem sido enquadrado na iniciativa Cidades Solidárias. Essa iniciativa, reconhecida no Plano de Ação do Brasil de 2014, promove as cidades como espaços fundamentais para a proteção e soluções para pessoas refugiadas. Ao longo do tempo, o apoio do ACNUR aos governos municipais tem evoluído em termos de cobertura geográfica e temática, embora com intensidades variadas, dependendo de cada contexto local e do ciclo político. No caso dos municípios de Pacaraima e Boa Vista, o ACNUR acompanhou as autoridades municipais no enfrentamento de uma emergência de longo prazo que transformou radicalmente a realidade demográfica, social e econômica desses pequenos municípios fronteiriços em um curto período. O ACNUR tem tentado apoiar e influenciar construtivamente as políticas e serviços públicos no município de Boa Vista (e no estado de Roraima), pontos-chave na chegada e recepção de pessoas deslocadas da Venezuela. Apesar dos esforços de *advocacy* e das tentativas de estabelecer mecanismos de colaboração, o ACNUR tem enfrentado uma resposta limitada das instituições municipais e estaduais devido a fatores e ciclos políticos.

4.2.2. EQ2.2. De que forma o ACNUR coordenou sua resposta com o Governo do Brasil, parceiros de desenvolvimento, atores humanitários e o setor privado para maximizar sinergias e alcançar objetivos compartilhados no contexto de refugiados e migração do Brasil?

133. A coordenação com os atores humanitários (plataforma R4V) exigiu do ACNUR altos níveis de dedicação e recursos que serviram para estabelecer uma divisão de trabalho entre setores e redes, reforçar a abordagem de “localização” da plataforma e apresentar uma interlocução razoavelmente ordenada com o GdB. No entanto, apesar desses esforços, a coordenação da R4V não conseguiu evitar a fragmentação da resposta, devido ao grande número de parceiros e à diversidade de atores envolvidos, não limitados àqueles do ambiente humanitário. Além disso, houve desafios para manter as especificidades do trabalho do ACNUR, especialmente em um contexto em que a distinção entre pessoas refugiadas e migrantes permanecem pouco clara. As altas exigências de coliderar e coordenar uma plataforma que reúne mais de 100 parceiros, incluindo organizações humanitárias nacionais e internacionais com suas próprias redes ampliadas, além de outros atores como autoridades governamentais, academia e sociedade civil que apoiavam a coordenação, foram frequentemente destacadas pela equipe do ACNUR. Apesar dos desafios, os esforços do ACNUR foram fundamentais para mobilizar organizações da sociedade civil e outros atores nacionais (incluindo organizações lideradas por refugiados) na plataforma R4V, sendo reconhecidos como uma contribuição extraordinária da co-liderança do ACNUR. Os resultados da pesquisa online indicam que a coordenação e as sinergias do ACNUR com várias partes interessadas são, de um modo geral, positivas. Um total de 64% dos entrevistados classifica a coordenação como “boa” ou “muito boa”. As autoridades locais manifestam particular satisfação com a coordenação, com 69% a classificá-la como “muito boa”⁸⁹. O caráter humanitário de muitos

⁸⁹ Veja Apêndice 8 Online Survey Report.

dos membros da plataforma ajudaram a organizar bem o trabalho em setores⁹⁰, especialmente útil em abrigos de recepção e momentos críticos de deslocamento. A parceria com a OIM, como co-líderes da plataforma R4V, tem sido essencial para definir funções complementares e co-gerenciar áreas-chave da resposta ao deslocamento venezuelano (p. ex., abrigos) em coordenação com a Operação Acolhida e com o objetivo de complementar suas atividades. Além das áreas comuns de coordenação, cada agência tem suas áreas de especialização. No entanto, a diferenciação entre os mandatos e as funções do ACNUR e da OIM foi difícil de ser percebida por agentes nacionais em um contexto de movimentos mistos de populações refugiadas e migrantes e em uma resposta de emergência em que o acesso à rota de migração e o acesso ao asilo coexistiam (e às vezes competiam). Embora a promoção da *localização* (fortalecimento dos atores locais) tenha sido essencial, a presença contínua do ACNUR tem sido fundamental para garantir que as necessidades específicas de proteção sejam atendidas e que algumas lacunas na prestação de serviços públicos sejam resolvidas. Isso é particularmente importante, considerando os desafios enfrentados pelos serviços públicos e as disparidades regionais. Tal situação representa um desafio para o ACNUR, pois tem sido difícil equilibrar o apoio às responsabilidades das instituições nacionais (que exigem acompanhamento contínuo ao longo do tempo) com a resposta imediata às necessidades críticas.

134. A coordenação humanitária não funcionou tão bem em contextos urbanos com altos níveis de violência, e na resposta às enchentes no Rio Grande do Sul. O ACNUR realizou esforços para adequar a coordenação humanitária a contextos específicos, incluindo, na medida do possível, áreas urbanas com altos índices de violência (como no Rio de Janeiro) e regiões fortemente impactadas por emergências climáticas (como no Rio Grande do Sul). Apesar de algumas iniciativas do ACNUR com seus parceiros, como ações itinerantes da Cáritas RJ em áreas vulneráveis da cidade⁹¹ e na resposta a outras emergências de eventos climáticos, surgiu uma competição entre as agências por coordenação, visibilidade e recursos, influenciado, entre outros fatores, pela falta de conhecimento sobre o mandato do ACNUR e seu papel na resposta a esses cenários.

135. O ACNUR promoveu e participou de ações conjuntas com outras agências da ONU no Brasil contribuindo para fornecer respostas especializadas às necessidades das pessoas refugiadas e migrantes. Contudo, o alcance dessas iniciativas tem sido modesto em relação à magnitude das necessidades das pessoas e à complexidade das políticas públicas em um país federal com realidades subnacionais muito diversas. Como parte da integração de seus esforços, o ACNUR fez uma parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) para atender às necessidades econômicas das pessoas refugiadas, promovendo a autossuficiência e reduzindo a dependência da ajuda. A análise feita pela OIT abordou os

⁹⁰ O R4V está organizado em sete setores: i) Abrigo e Distribuição de Alimentos; ii) Educação; iii) Saúde; iv) Integração, Interiorização e Transporte Humanitário; v) Nutrição; vi) WASH; e vii) Proteção (proteção infantil, violência de gênero e tráfico de pessoas). Esses setores realizam reuniões periódicas para definir prioridades, disseminar padrões, monitorar atividades, delinear estratégias de defesa e compartilhar possíveis desafios e boas práticas. Além disso, a Plataforma R4V no Brasil conta com três grupos de trabalho que se concentram em tópicos específicos relacionados a: i) Povos Indígenas; ii) Comunicação com as Comunidades e Prestação de Contas às Populações Afetadas (AAP) e iii) CBI/CVA (Cash Voucher Assistance); além dos Grupos de Apoio à Coordenação, Gestão da Informação e Comunicação que trabalham para garantir o funcionamento da Plataforma.

⁹¹ 2022 CARJ_Annex_D_Project Performance Report-Final Year End.pdf.

desafios que os migrantes venezuelanos enfrentam no acesso a trabalho decente⁹² conforme definido pela OIT, mesmo aqueles integrados à Operação Acolhida⁹³. Além disso, a parceria do ACNUR com a ONU Mulheres tem como foco a integração socioeconômica de mulheres refugiadas e migrantes, especialmente mães solteiras (p. ex., projeto “Empoderando Mulheres Refugiadas⁹⁴”). De forma complementar, a educação e a proteção infantil são aspectos centrais da colaboração entre o ACNUR e o UNICEF. Suas iniciativas conjuntas garantem que as crianças refugiadas e migrantes no Brasil tenham acesso a serviços essenciais, como educação, saúde e proteção (p. ex., programa “Um Milhão de Oportunidades”, que apoia a transição de jovens com mais de 14 anos para o mercado de trabalho).

136. A colaboração do ACNUR com instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial resultou em estudos conjuntos que examinaram os impactos fiscais e no mercado de trabalho de curto prazo ocasionados pelas pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas em Roraima e no Brasil que orientaram as decisões do programa do ACNUR, da R4V e da Operação Acolhida⁹⁵.

4.3. Eficácia da resposta do ACNUR no Brasil

EQ3. Quão eficaz tem sido o ACNUR na promoção do acesso ao território e permanência legal para refugiados e outras populações deslocadas, ampliando a prestação de serviços de assistência e proteção voltados para pessoas com necessidades específicas, e apoiando o acesso a serviços de qualidade por meio de sistemas públicos, promovendo a integração local e o aumento das oportunidades de subsistência?

137. A resposta do ACNUR ao deslocamento venezuelano no Brasil conseguiu ampliar a proteção a várias nacionalidades, perfis e situações (movimentos mistos, eventos climáticos), e foi decisiva para o reconhecimento do estatuto de refugiados aos venezuelanos por um procedimento *prima facie*. O ACNUR contribuiu para a adaptação da estrutura jurídica e das políticas públicas federais nos níveis estaduais e municipais, auxiliando na adoção de abordagens diferenciadas. Os desafios enfrentados incluem questões relacionadas com a transparência e a priorização das vulnerabilidades no processo de reconhecimento do grupo, bem como as dificuldades enfrentadas para influenciar um contexto de proteção favorável nos municípios de Boa Vista e Pacaraima. Num contexto de movimentos mistos, a confusão sobre a aplicação da proteção

⁹² A OIT define “Trabalho Decente” como “oportunidades de trabalho que seja produtivo e proporcione uma renda justa, segurança no local de trabalho e proteção social para todos, melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social, liberdade para as pessoas expressarem suas preocupações, organizarem-se e participarem das decisões que afetam suas vidas e igualdade de oportunidades e tratamento para todas as mulheres e homens”. Decent Work (Trabalho Decente), OIT, <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>.

⁹³ Gordon, J. (2024, 15 enero). Trabalho decente para pessoas deslocadas: Lessons from the Experiences of Venezuelan Migrant and Refugee Workers in Colombia and Brazil. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4709229.

⁹⁴ ACNUR Brasil. Empoderando Refugiadas (versão em inglês) | ACNUR Brasil. ACNUR Brasil. <https://www.acnur.org/br/o-que-fazemos/empoderando-refugiadas/empoderando-refugiadas-english-version>.

⁹⁵ Consulte a pergunta 5.1 para mais detalhes.

internacional e a prevenção da associação do estatuto de refugiado apenas à questão da regularização de documentos foram outros desafios significativos.

138. As ações do ACNUR foram especialmente marcantes na Operação Acolhida, que proporcionou serviços essenciais, incluindo documentação, assistência humanitária e acolhimento. A implementação de postos de triagem e o apoio técnico ao CONARE fortaleceram o sistema de asilo.

139. O ACNUR desempenhou papel crucial na promoção da integração local e do acesso a serviços públicos para desenvolver políticas e planos que atendam às especificidades regionais (p.ex., criação de conselhos e comitês locais, apoio à interiorização). Estas iniciativas demonstraram eficácia, com taxas razoáveis de inserção laboral e adaptação socioeconômica para pessoas interiorizadas. Programas específicos (p. ex., Empoderando Refugiadas), buscaram aumentar a empregabilidade de mulheres chefes de família, embora com resultados ainda limitados devido a barreiras estruturais.

140. A integração de grupos específicos (pessoas indígenas Warao, pessoas idosas e pessoas com deficiência), apresentou desafios relacionados com limitações das intervenções culturais e sociais e barreiras sistêmicas. O ACNUR avançou em iniciativas como apoio a artesanato indígena, promoção de habitação comunitária e capacitação profissional, mas desafios de discriminação e dependência de apoio externo persistem. O uso de intervenções baseadas em dinheiro, especialmente em emergências, mostrou-se uma ferramenta eficaz para atender necessidades básicas, mas nem sempre vinculadas a uma ótica de proteção. As disparidades nas percepções de segurança, conscientização sobre VBG, moradia segura, estabilidade financeira e cobertura de proteção social em diferentes grupos demográficos sugerem que, mesmo em um contexto de políticas favoráveis, as necessidades específicas, especialmente dos grupos vulneráveis, não puderam ser totalmente atendidas e requerem intervenções mais direcionadas.

4.3.1. EQ3.1. Em que medida a política de advocacy do ACNUR contribuiu efetivamente para a formação de um ambiente de proteção favorável para pessoas refugiadas e migrantes no Brasil?

141. A posição do ACNUR sobre o deslocamento venezuelano no Brasil em um contexto legal favorável alinhado com a Declaração de Cartagena, conseguiu dar visibilidade às necessidades e ampliar a proteção a outras nacionalidades e perfis e foi decisiva para o reconhecimento do status de refugiados dos Venezuelanos, por um procedimento *prima facie*.⁹⁶ No entanto, foram identificadas questões relacionadas à transparência e a priorização de vulnerabilidades no processo de reconhecimento do grupo⁹⁷. Em um contexto nacional político e jurídico favorável⁹⁸ e em circunstâncias muito específicas observadas

⁹⁶ O ACNUR utiliza a abordagem *prima facie* para reconhecer o estatuto de refugiado sempre que existam circunstâncias claras no país de origem de uma pessoa que cumpram a definição de refugiado. Esta abordagem é frequentemente utilizada em situações de grande escala, como quando as pessoas estão a fugir de conflitos ou de violações dos direitos humanos (UNHCR Emergency handbook).

⁹⁷ Jubilut, Liliana Lyra., Jarochinski Silva, João Carlos. (2020). El reconocimiento grupal de los venezolanos en Brasil: ¿un nuevo modelo adecuado? *Revista Migraciones Forzadas* (número 65), 42-44.

⁹⁸ A legislação nacional permitia o reconhecimento *prima facie*, por meio de procedimentos simplificados, para solicitantes de refúgio da Venezuela, Afeganistão, Iraque, Síria, Burkina Faso e Mali, bem como pessoas perseguidas por causa de sua orientação sexual ou identidade de gênero, mulheres em situação de risco ou sobreviventes de mutilação genital feminina.

no estado de Roraima com o aumento expressivo do fluxo de venezuelanos, o GdB implementou uma resposta estatal em larga escala para fornecer proteção e assistência à população venezuelana, com o apoio do ACNUR. Posteriormente, o trabalho de *advocacy* do ACNUR contribuiu para ampliar a proteção à população haitiana (portaria interministerial MJSP/MRE nº 37), cubana, além de fornecer visto e assistência humanitária para atender às sucessivas chegadas de afegãos no aeroporto internacional de Guarulhos. O ACNUR defendeu a preservação do direito de asilo, com acesso seguro ao refúgio, especialmente em um momento em que o Ministério da Justiça decidiu restringir o acesso ao território para passageiros sem visto (agosto de 2024). Essa decisão ocorreu em um contexto de crescente preocupação com o uso do Brasil como país de trânsito em parte das rotas de movimentos mistos para os Estados Unidos.

142. A incidência do ACNUR foi essencial para a adoção de procedimentos *prima facie*⁹⁹, tanto para as pessoas da Venezuela, quanto para nacionalidades específicas (Síria, Iraque, Afeganistão, Mali, Burkina Faso¹⁰⁰) e grupos vulneráveis (como visto na questão 1). Ademais, foi fundamental para se manter o diálogo focado em eficiência, mas sem a perda de salvaguardas, em respeito ao mandato central do ACNUR. Os procedimentos e o suporte técnico fornecidos pelo ACNUR e adotados pelo CONARE facilitaram o reconhecimento em grupo, reduziram o tempo de processamento e decisão, aumentaram a capacidade de análise e simplificaram a avaliação de perfis com alto risco de perseguição. As práticas e tecnologias utilizadas representaram um marco na proteção de pessoas refugiadas, tanto em nível nacional quanto internacional. E neste contexto, precisa ser destacado a possibilidade de o ACNUR atuar como um catalisador para se pensar em como resolver lacunas e déficits de proteção. A retomada de uma narrativa fundamentada na proteção, e nos melhores padrões, assim como a reconquista de espaços que foram perdidos entre 2021 e 2022, são pontos positivos da atuação do ACNUR. A eficácia de *advocacy* do ACNUR no Brasil é vista de forma positiva pelas partes interessadas. Um total de 70% dos participantes na pesquisa online classificou a eficácia como "boa" ou "muito boa". As instituições nacionais, por sua vez, apresentam visão ainda mais favorável (85% classificando a eficácia do *advocacy* como "boa" ou "muito boa")¹⁰¹. Entretanto, o meio acadêmico e a sociedade civil identificaram limitações relacionadas aos critérios de priorização utilizados nos filtros de reconhecimento de grupos para atender às vulnerabilidades, à transparência do processo e ao uso de tecnologias.

143. O ACNUR contribuiu para a adaptação da estrutura jurídica e de políticas públicas federais nos níveis estaduais e municipais (confrontando realidades subnacionais muito diversas de refúgio e para movimentos mistos) e auxiliando na adoção de abordagens diferenciadas. No entanto, a capacidade de influenciar um marco favorável nos municípios de Boa Vista e Pacaraima tem sido mais limitada devido às circunstâncias locais. O ACNUR foi instrumental na preparação e realização da 2^aCOMIGRAR, a Conferência Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia. Atuando de maneira capilarizada, apoiou consultas, e processou contribuições a fim de garantir o avanço desta iniciativa pública. Buscou garantir a

⁹⁹ Até 2023, o GdB reconheceu cerca de 75.000 refugiados venezuelanos (com uma taxa de reconhecimento de 97,5%) graças à aplicação do procedimento *prima facie*. Em 2023, os venezuelanos apresentaram 112.644 solicitações, o que corresponde a 81,4% de todas as solicitações recebidas (Ministério da justiça e segurança pública, Refúgio em Números, 9^a edição, ultima atualização em Quarta, 11 de Setembro de 2024 [<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados?id=401361>]).

¹⁰⁰ Para mais detalhes sobre essa aplicação *prima facie* cf. JUBILUT, Liliana L.; RIBEIRO, Flávia Oliveira. A aplicação pelo Brasil da grave e generalizada violação de direitos humanos como base para refúgio no marco dos 25 anos do CONARE. *Périplos - Revista de Pesquisa sobre Migrações*, v. 8, p. 32-61, 2024.

¹⁰¹ Veja Apêndice 8 Online Survey Report.

inclusão dos temas de sistema de asilo que apenas apareciam de modo tangencial dentro de debates sobre documentação e regularização. No contexto da integração local houve a busca de monitoramento dos fatores relacionados à proteção nos processos de interiorização, incluindo iniciativas como a pesquisa Moverse (2021-2023), conduzida pelo ACNUR, ONU Mulheres e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)¹⁰², que destacou desigualdades de gênero, mas esse monitoramento ainda é tímido.

144. A presença do ACNUR em áreas-chave do território, incluindo pontos de entrada na fronteira e localidades de assentamento, possibilitou a defesa dos direitos das pessoas refugiadas e migrantes, e o acompanhamento técnico de vários estados e municípios para atualizar ou elaborar marcos legais subnacionais. Essa presença territorial ajudou as autoridades estaduais e municipais no desenvolvimento de políticas e planos adaptados aos fluxos e perfis específicos de cada território (Conselhos ou Comitês estaduais e municipais, políticas e planos estaduais municipais)¹⁰³. A adoção de abordagens diferenciadas tem sido fundamental na elaboração de políticas inclusivas com a população indígena refugiada (como Belém e Manaus) ou com a população afegã (como em São Paulo), gerando boas práticas replicáveis¹⁰⁴. No entanto, a adoção de políticas públicas inclusivas em municípios bastante afetados pela chegada da população venezuelana (Pacaraima e Boa Vista, no estado de Roraima) tem sido mais limitada, apesar da mobilização significativa de recursos federais e de organizações internacionais. A percepção da chegada massiva da população venezuelana como um fenômeno conjuntural, associado à responsabilidade federal frente a um deslocamento que excede as atribuições e capacidades municipais, além dos debates políticos e sociais, têm dificultado a elaboração de políticas e planos municipais à altura das enormes transformações demográficas, sociais e econômicas vivenciadas nos últimos sete anos.

4.3.2. SQ3.2. Até que ponto o ACNUR conseguiu integrar com sucesso a proteção e, ao mesmo tempo, apoiar as autoridades brasileiras na preparação de uma resposta para grandes fluxos de refugiados?

145. **A atuação do ACNUR para impedir a associação do refúgio tão somente a um tema de regularização documental foi um dos principais desafios do período.** A percepção e a instrumentalização do sistema de asilo tão somente como uma ferramenta de documentação e não de proteção internacional, sobretudo em função do aumento expressivo do fluxo de pessoas deslocadas à força, entre elas refugiadas, trouxe um contexto desafiador ao Brasil. Parece ter havido uma priorização do GdB na questão da regularização, focada na documentação, com minimização das necessidades específicas de proteção derivadas dos diferentes *status* legais. Desde o final de 2022 e o início de 2023 o ACNUR tem se esforçado para combater essa situação, reforçando a narrativa de complementaridade entre o asilo e outras formas de regularização migratória e apontando que as residências como forma de documentação são necessárias, mas que não devem substituir o refúgio, a fim de assegurar que quem precisa de proteção internacional conte com a mesma em todas as suas dimensões. Um dos desafios nesse sentido é desfazer as confusões entre asilo e outras formas de residência legal, e, consequentemente, garantir o acesso ao sistema de asilo com respeito aos padrões internacionais e regionais de proteção. A integração da proteção foi útil para colocar a proteção no centro da resposta pública em um contexto de movimentos mistos, mas houve uma confusão

¹⁰² <https://www.onumulheres.org.br/pesquisa-moverse/>.

¹⁰³ <https://www.acnur.org.br/o-que-fazemos/politicas-publicas>.

¹⁰⁴ A política e o comitê municipal de Belém foram apresentados no Primeiro Encontro Regional de Cidades Solidárias das Américas em Montevidéu (abril de 2024)

recorrente em muitas instituições sobre asilo e residência humanitária. Para enfrentar todos esses desafios a capilaridade e a localização de serviços foram estratégias relevantes adotadas pelo ACNUR. O ACNUR reforçou parcerias locais – sobretudo com Universidades e sociedade civil – que auxiliaram de modo relevante no acesso ao sistema nacional de asilo de modo adequado.

4.3.3. EQ3.3. Em que medida a assistência direta do ACNUR, incluindo o acolhimento e a documentação, a disponibilização de abrigos, a ajuda humanitária e a recolocação interna voluntária (no caso da Operação Acolhida), foi eficaz na resposta às necessidades imediatas e na promoção da autossuficiência?

Operação Acolhida

146. **Por meio de seu trabalho na Operação Acolhida em Roraima, o ACNUR externou sua grande capacidade de adaptação e resposta a um contexto volátil de deslocamento forçado ajustando com sucesso sua estratégia de resposta naquele estado para garantir que esta fosse coerente e eficaz na resposta aos fluxos e perfis da população deslocada em mudança.** Desde o início do apoio do ACNUR à resposta do GdB a esse fluxo de deslocamento forçado (em conjunto com a OIM e outras organizações internacionais, organizações da sociedade civil e da plataforma R4V) até setembro de 2023, 950 mil¹⁰⁵ pessoas refugiadas e migrantes que entraram por Roraima no Brasil receberam algum tipo de assistência para garantir sua proteção e dignidade. Em vista da bem-sucedida atuação direta do ACNUR no tema de acesso a direitos, merece destaque o número de pessoas venezuelanas que obtiveram o Benefício de Prestação Continuada (5.300) e os 4.000 indígenas de nacionalidade venezuelana atendidos no âmbito da Operação Acolhida¹⁰⁶. Ao longo do período de 2020 a 2021, fatores externos, como a pandemia da COVID-19, demandaram que o ACNUR realizasse uma recalibração de seu trabalho dentro da Operação Acolhida, o que logrou com êxito. Por exemplo, frente à declaração de emergência sanitária decorrente da pandemia da COVID-19, o ACNUR em Boa Vista seguiu à risca o adágio *stay and deliver* e permaneceu com suas equipes em terreno para monitoramento constante não só das necessidades das pessoas abrigadas, mas também daquelas localizadas em ocupações espontâneas, em situação de rua ou em espaços alugados¹⁰⁷.

Recepção e documentação

147. **O ACNUR assumiu um papel de liderança na garantia do acesso à documentação para pessoas refugiadas e migrantes, realizando um intenso trabalho junto à Polícia Federal e o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)**¹⁰⁸. O apoio contínuo à Polícia Federal foi estruturado em grupos de trabalho de documentação, que incluíram a pré-identificação de pessoas para receber esse serviço, com base em critérios de necessidades específicas de proteção, e a organização de transporte para facilitar o deslocamento das pessoas pré-agendadas até a sede da Polícia Federal em Boa Vista. A abertura dos Postos de Triagem (PTRIG) primeiro em Pacaraima e posteriormente em Boa Vista, com papel ativo do ACNUR em sua concepção, trouxe maior eficiência ao processo de recebimento daqueles recém-chegados ao Brasil e integrou vários serviços em um só lugar. Ademais, o ACNUR promoveu a identificação de pessoas com necessidades específicas de proteção e, com a aplicação da transversalidade da proteção, atuou para identificar perfis prioritários para abrigamento, não só em Boa Vista

¹⁰⁵ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-09/operacao-acolhida-audiencia-na-camara>.

¹⁰⁶ Para obter mais informações sobre o número de pessoas que receberam asilo, consulte a seção "Contexto".

¹⁰⁷ O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira, ACNUR. Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org.br/media/o-acnur-antes-e-depois-da-operacao-acolhida>.

¹⁰⁸ O Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Suas competências e composição estão definidas no art. 12 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

como em Pacaraima, cidade cujo alojamento de trânsito (BV-8) possui um fluxo de abrigamento específico para atender a casos de proteção. Apesar de esforços concretos para facilitar o acesso ao asilo, fatores externos influenciaram a modalidade de documentação buscada por aqueles recém-chegados (residência temporária), impactando o alcance do ACNUR em temas de documentação (focada na solicitação de proteção internacional) e, principalmente, trazendo um desafio de identificação daqueles que, de fato, deveriam priorizar a solicitação de proteção internacional por enquadrar-se na definição da Convenção de 1951. Nesse contexto, destaca-se a falta de mecanismos adequados de informação e de triagem das pessoas com base no perfil, o que o ACNUR denomina de *protection-sensitive entry systems*. Reconhecendo a importância de permitir que as pessoas tomem decisões informadas acerca do tipo de documentação que almejam obter, esforços do ACNUR para difundir informações sobre asilo e proteção internacional mostraram-se limitados, tendo em vista o contexto de emergência, o alto fluxo de pessoas em trânsitos pelos PTRIGs de Pacaraima e Boa Vista e a própria vivência compartilhada entre pessoas refugiadas e migrantes

Acolhimento e abrigo temporário

148. O ACNUR, em coordenação com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, as Forças Armadas e outras organizações, contribuiu decisivamente para estabelecer uma prática de gestão de abrigos que privilegia a centralidade da pessoa e a priorização de perfis vulneráveis, incorporando o componente de gestão de casos de proteção *in loco* em cada abrigo por recomendação direta do ACNUR em 2018. A gestão conjunta com outras organizações integradas na Operação Acolhida, permitiu a gestão efetiva de diversos abrigos e um alojamento de trânsito¹⁰⁹ em Boa Vista e Pacaraima ao longo do período de avaliação e que persiste até hoje em 5 espaços em Roraima sob gestão direta do ACNUR e seus parceiros. Esses espaços facilitaram a prestação de assistência e proteção a dezenas de milhares de pessoas refugiadas e migrantes nos últimos anos. A transversalidade da proteção é vista hoje em toda a estrutura da Operação Acolhida: da divisão dos abrigos por perfis, incluindo abrigos exclusivos para população indígena e estruturados em respeito a suas práticas e necessidades, à alocação de famílias em Unidades Habitacionais para Refugiados (RHUs), que leva em consideração o perfil da família e suas necessidades específicas. O referenciamento¹¹⁰ aos serviços disponíveis na rede pública, através das atividades de gestão de casos, permitiu níveis moderados de interação com os atores locais na Operação Acolhida, o que evidenciou os desafios impostos pela limitada capacidade e disposição dos serviços locais para atender às necessidades da população refugiada e migrante. Essas limitantes persistem principalmente com a população indígena, perfil com maior tempo de abrigamento nos espaços temporários da Operação Acolhida¹¹¹ e cujas opções de soluções duradouras são limitadas e de difícil implementação por temas culturais e sistêmicos.

149. Paralelamente ao abrigo formal, o ACNUR tem monitorado e assistido sistematicamente a população que vive em ocupações espontâneas e espaços alugados em Boa Vista e Pacaraima, o que tem permitido a identificação contínua de vulnerabilidades, o encaminhamento para serviços essenciais e a implementação de estratégias de fortalecimento comunitário. No entanto, fatores como a significativa

¹⁰⁹ O ACNUR gerenciou até 12 abrigos em 2021.

¹¹⁰ Os encaminhamentos de casos incluem Hospital Maternidade, centros de saúde, Defensoria Pública do Estado, matrículas escolares e CRAS/CREAS, CAPS II.

¹¹¹ UNHCR: Brazil Annual Results Report, pág. 16.

transformação demográfica, econômica e social de alguns bairros de Boa Vista gerou tensões com as comunidades locais, que não foram acompanhadas por ações suficientes de coexistência e convivência entre as comunidades devido às limitações de recursos do ACNUR¹¹² e de outras organizações envolvidas na Operação Acolhida. Do ponto de vista do planejamento urbano e da gestão, os abrigos de Boa Vista (instalados em terrenos públicos e militares cedidos para a emergência) e os assentamentos informais transformaram a paisagem urbana e as condições sociais e econômicas da cidade. Após sete anos operando em plena capacidade, os abrigos perderam seu caráter transitório e emergencial, dando origem à “Rondonlândia”. Além disso, surgiram assentamentos informais espontâneos fora do escopo da Operação Acolhida onde as condições de vida e saneamento são precárias. As oportunidades de advocacy do ACNUR em nível municipal para integrar a resposta humanitária e a nova infraestrutura social no planejamento de desenvolvimento urbano (como o Plano Diretor, Plano Plurianual de Boa Vista) foram limitadas devido a fatores sócio-políticos. A xenofobia, um grande desafio no estado de Roraima, também limitou o impacto das atividades pensadas para a promoção da integração local. A falta de acesso a moradia segura reflete o desafio enfrentado por pessoas refugiadas e migrantes. Dados do RMS indicam que uma parcela considerável dessa população continua vivendo em condições precárias. Em 2023, apenas 27,9% das mulheres e 35,1% dos homens relatando condições adequadas de moradia. Embora a segurança da posse de imóvel¹¹³ tenha melhorado ligeiramente para aqueles com autorização de residência (de 2,0% para 3,4% entre 2022 e 2023) e para aqueles sem autorização de residência (de 1,6% para 3,0%), esses números ainda são muito baixos. Além disso, os dados da RSM mostram que a autorização de residência não é um facilitador da segurança da posse de imóvel¹¹⁴.

Interiorização

150. O papel do ACNUR nos três eixos de intervenção da Operação Acolhida demonstra sua eficácia para coordenar um trabalho abrangente, adaptável e de qualidade, com destaque para seu papel no programa de interiorização do GdB. O programa de interiorização emerge como elemento crucial na estratégia de integração promovida pelo GdB, operando em quatro modalidades: Institucional, Vaga de Emprego Sinalizada (VES), Reunificação Familiar e Reunificação Social¹¹⁵. Merece destaque a atuação do ACNUR em duas dessas modalidades: a institucional e a VES. A modalidade institucional, operacionalizada por meio dos Centros de Acolhida e Integração (CAIs), já beneficiou mais de 7.369 pessoas até dezembro 2024, através de 50 centros estrategicamente distribuídos pelo território nacional. O sucesso desta abordagem é evidenciado pela taxa de 70% de beneficiários que deixam os centros com renda estabelecida, demonstrando a eficácia do modelo na promoção da integração socioeconômica. Além disso, o ACNUR apoia os CAIs para que estejam aptos a receber pessoas

¹¹² Relatórios anuais do ACNUR.

¹¹³ Segurança da posse do imóvel refere-se à garantia de que os moradores não corram riscos de despejo, incluindo a proteção jurídica dos inquilinos e o acesso a contratos formais de aluguel para melhorar a segurança habitacional.

¹¹⁴ Apêndice 11: Analysis of Result Monitoring Survey as part of the Country Strategy Evaluation - UNHCR Brazil.

¹¹⁵ Dentro do contexto macro do programa de Interiorização, a equipe do ACNUR trabalha para incentivar a Interiorização por meio de sessões informativas nos abrigos, identificação de perfis interessados, realocações de pessoas dos abrigos para o Centro de Interiorização Rondon 5, a interlocução com a Força Tarefa Logística Humanitária da Operação Acolhida para gestão de processos de Interiorização liderados pelo ACNUR, registro de processos no Sistema de Gestão de Casos do ACNUR (proGresV4) e no Acolhedor, sistema da Operação Acolhida, e distribuição de itens não alimentícios (como mochilas, cobertores, etc) para pessoas que irão viajar. <https://www.acnur.org/br/interiorizacao>.

com necessidades específicas (ex. mulheres chefes de famílias monoparentais, pessoas com condições médicas de saúde grave, pessoas com deficiência, comunidade LGBTQIA+, pessoas idosas, etc.), confirmando seu compromisso com as políticas de Idade, Gênero e Diversidade¹¹⁶ e *leave no one behind*. Entretanto, o êxito da integração de pessoas deslocadas por meio da interiorização, varia a depender do perfil populacional. O caso da população indígena emerge como o principal exemplo, com considerações de preservação étnico-cultural e os próprios requisitos de acesso ao programa de interiorização estipulados pelo GdB limitando seu acesso a esse programa de realocação. Ações destinadas a um perfil específico, como pessoas idosas, também obtiveram pouca eficácia, tendo em vista o seu alcance limitado e a falta de regularidade em sua aplicação¹¹⁷.

151. O prolongamento temporal da situação de deslocamento forçado venezuelano catalisou uma bem-sucedida evolução paradigmática na abordagem de trabalho do ACNUR dentro da Operação Acolhida nos temas de integração, com foco mais reduzido em assistência emergencial e favorecimento de intervenções orientadas à autossuficiência de pessoas refugiadas e migrantes. As pesquisas do ACNUR (e da R4V) indicam que a vasta maioria das pessoas refugiadas e migrantes expressa intenção de permanecer no país¹¹⁸. Reconhecendo essa guinada, o ACNUR tem ido além da entrega de serviços de primeira necessidade (atividades de *care and maintenance*), priorizando intervenções que promovam a autossuficiência das pessoas que servem tanto a nível individual (ex. piloto realizado em Manaus para substituição de *Non-Food Items* – NFIs – por CBIs¹¹⁹) como a nível comunitário (ex. fortalecimento da proteção de base comunitária¹²⁰, incluindo mapeamento e aproximação de *Refugee Led Organisations* (RLOs) e com foco especial em estratégias de saída, como a interiorização¹²¹. Diálogos com o GdB para início da entrega da gestão dos abrigos localizados em Roraima, iniciados em 2020 e pausados durante a pandemia, foram retomados em 2023, coincidindo com essa mudança de contexto. Em um esforço prolongado de diálogo e acompanhamento com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, o ACNUR conseguiu ativar a transferência progressiva do gerenciamento de abrigos durante 2024.

152. Essa evolução tem também sido essencial e eficaz na integração sob a ótica de soluções duradouras e apoio à liderança nacional desde o início da resposta, ajudando a gerenciar o colapso das condições de recepção em pequenas cidades fronteiriças¹²² e fortalecer as

¹¹⁶ Consulte as perguntas 1.4 e 3.6 para mais detalhes sobre o trabalho do ACNUR com pessoas em situações vulneráveis.

¹¹⁷ Consulte a pergunta 2.2 para obter mais detalhes sobre parcerias com outras agências.

¹¹⁸ https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2021-autonomia-integração-venezuelanos-boa-vista_1.pdf

¹¹⁹ NFI to CBI report [internal document].

¹²⁰ O ACNUR e seus parceiros também têm apoiado a implementação de projetos comunitários relacionados à nutrição, saúde, água e saneamento e educação identificados pelas próprias comunidades, buscando garantir a sustentabilidade dos projetos e dos processos comunitários.

¹²¹ Internal communication from UNHCR Representative in Brazil [internal document].

¹²² Decreto Executivo nº 36, de 29 de setembro de 2017 da Prefeitura Municipal de Pacaraima considerando a existência de 500 indígenas da etnia Warao já abrigados e uma população de refugiados e imigrantes em situação de rua estimada em 1.500 pessoas. Decreto nº 49/e de 22 de fevereiro de 2018 da Prefeitura Municipal de Boa Vista, declarou situação de emergência social devido ao intenso fluxo de refugiados imigrantes que se encontravam vivendo em situação de risco pessoal e social.

capacidades de gerenciamento das administrações públicas em face do deslocamento¹²³. Dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) de 2024 indicam que os estados da região Sul e Sudeste, notadamente Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo¹²⁴, concentram respectivamente os números absolutos de pessoas venezuelanas no mercado de trabalho formal do país. Essa concentração no Sul e Sudeste reflete a estratégia de interiorização que prioriza regiões com maior capacidade de inclusão econômica¹²⁵. Não obstante, conforme os próprios números do RAIS, estes são os estados em que as pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas ficam menos tempo empregada formalmente¹²⁶. Embora os dados apresentados sejam insuficientes para se fazer relações causais, chama atenção nos relatos de acadêmicos e especialistas consultados para esta avaliação, que muitas das vagas abertas nestes estados são voltadas para serviços considerados de pesada execução, com baixa remuneração, com forte indícios de precariedade, o que gera preocupação por parte de organizações sociais de uma possível transferência de mão-de-obra de nacionais para migrantes em postos caracterizados por baixos salários¹²⁷.

153. Dados do RMS indicam que a inclusão financeira tem sido relativamente alta. Em 2023, 85% das mulheres e 90% dos homens tinham acesso a uma conta bancária ou conta digital. No entanto, a estabilidade econômica continua frágil com apenas 16% das mulheres e 20% dos homens experimentando uma melhora em sua situação financeira¹²⁸. A restrição financeira e/ou a falta de entendimento do processo para conseguir a revalidação de diplomas universitários e de ensino técnico levam muitas pessoas venezuelanas ao subemprego, ou trabalho precário, incluindo aqueles com de ensino técnico completo¹²⁹.

Assistência humanitária à população afgã e a outros grupos

154. O ACNUR organizou de forma eficaz uma resposta conjunta com autoridades públicas, organizações da sociedade civil, e outras organizações internacionais para

¹²³ Lei nº 13.684, de 2018, do Governo Federal que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório, criou a Operação Acolhida, coordenada pelo GdB com a parceria das agências das Nações Unidas, organizações da sociedade civil, estados e municípios e iniciativa privada.

¹²⁴ Venezuelan refugees and migrants in the formal labour market in Brazil (January 2012 to June 2024). Disponível em: <https://www.acnur.org.br/sites/br/files/2025-02/202406-venezuelan-refugees-migrants-formal-labour-market-brazil.pdf>.

¹²⁵ “Through Operação Acolhida (Operation Welcome), Brazil promotes the socioeconomic inclusion of Venezuelan refugees and migrants, especially through the Internal Voluntary Relocation Program, which promotes the voluntary relocation of Venezuelan people from the bordering state of Roraima to other parts of the country where they can achieve better opportunities for social and economic inclusion.” Venezuelan refugees and migrants in the formal labour market in Brazil (January 2012 to June 2024).

¹²⁶ Segundo dados do RAIS de 2023 apurados pela equipe avaliadora, a média de tempo de emprego por meses em estados como Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul não chegam a 10 meses, enquanto estados do Nordeste, ou mesmo Rio de Janeiro, passam de 15 meses, chegando a 17,80, como é o caso de Pernambuco.

¹²⁷ Como é o caso do abate de suínos, aves e outros animais de pequeno porte, principal fonte de emprego de venezuelanos, 24.946 foram empregados em 2024 somente neste setor, segundo dados do RAIS e CAGED de 2024.

¹²⁸ Apêndice 11: Analysis of Result Monitoring Survey as part of the Country Strategy Evaluation - UNHCR Brazil

¹²⁹ Informação compartilhada por grupos de pessoas refugiadas e migrantes que participaram nos Diagnósticos Participativos do ACNUR de 2023.

acolher a entrada de pessoas afgãs¹³⁰. As redes locais de assistência dos municípios de Guarulhos e São Paulo não estavam preparadas para as especificidades deste novo perfil. O ACNUR, com o apoio da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo, conseguiu fazer um mapeamento de todos os serviços e de todas as organizações sociais que pudessem dar respaldo a população afgã que chegava ao país. Criou-se um Grupo de Trabalho (GT) para que, no primeiro momento, o ACNUR pudesse orientar e treinar a nova rede que estava se formando com antigos e novos parceiros. A partir do GT, houve esforço adicional dos municípios de São Paulo, de Guarulhos e do Estado de São Paulo, com apoio da sociedade civil, no estabelecimento e adequação de abrigos emergenciais para acolher a população afgã¹³¹. Passado o momento mais crítico, o ACNUR deu apoio técnico às organizações parceiras na gestão dos abrigos (11 abrigos, entre públicos e da sociedade civil). O ACNUR conseguiu com que as redes locais oferecessem orientação e acolhimento de forma segura e culturalmente sensível à população afgã, com a formação de mediadores culturais¹³² e agentes comunitários, e do uso da Plataforma Help. Também, o ACNUR apoiou as organizações parceiras para atuarem de forma especializada e complementar às políticas e aos serviços públicos ofertados pelas redes locais para promover a integração local mais rápida da população afgã (e de outras nacionalidades), a partir da oferta do ensino da língua portuguesa e da intermediação para a inclusão no mercado de trabalho.

155. Haitianos, e outras nacionalidades africanas, receberam menos atenção por parte do ACNUR, o que limitou seu acesso a serviços adequados de proteção humanitária e apoio na integração social. O apoio do ACNUR ao Plano de Ação para o Fortalecimento da Proteção e Integração Local da População Haitiana no Brasil do GdB de 2023, visa atender de forma mais especializada as pessoas refugiadas e migrantes haitianos. Até 2024 a população haitiana não era reconhecida como refugiada pelo ACNUR, mas apenas como migrantes que estavam se deslocando para o Brasil em busca de melhores condições de vida em consequência do grande terremoto ocorrido em 2010, que devastou o Haiti. O ponto de virada para o ACNUR passar a enxergar essa população como refugiada, e não apenas como migrante, foi a escalada da violência no Haiti após gangues criminosas assumirem o controle de partes do país, criando um cenário de extrema insegurança e violação de direitos humanos. Em 2022, o Alto Comissário do ACNUR pediu que os países evitassem deportar haitianos, argumentando que isso poderia configurar *refoulement*¹³³. Mesmo com um fluxo de deslocamento mais antigo que os venezuelanos, os haitianos se encontram em piores condições de integração, o idioma ainda aparece como um grande impedimento para aumentar as chances de trabalho, e acabam realizando trabalhos informais precários ou por conta própria sem muitos recursos. Haitianos, assim como várias nacionalidades africanas, como os angolanos, vivenciam mais fortemente o racismo aliado à xenofobia. Os haitianos consultados durante a avaliação percebem que não foram tratados da mesma forma ou tiveram as mesmas oportunidades que a população venezuelana. Ainda assim, segundo dados da RAIS e do CAGED, 46.162 haitianos estavam com

¹³⁰ O ACNUR considera como refugiadas todas as pessoas afgãs, independentemente do tipo de documentação que elas tramitam no país de acolhida (caráter declarativo e não constitutivo do reconhecimento da condição de refugiado).

¹³¹ Disponível em:

<https://reliefweb.int/report/brazil/protecao-e-assistencia-populacao-afega-no-brasil-setembro-de-2022-pt>

¹³² A formação de mediadores culturais foi essencial como apoio ao Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM) desde o início do fluxo afgão ao aeroporto internacional de Guarulhos.

¹³³ Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-calls-states-refrain-forced-returns-haitians>.

empregos formais no Brasil em setembro de 2024¹³⁴. O Plano de Ação do GdB, apoiado pelo ACNUR, ainda se apresenta como sendo incipiente frente à carência de informações sobre essa população e suas dificuldades de integração.

4.3.4. EQ3.4. De que forma o ACNUR facilitou a integração socioeconômica de pessoas refugiadas e migrantes no Brasil e até que ponto esses esforços promoveram a autossuficiência, a integração sustentada em programas nacionais e a melhoria das condições gerais de vida?

156. O ACNUR colaborou com governos locais e organizações da sociedade civil para facilitar o acesso aos benefícios sociais e ao mercado de trabalho por meio de cursos de português e de capacitação profissional. Em 2020, um primeiro informe foi lançado por meio da parceria entre Ministério da Cidadania, OIM, ACNUR, UNICEF e ONU Mulheres, em que reunia informações em diversos idiomas, inclusive em Warao¹³⁵, sobre como acessar o programa de Auxílio Emergencial, implementado pelo GdB em resposta à pandemia de COVID-19. Em 2022, em continuidade dessa colaboração, foi elaborado outro informe contendo orientações sobre o Auxílio Brasil (Bolsa Família). Além do espanhol, inglês, francês, ucraniano, este novo informe ganhou ainda traduções para o árabe, pashto e dari¹³⁶. Para a oferta de cursos de português, o ACNUR estabeleceu diversas parcerias com organizações da sociedade civil e algumas universidades da Cátedra Sérgio Vieira de Melo. Com apoio do ACNUR, alguns parceiros ofereceram também cursos de capacitação profissional em diferentes partes do país, como na região Norte, implementado por Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA) e *Hermanitos*, ou nas regiões Sul e Sudeste, através das organizações Cáritas e Visão Mundial. Nestes casos, as organizações estabeleceram parcerias com as instituições do Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI -, e SENAC), houve ainda parcerias com Institutos Federais para capacitação de pessoas refugiadas, como em Belém. e com órgãos públicos para formação profissional, como os oferecidos pelo Ministério do Trabalho (MTE) e Ministério Público do Trabalho (MPT), que promoveram os programas *Mujeres Fuertes e Jovenes en Acción*.

157. O CBI tem sido frequentemente usado como uma ferramenta para apoiar a autossuficiência e a assistência humanitária em contextos de crise prolongada e de emergências (limitando sua capacidade de atender à alta demanda) e não tem sido integrada de forma suficiente e sistemática às intervenções de proteção do ACNUR. A transição da assistência em bens para a assistência em dinheiro, quando viável, foi uma estratégia fundamental para superar as barreiras logísticas e, ao mesmo tempo, respeitar a autonomia dos beneficiários. A assistência financeira inicial ajudou a garantir que mulheres e suas famílias tenham suas necessidades básicas atendidas durante o primeiro mês no local de destino, até receberem seu primeiro salário. O foco do CBI nas mulheres, juntamente com o trabalho realizado pelas organizações parceiras, contribuiu para empoderá-las. No caso das sobreviventes de VBG, o CBI permitiu um “novo começo”. Para outros perfis vulneráveis, o apoio do CBI foi essencial para a subsistência (89% das pessoas relataram melhorias significativas ou moderadas nas condições de vida)¹³⁷. O CBI, complementado com apoio social e bens materiais

¹³⁴ Disponível em: <https://www.acnur.org.br/media/informe-sobre-o-mercado-de-trabalho-formal-para-haitianos-no-brasil-setembro-de-2024>.

¹³⁵ Disponível em: <https://www.r4v.info/es/document/brasil-informe-auxilio-emergencial-warao>.

¹³⁶ Disponível em: <https://www.acnur.org.br/noticias/comunicados-imprensa/cartilha-reune-informacoes-sobre-auxilio-brasil-para-pessoas>.

¹³⁷ Relatório de Monitoramento Pós Distribuição (PDM) 2023.

(a maioria das organizações complementou a assistência financeira com ajuda não financeira), tem sido uma ponte e um apoio complementar para facilitar as pessoas refugiadas e migrantes a transição das necessidades imediatas para a integração socioeconômica de longo prazo, que é alcançada principalmente após a concessão do acesso ao programa Bolsa Família. Como parte desse processo, o CBI tem sido um elemento-chave da estratégia de interiorização, especialmente por meio da modalidade VES.

158. Em caso de resposta a emergências, a adoção de uma abordagem flexível no uso da CBI permitiu uma resposta rápida para cobrir necessidades essenciais durante outras situações de crise como a pandemia de COVID-19, enchentes no Rio Grande do Sul. Nessas circunstâncias, e dada a intensidade das necessidades, a distribuição da CBI tem sido uma intervenção independente que facilitou a compra de itens básicos, mas diluiu a lógica de proteção e seu vínculo com um elemento central do mandato da organização¹³⁸.

159. O ACNUR, em parceria com o Pacto Global – Rede Brasil e outras organizações públicas e da sociedade civil, facilitou a intermediação entre as empresas e a população refugiada e migrante, apoiando ainda com orientação técnica para evitar casos de exploração do trabalho. A partir de parcerias com organizações sociais como Cáritas e Missão Paz, e por meio da plataforma Empresas com Refugiados, em parceria com o Pacto Global – Rede Brasil, o ACNUR conseguiu apoiar a intermediação com empresas para a inclusão da população refugiada e migrantes no mercado de trabalho. O ACNUR também estabeleceu parceria com o Sistema Nacional de Emprego (SINE), em que procurou dar apoio técnico aos profissionais públicos das agências para conhecerem a legislação referente aos direitos ao trabalho da população refugiada e migrante e facilitar a sua inclusão. O ACNUR também conseguiu fazer o aconselhamento jurídico para melhor orientar a população refugiada e migrante sobre direitos trabalhistas e, dessa forma, evitar casos de exploração no ambiente de trabalho. Como é o caso da campanha junto com o MTE e outras agências da ONU, “Proteja o Trabalho”, que surgiu no contexto da pandemia e segue vigente apoiando pessoas refugiadas e migrantes com informações sobre direitos trabalhistas¹³⁹. Na outra ponta, as empresas são orientadas e aconselhadas juridicamente, seja pelo ACNUR, seja pelas organizações parceiras sobre o processo e documentação para a contratação de pessoas refugiadas e migrantes no Brasil.

160. O ACNUR apoiou diretamente a revalidação de diplomas universitários de pessoas refugiadas e migrantes, como forma de facilitar a inclusão no mercado de trabalho e aproveitar a mão de obra qualificada disponível. Com o fim dos recursos, o ACNUR assumiu uma estratégia mais sustentável de sistematizar toda a informação sobre o processo com o intuito de criar um guia que possa apoiar não apenas as pessoas refugiadas e migrantes, mas também universidades envolvidas no processo e o Ministério da Educação. Dentro do processo de inclusão no mercado de trabalho o maior desafio está na revalidação de diplomas universitários da população refugiada e migrante. Conforme mencionado por pessoas da sociedade civil consultadas para a avaliação, quanto maior o nível educacional da pessoa refugiada e migrante, mais difícil a colocação no mercado de trabalho na área de qualificação, por conta do longo e custoso processo de revalidação de um diploma universitário. Entre 2016 e 2022, o ACNUR apoiou financeiramente para que pessoas refugiadas e migrantes pudessem revalidar seus diplomas, a partir da parceria com a Associação Compassiva que ficou responsável por todo o trâmite burocrático. Dados publicados pelo

¹³⁸ Essa constatação está de acordo com os resultados de avaliações anteriores nas Américas.

¹³⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/proteja>.

ACNUR sobre a revalidação de diplomas, apresentam que entre 2016 e 2022, de 495 diplomas processados, 173 foram revalidados, 162 foram deferidos e 160 ainda estariam em andamento¹⁴⁰. A partir de 2023, o ACNUR não apoiou mais a revalidação de diplomas de modo direto, e sem apoio financeiro a Associação Compassiva não pode mais receber solicitações. Com o fim do recurso para a revalidação dos diplomas, o ACNUR elaborou um relatório com um mapeamento completo do procedimento, das universidades que realizam a revalidação e das regras aplicáveis¹⁴¹, que foi apresentado no dia do Refugiado de 2023.

161. O ACNUR apoiou e acompanhou organizações sociais lideradas por pessoas refugiadas e migrantes, bem como Conselhos e Comitês municipais e estaduais, como forma de promoção da autossuficiência e a busca por melhores condições de vida por parte desta população. Como afirmado por algumas pessoas consultadas, a integração da população refugiada e migrante não deve ser vista como apenas laboral e/ou financeira, na medida em que também é social e comunitária. Neste sentido, para aumentar a autonomia desta população na busca por direitos e melhores condições de vida, o ACNUR apoiou associações e organizações não-governamentais lideradas por pessoas refugiadas e migrantes, com suporte técnico, orientação, e invariavelmente com recursos para projetos selecionados. Em 2024, o ACNUR de forma informal conseguiu mapear a existência de aproximadamente 76 organizações sociais lideradas por pessoas refugiadas e migrantes, das quais 40 receberam transferências monetárias para que pudessem realizar atividades de proteção e meios de vida, bem como de coexistência pacífica em suas comunidades.

4.3.5. EQ3.5. Quão eficaz tem sido o trabalho de advocacy do ACNUR com parceiros privados na criação de um ambiente favorável à empregabilidade dos refugiados?

162. O trabalho de advocacy do ACNUR com parceiros privados foi eficaz para a criação de ambiente favorável à empregabilidade de pessoas refugiadas e migrantes, embora ainda seja possível aumentar o número de empresas engajadas na temática e ampliar os esforços para outras regiões do país. O ACNUR conseguiu promover iniciativas bem-sucedidas para fortalecer um ambiente favorável à empregabilidade das pessoas refugiadas e migrantes, como através do Fórum de Empresas com Refugiados. Empresas participantes relataram impactos positivos, incluindo maior retenção de talentos, com a diminuição da rotatividade, e inovação organizacional após a contratação de pessoas refugiadas e migrantes. As empresas com mais experiência na contratação de pessoas refugiadas acabaram se tornando referência e seus representantes foram convidados pelo ACNUR para participar de eventos com autoridades públicas e da sociedade civil e internacional para falar de suas experiências e oferecer sugestões e recomendações a partir da visão do mercado para melhorar as práticas de integração das pessoas refugiadas. Em 2024, o Fórum de Empresas com Refugiados contava com 120 empresas, o que representou um aumento de empresas participantes nos últimos anos - no ano anterior era em torno de 80 empresas. Para as pessoas entrevistadas, ainda é possível ampliar este número, haja vista que a rede de empresas do Pacto Global – Rede Brasil é de 2.000 empresas. Além disso, ainda se nota como sendo um ponto limitador o foco regional em empresas concentradas em grandes centros urbanos, deixando regiões periféricas com menor engajamento. Algumas pessoas consultadas constataram que as empresas em regiões mais afastadas do Sul e Sudeste, como da região Norte, não compartilham a mesma visão das

¹⁴⁰ Disponível em: Revalidação de diplomas de pessoas refugiadas - Desafios e oportunidades <https://www.acnur.org.br/media/revalidacao-de-diplomas-de-pessoas-refugiadas-desafios-e-oportunidades-pdf>.

¹⁴¹ ACNUR (2022). Revalidação de diplomas de pessoas refugiadas - Desafios e oportunidades.

empresas do Fórum de Empresas com Refugiados, e é justamente a região em que se concentra a maior parte das pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas. A pesquisa online mostra uma percepção mista entre as partes interessadas em relação à criação de um ambiente favorável à empregabilidade e à integração socioeconômica das pessoas refugiadas. Um total de 48% dos participantes classifica a eficácia como "boa" ou "muito boa". Entretanto, uma proporção significativa, 44%, considera a eficácia apenas "regular" ou "insuficiente"¹⁴². Em resposta a essas lacunas, foi desenvolvida uma nova estratégia para o Fórum de Empresas com Refugiados em 2025, com foco na criação de hubs locais em alguns estados para promover o engajamento regional. Além disso, o ACNUR realizou eventos com empresas em Manaus (com o apoio de Hermanitos) e em Boa Vista, resultando em novas adesões ao Fórum, como é o caso da empresa Solar Coca-Cola em Manaus.

4.3.6. EQ3.6. Em que medida as iniciativas do ACNUR foram eficazes no apoio à integração socioeconômica dos grupos mais vulneráveis dos refugiados, tais como as mulheres chefes de família, as pessoas com deficiência, os idosos e as populações indígenas?

163. O ACNUR promoveu iniciativas voltadas para a integração socioeconômica de mulheres refugiadas e migrantes chefes de famílias monoparentais, com base na invisibilidade da questão de gênero dentro da estratégia de interiorização da Operação Acolhida. A interiorização institucional foi uma das medidas adotadas para reverter esta situação, mas aparece como insuficiente na medida em que estas mulheres ainda têm dificuldades para entrar no mercado de trabalho. Em parceria com a ONU Mulheres e o UNFPA, foi criado em 2021 um *joint program*, nomeado MOVERSE - Empoderamento Econômico de Mulheres Refugiadas e Migrantes no Brasil -, com o objetivo de garantir que políticas e estratégias de governos, empresas e instituições públicas e privadas fortaleçam os direitos econômicos e as oportunidades de desenvolvimento entre mulheres venezuelanas refugiadas e migrantes. Neste mesmo ano, o programa promoveu uma pesquisa para compreender melhor a dinâmica da integração da população refugiada e migrante durante o período de crise econômica causada pela pandemia de COVID-19, tendo como referência o processo de interiorização promovido pela Operação Acolhida¹⁴³. A partir dos resultados desta pesquisa, especialistas consultados afirmaram que foi possível identificar naquele momento que estava ocorrendo o fenômeno que consideraram como sendo a "feminização dos abrigos", em que mulheres com crianças estavam com mais dificuldades do que os homens para participar do modelo de interiorização VES e por isso se notava a maior presença delas nos abrigos.

164. Foi criado então, em 2022, um plano de ação voltado exclusivamente para mulheres únicas responsáveis por crianças e adolescentes que se encontravam nos abrigos de Roraima no contexto da Operação Acolhida. A ONU Mulheres e o ACNUR passaram a atuar conjuntamente¹⁴⁴. No contexto deste plano, procurou-se abordar a questão das mulheres chefes de família em projetos com empresas já existentes em articulação com o ACNUR, ONU Mulheres e o Pacto Global- Rede Brasil, como o Empoderando Refugiadas e o Fórum de Empresas com

¹⁴² Veja Apêndice 8: Online Survey Report.

¹⁴³ A pesquisa "Oportunidades e desafios à integração local de pessoas de origem venezuelana interiorizadas no Brasil durante a pandemia de Covid-19", foi desenvolvida pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por meio do seu Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) e do IPEAD (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais), pela Universidade Federal de Roraima (UFRR) e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

¹⁴⁴ Disponível em: Plano Conjunto para a Integração Socioeconômica de Mulheres Refugiadas e Migrantes Únicas Responsáveis por Crianças e Adolescentes. ONU Mulheres e ACNUR, 2022.

Refugiados¹⁴⁵. Contudo, dadas as dificuldades estruturais do país, como falta de vagas em creches em tempo integral e falta de apoio por parte das empresas em geral, não foi possível que o Empoderando Refugiadas apoiasse mulheres chefes de famílias monoparentais. Dessa forma, a priorização foi dada para o modelo de interiorização institucional para o acolhimento das mães solas¹⁴⁶. Todas as mulheres que foram interiorizadas nestas condições receberam apoio financeiro do ACNUR através do CBI para poder custear gastos com alimentação nos primeiros meses. Não obstante, parece ser consenso entre as pessoas da sociedade civil consultadas de que a parceria do ACNUR com as empresas do Fórum para a contratação de mulheres não foi sustentável na medida em que ainda são poucas as mulheres nesta situação que são contratadas.

165. Dentre as iniciativas apoiadas pelo ACNUR voltadas especificamente para mulheres, a capacitação para o empreendedorismo foi ampliada para apoiar também a integração socioeconômica de mulheres idosas, no entanto as dificuldades estruturais inerentes às mulheres vulneráveis que querem empreender limita a eficácia das iniciativas. O ACNUR apoiou o programa *Mujeres Fuertes*, em parceria com o Ministério Público do Trabalho no Amazonas e Roraima e as organizações sociais, como *Hermanitos*, ADRA e o Instituto Mana. Até o final de 2024, o programa conseguiu capacitar 497 mulheres em Manaus e em Boa Vista, para atuarem como empreendedoras nas áreas da gastronomia e de cuidados estéticos¹⁴⁷. O programa era reservado para mulheres chefes de família monoparentais, o que incluía também mulheres idosas, que não estavam nos abrigos¹⁴⁸. Apesar dos esforços, as pessoas especialistas entrevistadas consideram que o programa *Mujeres Fuertes*, enquanto formação de novos negócios, esbarra com dificuldades persistentes para as pequenas empreendedoras (instabilidade de renda, financiamento, pequena ou nenhuma rede de apoio para cuidar da família enquanto trabalham, falta de creche); dessa forma, a situação das mulheres chefes de famílias monoparentais e idosas (que não difere muito das mulheres brasileiras vivendo na mesma situação) continua sendo preocupante em termos de proteção e integração.

166. O ACNUR identificou um fluxo crescente de pessoas idosas no último ano, desacompanhadas de familiares e com condições de saúde (e sociais) de certa complexidade, especialmente em Boa Vista, o que aumenta a pressão sobre os serviços públicos locais, que não estão suficientemente dimensionados e preparados para prestar assistência adequada. O aumento da chegada desse perfil populacional, embora não seja novo, parece ter sido intensificado pela contínua deterioração dos serviços de saúde na Venezuela (juntamente com outros *push factors*) e pela universalidade do acesso à saúde e ampla cobertura dos serviços sociais no Brasil (que atua como um *pull factor*). De fato, o acesso a serviços de saúde (e sociais) aparece como uma das principais motivações para o deslocamento de venezuelanos para o Brasil (para todos os perfis) nas pesquisas conduzidas pelo ACNUR. A concentração de perfis vulneráveis em Boa Vista (com pouca ou nenhuma

¹⁴⁵ Disponível em: <https://www.acnur.org.br/noticias/comunicados-imprensa/no-8-de-marco-venezuelanas-embarcam-rumo-novo-recomeco>.

¹⁴⁶ De acordo com pessoas consultadas, em 2024, 60% das famílias acolhidas pelo parceiro implementador do ACNUR, SOS Aldeias Infantis, foi de famílias monoparentais chefiadas por mulheres.

¹⁴⁷ Disponível em: <https://www.acnur.org.br/noticias/notas-informativas/mujeres-fuertes-capacitou-445-mulheres-para-o-empreendedorismo-em>.

¹⁴⁸ De acordo com relato de parceiros implementadores, haveria dificuldades inerentes para que as mulheres nos abrigos pudessem empreender, como a falta de uma cozinha ou espaço reservado para atender clientes.

perspectiva de participação no programa de interiorização e dificuldades de integração local) intensifica os desafios e debates existentes no campo da gestão municipal¹⁴⁹.

167. As intervenções do ACNUR para a promoção da integração socioeconômica dos indígenas Warao esbarra em dificuldades culturais, discriminação, questões de gênero, mantendo um grau severo de dependência do ACNUR e de seus parceiros públicos e da sociedade civil. Para as famílias indígenas refugiadas e migrantes que participaram do projeto Narunoko de 2022, voltado para o reassentamento de populações refugiadas e migrantes venezuelanas em outras regiões do Brasil, houve o apoio financeiro através do CBI, e em casos de indivíduos que queriam empreender para projetos específicos, como artesanato¹⁵⁰. Embora a população indígena tenha o direito de receber os benefícios oferecidos pelo GdB, como o Bolsa Família, muitas famílias não conseguem acessar aos benefícios, seja por falta de documentação válida, seja pelo não cumprimento das exigências, como crianças matriculadas nas escolas e/ou vacinadas. As dificuldades com o idioma e as diferenças culturais se somam à discriminação contra indígenas, especialmente em territórios do Norte do país, como Roraima, o que dificulta ainda mais a inclusão no mercado de trabalho. Para promover esta inclusão dos indígenas, o ACNUR apoiou iniciativas de formação profissional¹⁵¹. Relatos de pessoas da sociedade civil e dos próprios indígenas entrevistadas sugerem que os cursos profissionalizantes assumem formas flexíveis adaptadas aos perfis dos jovens e são em sua maioria curtos e esporádicos, além de fornecerem uma formação básica apenas¹⁵². Contudo, o maior apoio se concentrou no trabalho de artesanato produzido, sobretudo, pelas mulheres indígenas. Dadas as dificuldades inerentes à situação das mulheres indígenas - dependência em relação aos homens e o cuidado exclusivo com as crianças -, elas não conseguem se dedicar ao trabalho ou se capacitar. Na visão das pessoas da academia entrevistadas, a atividade do artesanato indígena Warao continua sem escala e com instabilidade da renda, tendo, assim, um grau severo de dependência do ACNUR¹⁵³. Com relação à moradia, as iniciativas voltadas para a população Warao ainda não resultaram em soluções duradouras e sua eficácia é altamente variável. Algumas iniciativas em 2024 mostraram um progresso inicial na melhoria do acesso à moradia de uma maneira culturalmente sensível (p. ex., doação de terreno para famílias Warao em Cuiabá¹⁵⁴, apoio às

¹⁴⁹ CNN Brasil. "Questão da imigração venezuelana dificulta gestão municipal", diz prefeito de Boa Vista à CNN. 07/10/2024 [\[https://www.cnnbrasil.com.br/eleicoes/questao-da-imigracao-venezuelana-dificulta-gestao-municipal-diz-prefeito-de-boa-vista-a-cnn\]](https://www.cnnbrasil.com.br/eleicoes/questao-da-imigracao-venezuelana-dificulta-gestao-municipal-diz-prefeito-de-boa-vista-a-cnn).

¹⁵⁰ Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/ acnur-e-parceiros-apoiam-familias-indigenas-da-venezuela-na-busca-por>.

¹⁵¹ Disponível em: <https://visaomundial.org.br/noticias/visao-mundial-promove-curso-de-empreendedorismo-para-migrantes-e-refugiados-indigenas-da-etnia-warao>.

¹⁵² O relatório da R4V de 2023, chega a conclusões semelhantes: *Educação e capacitação para a população indígena venezuelana refugiada e migrante no Brasil: Iniciativas, lições aprendidas e recomendações*.

¹⁵³ Os próprios indígenas, em avaliações participativas realizadas pelo ACNUR, em 2022, apontam a questão da instabilidade de renda como um problema para o desenvolvimento da atividade (ACNUR, 2023). E apesar das ponderações feitas durante as entrevistas em relação às iniciativas em torno da atividade do artesanato, as principais indicações de trabalho por parte dos próprios indígenas continuam sendo os trabalhos que mais exerciam na Venezuela, que são: artesanato, pesca e agricultura (ACNUR, 2022).

¹⁵⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2024/03/acao-conjunta-garante-terreno-para-52-familias-warao-em-cuiaba>.

comunidades Warao que conquistaram terreno próprio em Brasília¹⁵⁵ e no município de Cantá¹⁵⁶, inclusão de indígenas Warao em Belém¹⁵⁷ em programas habitacionais¹⁵⁸.

168. As pessoas refugiadas e migrantes com deficiência encontram dificuldades para sair dos abrigos, principalmente devido à dificuldade de inserção no mercado de trabalho, a depender da deficiência que a pessoa apresenta, estando ainda muito dependentes do apoio do ACNUR e de parceiros para a integração socioeconômica. Aproveitando que a legislação brasileira obriga a empresas com mais de 100 a contratar pessoas com deficiência¹⁵⁹, o ACNUR reforçou a pauta da contratação de pessoas com deficiência refugiadas e migrantes para o Fórum de Empresas com Refugiados, e assim buscou sensibilizar as empresas. Contudo, as intervenções por parte do ACNUR são pontuais e adaptadas para a contratação de acordo com perfis individuais, desse modo, a eficácia é bastante variável, como apontaram pessoas da sociedade civil consultadas.

4.3.7. EQ3.7 Em que medida as ações do ACNUR em matéria de ação climática foram eficazes para reduzir os impactos das alterações climáticas nos recursos naturais que afetam diretamente as comunidades deslocadas e de acolhimento (especialmente em Roraima e nas respostas de emergência a fenômenos meteorológicos extremos)?

169. A implementação do Centro de Sustentabilidade em Boa Vista e a colaboração com a Aalto University (Finlândia) geraram práticas inovadoras no envolvimento de comunidades de refugiados e migrantes em iniciativas de ação climática. No entanto, a avaliação não dispunha de dados para estabelecer uma ligação direta entre as medidas promovidas pelo ACNUR e a redução do impacto dos eventos climáticos sobre os recursos naturais que afetam as comunidades. A implementação do Centro de Sustentabilidade em 2022 em Boa Vista foi uma iniciativa que promoveu práticas eco-responsáveis¹⁶⁰. Da mesma forma, foram feitas algumas modificações nas clássicas Unidades Habitacionais para Refugiados (RHU) feitas de plástico para adaptá-las aos costumes das pessoas refugiadas e migrantes indígenas. Nessa área, a colaboração entre o ACNUR e a Universidade Aalto (Finlândia) desde 2023 deu início a um processo inovador de desenvolvimento de soluções ecológicas para melhorar as condições de vida nos abrigos indígenas. A abordagem holística do processo liderado pelo ACNUR, pela Universidade de Aalto, pelas comunidades de refugiados e migrantes e pelas comunidades de acolhida para mitigar os impactos climáticos em moradias e bairros selecionados em Boa Vista mostra níveis positivos de participação social e abordagens culturalmente adaptadas. O Centro de Sustentabilidade também promoveu um projeto de Unidades Habitacionais para Refugiados com uma abordagem de bioconstrução em um processo participativo com as comunidades, que foi muito bem recebido, mas não foi suficientemente difundido para substituir as RHUs clássicas. A avaliação

¹⁵⁵ Disponível em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/2024/03/06/df-acolhe-e-da-dignidade-a-refugiados-indigenas-da-venezuela/>.

¹⁵⁶ Disponível em: <https://www.acnur.org.br/noticias/comunicados-imprensa/dia-mundial-do-meio-ambiente-iniciativas-verdes-apoiam-protecao-de->.

¹⁵⁷ Disponível em: <https://www.acnur.org.br/noticias/comunicados-imprensa/acnur-apoia-o-desenvolvimento-de-politicas-publicas-para-refugiados>.

¹⁵⁸ Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Proc.-230-2022-Fernando.pdf>.

¹⁵⁹ A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015), estabelece diversas obrigações para promover a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, entre elas a Cota de Emprego que consiste em que empresas com 100 ou mais empregados são obrigadas a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com pessoas com deficiência, dependendo do número total de funcionários.

¹⁶⁰ Consulte também a pergunta 3.7 sobre ação climática.

não teve dados para avaliar até que ponto a implementação do Centro de sustentabilidade e a adoção de práticas ecossustentáveis em Boa Vista, bem como a resposta emergencial às enchentes de 2024, contribuíram para reduzir os impactos das mudanças climáticas sobre os recursos naturais.

Eficácia da resposta do ACNUR às enchentes no Rio Grande do Sul

170. Uma das principais inovações da atuação do ACNUR foi seu envolvimento com a proteção de pessoas afetadas por mudanças climáticas e desastres no Rio Grande do Sul (2024). A rápida resposta do ACNUR às enchentes possibilitou o fornecimento de assistência humanitária a pessoas refugiadas e migrantes que antes estavam fora da cobertura do ACNUR e posicionou a organização como um ator de referência para instituições subnacionais na resposta a eventos climáticos. Tanto em função do mandato central do ACNUR quanto de dúvidas sobre os motivos para tal envolvimento essas iniciativas foram vistas de modos distintos, com percepções favoráveis e contrárias sobre as mesmas e provocou o debate sobre o deslocamento interno no Brasil. A resposta do ACNUR no Rio Grande do Sul se concentrou na assistência humanitária a pessoas refugiadas e migrantes (em muitos casos interiorizados de Roraima) e suas comunidades de acolhida. A resposta do ACNUR mostrou que muitas pessoas refugiadas e migrantes estavam “isoladas do sistema” e em uma situação de vulnerabilidade. A justificativa para o envolvimento do ACNUR na resposta às enchentes é múltipla: 1) como o ACNUR já trabalha a nível mundial com o tema dos deslocados internos poderia auxiliar na situação, não ampliando seu mandato mas sim efetivando o que já existe; 2) como a Declaração de Cartagena permite entender as pessoas deslocadas por questões climáticas ou de desastres como refugiadas, o ACNUR estaria dentro de seu mandato central, 3) a situação teve impacto direto em pessoas refugiadas que estavam no território, e, 4) ao ACNUR tem expertise para ajudar em emergências humanitárias. O feedback das autoridades locais indica que, muitas vezes, elas não têm capacidade e recursos imediatos para lidar com emergências de grande escala que afetam populações deslocadas, beneficiando-se do apoio inicial do ACNUR. Embora o fortalecimento da capacidade nacional seja uma meta de longo prazo, a primeira resposta do ACNUR pode ser fundamental para salvar vidas e oferecer proteção imediata. Independentemente da justificativa técnica, na prática há a identificação da situação como uma oportunidade, em função de interesse de doadores sobre o tema, aumento do interesse do ACNUR sobre a ação climática, e o papel do Brasil como sede da COP 30. Haveria assim uma mistura de oportunidade com necessidade. Contudo, neste cenário complexo dúvidas sobre a ligação do tema com o mandato central do ACNUR, a mobilização dos recursos, e a seletividade apareceram.

171. A resposta do ACNUR às enchentes no Rio Grande do Sul foi principalmente reativa e condicionada pela falta de preparação para eventos climáticos extremos, dificuldades de articulação com instituições locais¹⁶¹, falta de mecanismos de coordenação dentro do sistema da ONU e restrições de recursos. De acordo com as informações disponíveis, o ACNUR não tinha planos de preparação ou de treinamento interno e comunitário e mecanismos de trabalho conjunto com as instituições nacionais responsáveis pelo gerenciamento de desastres. Isso levou a uma resposta humanitária eminentemente “reativa” que, embora compreensível dada a magnitude das necessidades e reconhecida pelas comunidades e organizações, não foi eficiente, considerando as orientações de políticas internacionais¹⁶² e do

¹⁶¹ As entrevistas destacaram fragilidades na preparação das redes locais para acolhimento de deslocados, e de dificuldades iniciais de sensibilizar sobre a importância do trabalho de proteção e de um plano de contingência.

¹⁶² Pacto Global para Refugiados, prioridades do Secretário-Geral da ONU para prevenção.

ACNUR sobre ação climática¹⁶³ e as lições aprendidas com as respostas anteriores do ACNUR¹⁶⁴ aos eventos climáticos extremos. As restrições de recursos limitaram a capacidade de responder de forma sustentável, levou a uma redução no escopo das missões de apoio, e não foi possível fornecer apoio em todas as áreas ou manter uma presença constante. A natureza reativa da resposta fez com que ela não incorporasse uma abordagem de soluções duradouras com o objetivo de fortalecer a resiliência das comunidades, o que fez com que as populações deslocadas retornassem às áreas de risco sem um plano adequado de realocação ou adaptação.

4.3.8. EQ3.8. Quais são os principais fatores contextuais e operacionais que influenciaram o sucesso ou as limitações dessas intervenções?

172. A tabela a seguir apresenta os principais fatores contextuais e operacionais que influenciaram a resposta e os resultados do ACNUR no Brasil¹⁶⁵.

Fatores contextuais	Fatores operacionais
<ul style="list-style-type: none"> A liderança do GdB na implementação da Operação Acolhida em coordenação com o sistema da ONU e outros atores, criou uma estrutura propícia à coordenação entre uma ampla gama de atores em todo o território. As circunstâncias das relações entre a Venezuela e o Brasil favoreceram uma resposta alinhada com os padrões internacionais de proteção que se manteve estável independente dos ciclos políticos. Contexto econômico e político nacional: o Brasil passou por grandes mudanças políticas entre 2021 e 2024, que influenciaram como as autoridades trabalham com o ACNUR. Disparidades regionais: as necessidades e as realidades operacionais diferem (Boa Vista e Roraima, no centro da crise venezuelana e o Sul marcado por eventos climáticos) exigiram uma estrutura organizacional descentralizada. Movimento de deslocamento forçado cambiante e diverso: a variedade de fluxos de deslocamento e resposta flexível (em termos de tempo e território) e contar com perfis especializado. 	<ul style="list-style-type: none"> O papel de co-liderança do ACNUR na plataforma R4V, cargos dedicados à coordenação da plataforma, ao trabalho entre agências e a participação nos mecanismos de coordenação subnacional. <i>Advocacy</i> político e presença de um <i>Government Liason Officer</i> foi reconhecida como um fator fundamental para a coordenação com as instituições e promover mudanças normativas e políticas. Adaptação: O trabalho de longo prazo do ACNUR combinado com a adaptação de seu mandato a diversas situações de deslocamento, proporcionou legitimidade para se tornar um parceiro-chave de instituições. Capacidade logística: A reatividade do ACNUR desde as primeiras chegadas de venezuelanos, a abertura de um escritório em Boa Vista e a experiência do ACNUR contribuiu para a eficácia da resposta a diferentes emergências. Parcerias: A diversificação das parcerias, tem sido um fator decisivo para adaptar a resposta a realidades subnacionais. Rotatividade e uso elevado de contratos temporários levou a uma perda de

¹⁶³ Estrutura Estratégica do ACNUR para Ação Climática, Operações do Pilar 2, Objetivo 2.3

¹⁶⁴ ACNUR (2021) Evaluation of UNHCR's level-3 emergency response to cyclone Idai (Avaliação da resposta emergencial de nível 3 do ACNUR ao ciclone Idai).

¹⁶⁵As três sub-perguntas relacionadas à identificação de fatores contextuais e operacionais inicialmente definidas nos ToR foram fundidas em uma única sub-pergunta para reduzir a sobreposição e a duplicação, conforme acordado entre a equipe de avaliação e o ACNUR.

Fatores contextuais	Fatores operacionais
<ul style="list-style-type: none"> • Mudanças climáticas: Crises climáticas (enchentes no Rio Grande do Sul), expandiram o papel do ACNUR para além de seu papel “tradicional”. • Presença de universidades: a Cátedra Sergio Vieira de Mello tem sido um ambiente ideal para no ensino e na pesquisa, na promoção do acesso de pessoas refugiadas ao ensino superior, a programas de extensão, e no aprimoramento de leis e políticas. • O papel desempenhado pelo ACNUR na criação do Fórum Nacional de Conselhos Estaduais promoveu a articulação entre diferentes atores governamentais e sociedade civil e a conscientização entre os legisladores locais. 	<ul style="list-style-type: none"> memória institucional e limitou o escopo de intervenções. • A dependência de financiamento imprevisível forçou o ACNUR a priorizar respostas imediatas em detrimento de iniciativas mais estruturais. • Utilização desigual de ferramentas tecnológicas (ProGres, ActivityInfo) entre os escritórios criou disparidades na coleta e no uso de dados. • Coordenação interna insuficiente: os atrasos no compartilhamento de boas práticas entre os escritórios limitaram a eficiência (p. ex. inovações locais, WhatsApp para melhorar a comunicação com as comunidades).

4.4. Adequação à finalidade da estrutura, da equipe e dos recursos do ACNUR no Brasil

EQ4. Em que medida é que as decisões do ACNUR em matéria de pessoal e de recursos no Brasil se alinharam com a estratégia de obtenção de resultados e se revelaram adequadas à finalidade, tendo em conta o contexto em mudança?

173. A distribuição dos escritórios de campo no Brasil tem permitido cobrir as principais áreas de chegada, acolhimento e atendimento a uma ampla gama de necessidades de pessoas refugiadas e migrantes, especialmente provenientes da Venezuela. Os escritórios de campo evoluíram adequadamente, incorporando progressivamente pessoas de outras nacionalidades e perfis com necessidades de proteção na resposta do ACNUR. Essa evolução tem contribuído para uma resposta mais contextualizada às diferentes realidades subnacionais, fortalecendo as parceiras com associações e atores locais, além de expandir as intervenções voltadas para a integração socioeconômica - particularmente nos estados do Sul – que vem se consolidando como uma prioridade crescente para o ACNUR no Brasil. No entanto, a resposta humanitária e de emergência continuou absorvendo uma parcela considerável dos recursos dos escritórios de campo, o que limitou a capacidade de atender adequadamente às necessidades de integração socioeconômica da população venezuelana que chega do Norte aos estados receptores no Sul.

174. Embora o ACNUR tenha adotado medidas para adaptar sua equipe às necessidades emergentes, tais esforços têm sido insuficientes. Diante da redução de recursos, o ACNUR passou a lidar com limitações como a diminuição da capacidade técnica, a sobrecarga de trabalho e algumas ineficiências decorrentes da redução do quadro de funcionários e de desequilíbrios na alocação de pessoal entre unidades funcionais e entre escritórios de campo. A redução de pessoal no escritório de campo de Boa Vista, embora em parte compreensível diante da evolução da estratégia do ACNUR parece particularmente acentuada, considerando que o escritório gerenciou 43% do total de fundos OPS disponíveis. Embora a flexibilidade dos contratos temporários tenha possibilitado a resposta a emergências, ela levou a uma alta rotatividade de pessoal, limitando a continuidade das ações e preservação da memória institucional.

175. A persistência de uma ampla brecha (39% aprox.) entre o planejamento com base nas necessidades (OP) e os fundos disponíveis (OL), que permanecem inalterados durante o período, levanta dúvidas sobre a consistência do planejamento orçamentário baseado nas necessidades. Também evidencia fragilidades nos processos de priorização (OP / OL) e de alocação de fundos (tanto entre linhas orçamentárias — ABOD, STAFF, OPS — quanto entre *outcomes*). A distribuição dos fundos disponíveis (OL) entre as linhas orçamentárias mostra um desequilíbrio entre o orçamento destinado à administração (ABOD) e ao pessoal (STAFF), em detrimento do orçamento destinado às operações (OPS), sugerindo limitações na capacidade de resposta do ACNUR. Além disso, as alocações de fundos disponíveis (OL) por *outcome* não parecem estar totalmente alinhadas aos objetivos e à evolução da estratégia do ACNUR no Brasil, já que a maior parte do financiamento do ACNUR foi destinada a necessidades humanitárias imediatas (42% do OL entre 2022 e 2024). O modelo de financiamento da operação mostra que o ACNUR no Brasil tem dependido fortemente do financiamento dos Estados Unidos. Embora os esforços para

diversificar as fontes de financiamento tenham apresentado resultados altamente positivos, eles continuam insuficientes para reduzir a dependência de um único doador.

4.4.1. EQ4.1. Até que ponto a estrutura organizacional do ACNUR no Brasil está alinhada com seus objetivos estratégicos, dada a mudança de contexto e prioridades relacionadas ao deslocamento venezuelano, movimentos mistos e outros casos?

176. A distribuição dos escritórios de campo do ACNUR no Brasil se caracteriza pela descentralização em cidades prioritárias (Brasília, São Paulo, Manaus, Boa Vista, Belém e Pacaraima). Esses escritórios evoluíram paralelamente à evolução das necessidades decorrentes do deslocamento forçado, cobrindo os principais pontos de chegada, trânsito e acolhimento de pessoas refugiadas e migrantes, e permitindo a resposta a um amplo espectro de necessidades humanitárias e de integração local. Essa distribuição geográfica, inicialmente projetada para fornecer uma resposta rápida à crise de deslocamento forçado de pessoas venezuelanas, foi estendida a outros fluxos de deslocamento (afegãos, haitianos, populações indígenas), forçando a operação a se adaptar a um contexto de movimentos mistos cada vez mais complexo e em constante mudança. Essas adaptações incluíram um repositionamento estratégico para soluções locais e parcerias mais amplas, o que permitiu que o ACNUR respondesse melhor às necessidades das populações vulneráveis.

177. A evolução da presença tem enfrentado dificuldades para encontrar um equilíbrio adequado entre posicionar recursos no Norte do país para responder ao deslocamento persistente de venezuelanos e aos casos críticos de proteção, ao mesmo tempo em que se busca fortalecer a presença em outras cidades do Sul, em um contexto no qual a inclusão socioeconômica tem ganhado mais peso no planejamento estratégico do ACNUR. A presença do ACNUR tem se concentrado em regiões como Boa Vista e Pacaraima, onde o número de venezuelanos que chegam e instaladas é maior e constante. A dificuldade de equilibrar a distribuição de recursos em face de fluxos e necessidades múltiplos e variáveis também é evidente em Pacaraima. Em 2023, Pacaraima continuou a ser o principal ponto de entrada das pessoas venezuelanas, mas, durante um período marcado por várias posições em aberto, a equipe do ACNUR contou com apenas três membros da equipe para dar suporte ao atendimento de centenas de solicitações por dia¹⁶⁶.

178. A dificuldade de equilibrar a distribuição de recursos limitou a capacidade do ACNUR para ter mais presença em outras regiões onde as necessidades, especialmente em termos de integração socioeconômica, estavam crescendo paralelamente ao aumento constante da população venezuelana e de outros fluxos populacionais (p. ex. devido ao seu dinamismo econômico, Amazonas e Rio Grande do Sul estavam se tornando os estados que concentravam a maior parte das chegadas de pessoas venezuelanas beneficiárias do programa de interiorização de Boa Vista.)¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Conforme relatos das entrevistas, houve situações de sobrecarga e equipe reduzida, que ocorreram também em anos anteriores, como em 2020-2021, quando a equipe foi reduzida a quatro pessoas, e em outros momentos críticos como 2023 em que a ausência de chefe de escritório impactou o trabalho de campo.

¹⁶⁷ Conforme relatos das entrevistas existem dificuldades para equilibrar presença entre o Norte e outras regiões do Brasil. Veja também https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/2024-06/AME%20-20Brazil%20ARR%202023_0.pdf.

179. Além disso, a alta rotatividade de pessoal, principalmente contratados do UNOPS¹⁶⁸, levou a uma instabilidade que afetou a continuidade das ações em campo, complicando a gestão das parcerias e o monitoramento dos objetivos¹⁶⁹. Assim, por exemplo, a incerteza sobre a continuidade do escritório da Belém, ilustra os desafios de planejamento de longo prazo. No geral, os resultados da pesquisa online mostram uma dicotomia na percepção dos funcionários do ACNUR sobre a adequação da presença de campo aos seus objetivos no Brasil. A maioria dos participantes classifica a adequação como regular (36% das respostas). 25% dos participantes consideram a adequação boa, mas também há uma preocupação notável, com 27% dos participantes percebendo a adequação como insuficiente¹⁷⁰.

4.4.2. EQ4.2 Até que ponto a estrutura de pessoal do ACNUR se adaptou à evolução das necessidades e às mudanças estratégicas, assegurando que a equipe seja capaz de produzir resultados de forma eficaz?

180. **Embora o ACNUR tenha tomado medidas para adaptar sua equipe às novas necessidades, esses esforços têm sido insuficientes. A redução de recursos, a alta rotatividade e algumas dificuldades de comunicação entre o escritório de Brasília e os escritórios de campo, e entre os escritórios de campo, dificultou a continuidade de algumas das intervenções.** Depois de registrar um crescimento de 13% no número de funcionários entre 2021 e 2022, o ACNUR sofreu um declínio de 26% entre 2022 e 2024. Embora o escritório nacional tenha sido menos afetado (-8% no mesmo período), outros escritórios tiveram uma redução no número de funcionários (-18% para FOs e FUs), especialmente o subescritório de Boa Vista, que teve uma queda significativa de 52% (92 funcionários em 2021 e 44 em 2024). As restrições de pessoal levaram a limitações no atendimento às necessidades persistentes (p. ex. populações indígenas) e emergentes (p. ex. pessoas idosas). Por fim, algumas lacunas na comunicação e na coordenação entre o escritório nacional (Brasília) e os escritórios de campo levaram a ineficiências em alguns momentos. As diferenças de interpretação entre escritórios de campo geraram confusão na implementação das diretrizes, atrasando processos operacionais e tomada de decisão.

181. Para otimizar seus recursos, o ACNUR no Brasil consolidou sua equipe no CO de Brasília, que representará 41% da equipe em 2024 (em comparação com 30% em 2021), em detrimento de Boa Vista, cuja participação caiu de 38% para 22% no mesmo período (veja Figura 1 abaixo) - embora 43% do total de fundos operacionais disponíveis (OPS) tenham sido alocados para essa região em 2024¹⁷¹. Essa configuração acarreta um risco de desequilíbrio na distribuição de pessoal no terreno o que pode dificultar a supervisão eficaz das atividades em uma região que continua a absorver uma proporção significativa dos recursos financeiros. Os resultados da pesquisa online mostram uma clara preocupação em relação a uma estrutura de pessoal adequada para atingir os objetivos do ACNUR no Brasil, com 48% dos participantes na pesquisa considerando que a estrutura de pessoal é insuficiente¹⁷².

¹⁶⁸ Conforme relatos das entrevistas há uma alta rotatividade de pessoal (especialmente UNOPS) e impacto na continuidade das atividades.

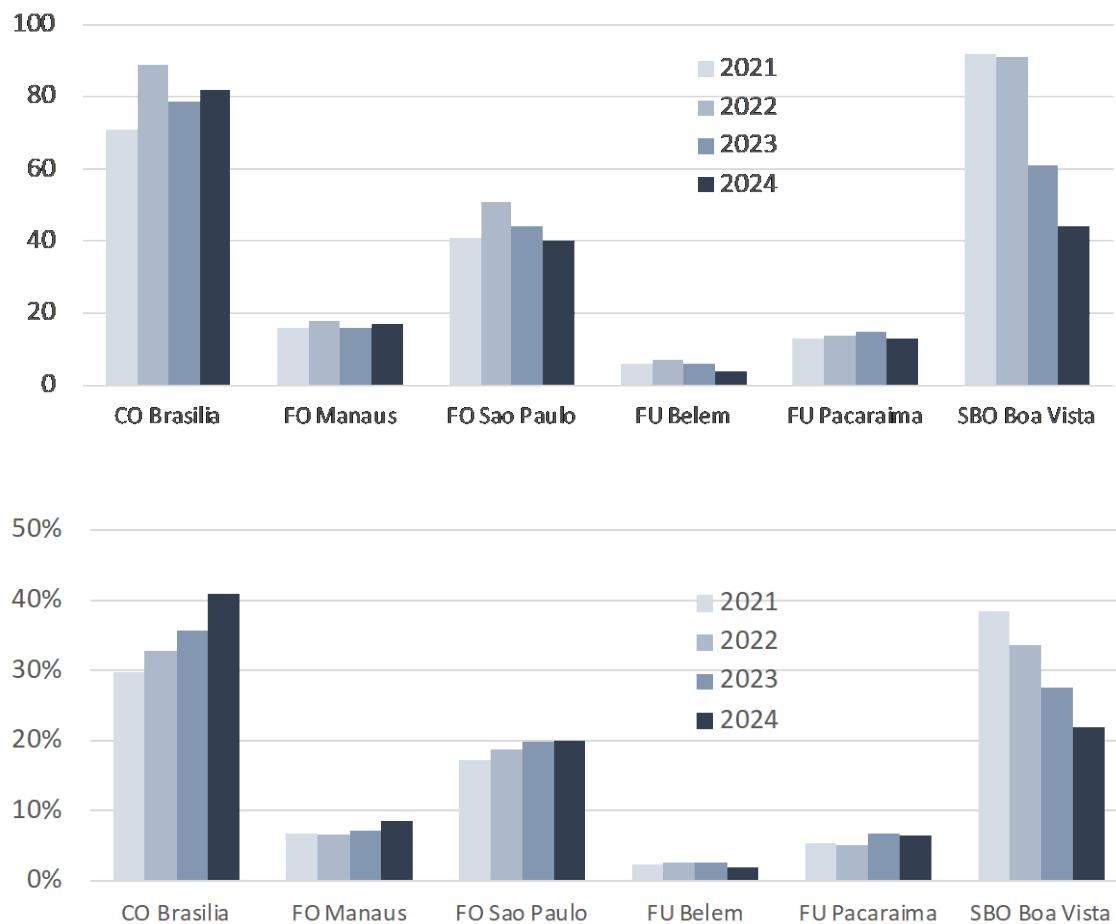
¹⁶⁹ Consulte a pergunta 4.2 para obter mais detalhes.

¹⁷⁰ Veja Apêndice 8: Online Survey Report.

¹⁷¹ Em 2024, 65% dos fundos alocados para os PPAs foram para a região de Roraima.

¹⁷² Veja Apêndice 8: Online Survey Report.

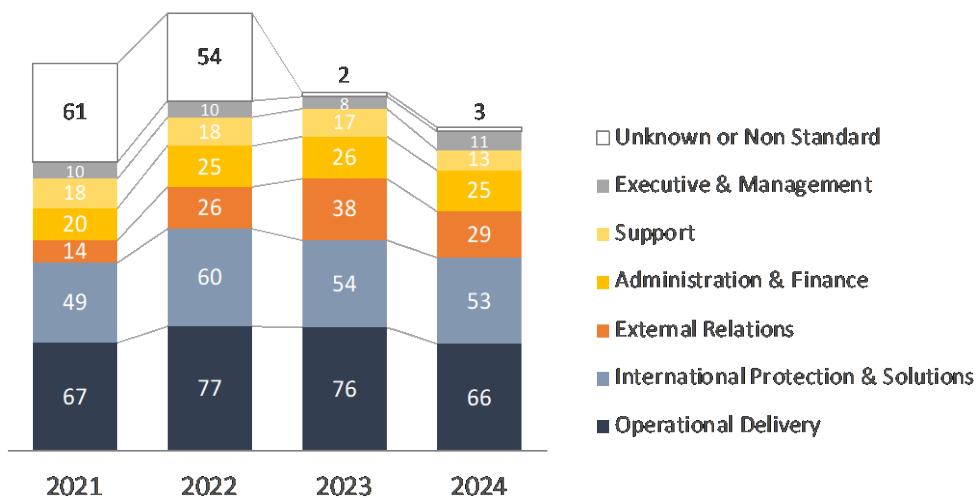
Figura 1: Número de empregados e proporção da workforce por escritório de campo em relação à workforce total 2021-2024



Fonte: Acompanhamento de dados da força de trabalho do ACNUR. 2021-2024

182. Em termos de unidades funcionais (veja Figura 2 abaixo), a alta proporção de pessoal não alocado em 2021 e 2022 (26% e 20% do total, respectivamente) significa que não é possível avaliar com precisão as mudanças no número de funcionários por unidade funcional. Entre 2023 e 2024, parece simplesmente que a maioria das unidades funcionais permaneceu estável, com exceção das funções operacionais e de relações externas, que registraram um declínio significativo. A redução no número de funcionários foi mais acentuada para os funcionários internacionais (-24% entre 2022 e 2024) do que para os funcionários nacionais (que caíram apenas 13%).

Figura 2: Número de funcionários por grupo funcional 2021-2024



Fonte: Acompanhamento de dados da força de trabalho do ACNUR. 2021-2024

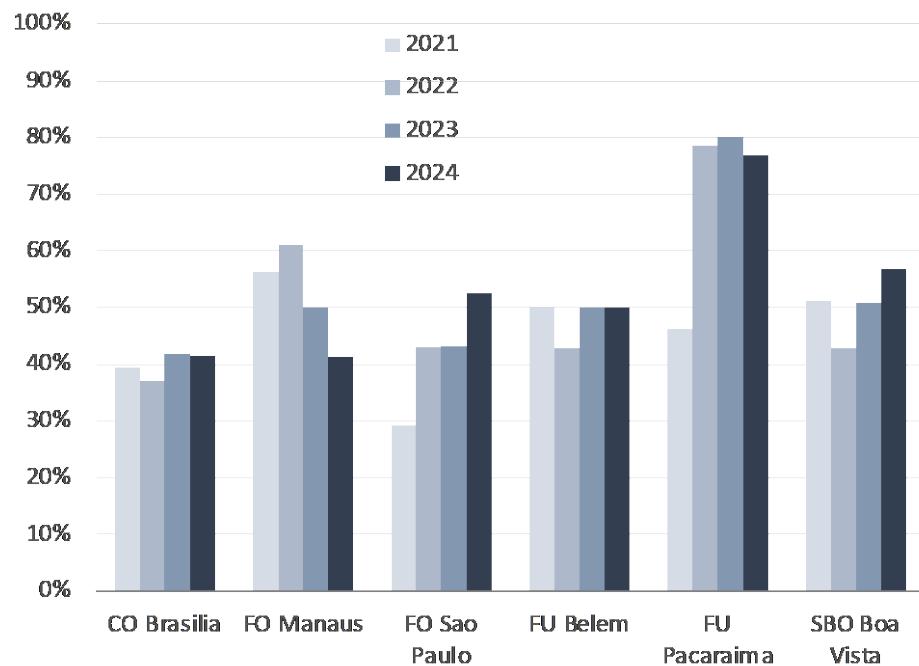
183. O ACNUR no Brasil realizou uma regularização de posições (2021 e 2022) que melhorou o ambiente de trabalho, estabilizou algumas operações e destacou a importância de equilibrar a proporção de funcionários temporários e permanentes. No entanto, as restrições orçamentárias subsequentes significaram que uma alta porcentagem de contratos temporários teve de ser mantida, o que proporcionou flexibilidade financeira, mas também representou desafios significativos para a gestão de pessoal. Em 2022, a equipe com contratos temporários (Força de Trabalho de Afiliados, Estagiários, pessoas em nomeações ou atribuições temporárias) representava 59% da força de trabalho total, reduzindo significativamente durante o período em análise para atingir 51% em 2024¹⁷³ (veja Figura 3 abaixo). A força de trabalho afiliada, que representava 50% da força de trabalho total em 2024, estava espalhada por todos os escritórios, chegando a 80% da força de trabalho em Pacaraima em 2023¹⁷⁴. Embora essa flexibilidade tenha permitido que o ACNUR respondesse a necessidades urgentes, como em Pacaraima, onde as equipes foram rapidamente mobilizadas para gerenciar os fluxos de deslocamento de pessoas refugiadas e migrantes, ela também levou a uma alta rotatividade de pessoal, resultando em instabilidade que afetou a continuidade das ações no campo, complicando a gestão de parcerias e o monitoramento de objetivos, bem como a memória institucional. Em alguns casos, isso levou a uma queda na qualidade dos serviços, principalmente no registro de pessoas refugiadas e na assistência jurídica.

184. A avaliação observou que, além da redução do número de funcionários, os fundos alocados (OL) para pessoal aumentaram 38% entre 2021 e 2025, resultando em um aumento de 35% no custo unitário no mesmo período. Os documentos disponíveis não permitiram explicar essa observação.

¹⁷³ Em Pacaraima, uma região importante para os movimentos mistos, apenas três membros da STAFF estavam disponíveis em 2023 para supervisionar centenas de solicitações todos os dias, destacando um déficit crítico de recursos humanos.

¹⁷⁴ Os pontos focais do programa às vezes mudam várias vezes em um único ano, dificultando o gerenciamento de parcerias e o monitoramento dos objetivos.

Figura 3: Proporção de affiliated workforce por escritório em relação à la workforce total 2021-2024



Fonte: Acompanhamento de dados da força de trabalho do ACNUR. 2021-2024

4.4.3. EQ4.3 Até que ponto o modelo de financiamento e a alocação orçamentária do ACNUR Brasil estão alinhados com a estratégia e os objetivos operacionais do país?

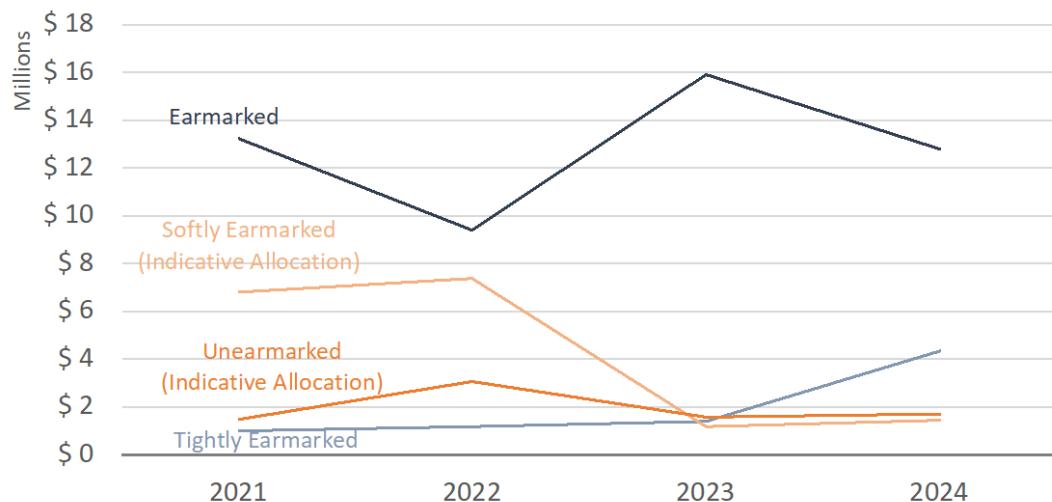
185. O ACNUR no Brasil tem se esforçado para fortalecer sua capacidade de mobilizar recursos de doadores, ao mesmo tempo em que diversifica o perfil desses contribuintes. Entre 2021 e 2024, as contribuições “estritamente destinadas¹⁷⁵” e “destinadas¹⁷⁶” representaram 77% do total (veja Figura 4 abaixo), com 68% em 2021 e 89% em 2024. No entanto, os Estados Unidos forneceram 63% das contribuições “estritamente destinadas” e “destinadas” no período de 2021 a 2024, representando, em média, 49% das contribuições totais. Esse alto grau de concentração em torno de um único doador tem acarretado grandes riscos de vulnerabilidade: qualquer mudança na política ou nas prioridades de financiamento dos Estados Unidos coloca a operação em uma crise orçamentária. Os esforços para arrecadar fundos de doadores privados (aumentando de 15% para 25% entre 2021 e 2024)¹⁷⁷ ajudaram a reduzir essa dependência financeira e a tornar a operação mais resiliente.

¹⁷⁵ No original em inglês: *tightly earmarked*.

¹⁷⁶ No original em inglês: *earmarked*.

¹⁷⁷ Os fundos privados do Brasil responderão por 91% dos fundos privados totais entre 2021 e 2024, ou 19% de todos os fundos no mesmo período. Entre 2021 e 2024, o aumento nos fundos privados do Brasil é de 87%.

Figura 4: Evolução dos diferentes tipos de contribuições¹⁷⁸ 2021-2024



Fonte: UNHR Funding update 2021-2024

186. Entre 2021 e 2024, apenas 9% das contribuições eram "fundos sem restrição de uso (não destinados)¹⁷⁹" e 20% eram "fundos com destinação parcial (flexível)¹⁸⁰", ou seja, cerca de 29% dos recursos que podem ser mobilizados com um certo grau de flexibilidade¹⁸¹. Essas contribuições representaram até 50% das contribuições totais em 2022, mas apenas 15% em 2024. Essa redução na flexibilidade orçamentária tem sido um verdadeiro desafio para a operação, impedindo-a de ajustar seus recursos às necessidades em constante mudança e limitando sua capacidade de reação e adaptação no gerenciamento de projetos e crises.

187. O planejamento orçamentário baseado nas necessidades (OP) não parece refletir as mudanças nos fluxos de pessoas refugiadas e migrantes (aumento de 69% entre 2021 e 2024), incluindo a evolução das necessidades e prioridades do programa do ACNUR, e as mudanças no contexto operacional. O planejamento orçamentário baseado em necessidades (OP) permanece praticamente inalterado durante todo o período de avaliação, tanto em seu valor total quanto para cada uma das três linhas orçamentárias (OPS, ABOD e STAFF) e na distribuição por *outcomes* (veja a Figura 5 e 6 abaixo). O fato de o planejamento orçamentário baseado em necessidades (OP) e os fundos disponíveis (OL) não alterar durante todo o período não se alinha com um contexto operacional dinâmico nem com uma estratégia do ACNUR que evoluiu de um foco na resposta humanitária ao deslocamento venezuelano para um foco em que a integração socioeconômica e os movimentos mistos se tornaram importantes.

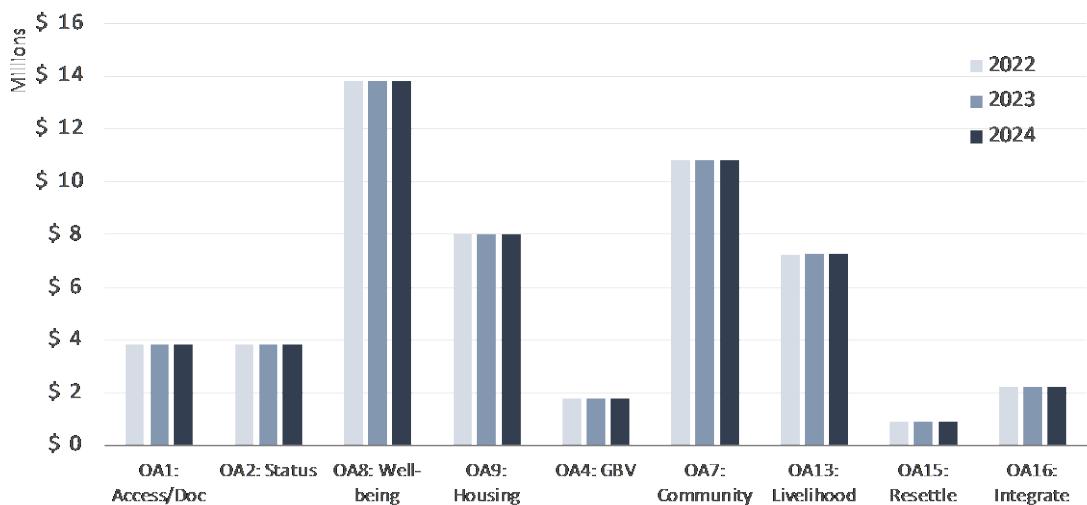
¹⁷⁸ A figura apresenta a classificação do ACNUR das contribuições em inglês, para facilitar a compreensão.

¹⁷⁹ No original em inglês: *unearmarked*.

¹⁸⁰ No original em inglês: *softly earmarked*.

¹⁸¹ Atualização do financiamento do ACNUR Brasil 2021-2024;

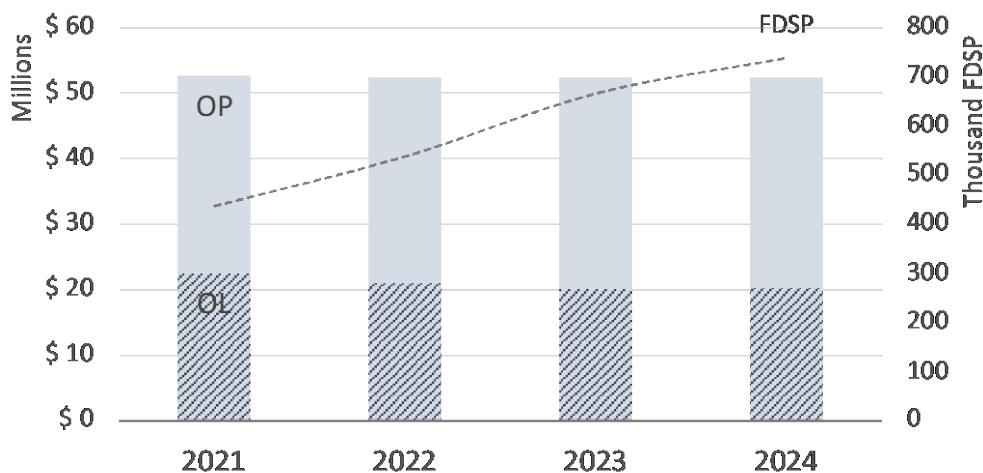
Figura 5: Planejamento orçamentário baseado nas necessidades (OP) por *outcome*¹⁸² - 2022-2024



Fonte: Dados do UNHCR Compass OP - OL 2022-2024

188. A análise orçamentária para o período de 2021 a 2024 revela uma brecha alta entre o planejamento orçamentário baseado nas necessidades (OP) e a disponibilidade real de fundos (OL). A persistência de uma grande brecha ao longo de quatro anos (43% em 2021 e 39% entre 2022 e 2024) entre um OP e um OL inalterados levanta questões sobre a consistência do planejamento orçamentário baseado nas necessidades (praticamente idêntico durante todo o período), sobre o processo de priorização (passagem do OP para o OL) e a alocação de fundos (entre linhas orçamentárias — ABOD, STAFF, OPS — e *outcomes*).

Figura 6: Evolução do planejamento orçamentário com base nas necessidades (OP), nos fundos disponíveis (OL) e no número de pessoas refugiadas e migrantes.- 2021-2024



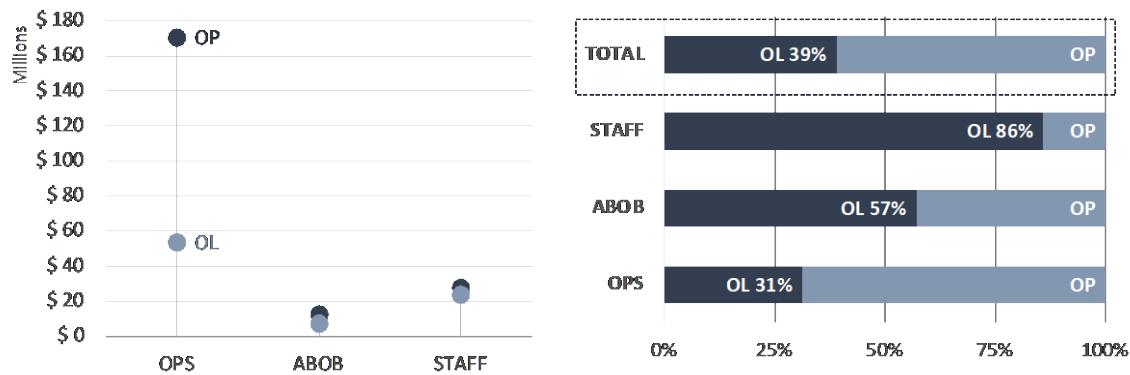
Fonte: Orçamento do OP - OL do ACNUR para 2021-2024; dados financeiros do Brasil_2021-2023

189. A distribuição dos fundos disponíveis (OL) entre as linhas orçamentárias mostra um desequilíbrio entre o orçamento alocado à administração (ABOD) e ao pessoal (STAFF), em detrimento do orçamento alocado às operações (OPS). Entre 2021 e 2024, os fundos

¹⁸² Sistema COMPASS desde 2022.

disponíveis (OL) foram alocados prioritariamente para as linhas orçamentárias ABOD e STAFF, e em menor grau para a linha OPS (veja a Figura 7 abaixo). Os fundos disponíveis para STAFF cobriram 86% das necessidades (OP), os fundos disponíveis para ABOD cobriram 57% das necessidades (OP), enquanto os fundos disponíveis para OPS cobriram apenas 31% das necessidades estimadas (OL).

Figura 7: Fundos disponíveis (OL) em relação à previsão orçamentária baseada em necessidades (OP) por linha orçamentária (STAFF, ABOD, OPS) - 2021-2024

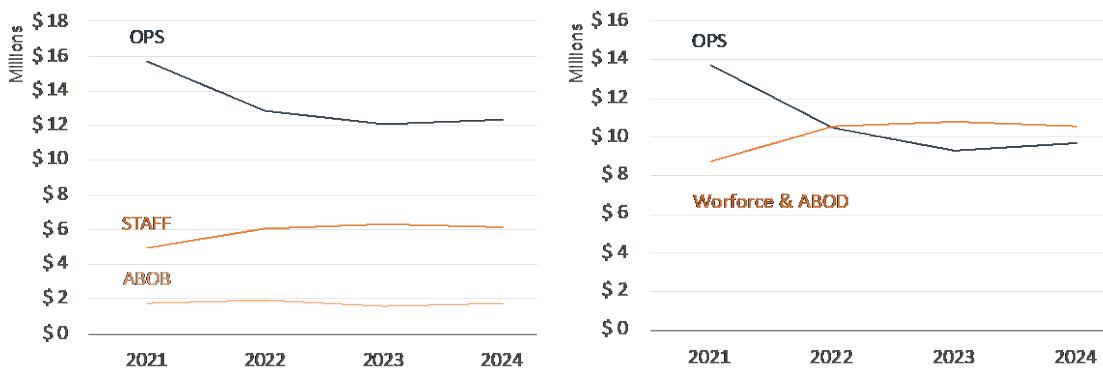


Fonte: Orçamento do OP- OL do ACNUR para 2021-2024; dados financeiros do Brasil_2021-2023

190. Os dados disponíveis mostram um aumento significativo nos fundos dedicados às linhas orçamentárias administrativas (ABOD) e de STAFF, com um aumento de 20% entre 2021 e 2022, em detrimento das rubricas orçamentárias operacionais (OPS), que caíram 18% no mesmo período (veja Figuras 8 e 9 abaixo). Um primeiro nível de análise mostra que entre 2022 e 2024, os fundos alocados a essas linhas orçamentárias permaneceram relativamente estáveis. Um segundo nível de análise mostra que, levando em conta os orçamentos alocados ao “pessoal afiliado” (cobrados na rubrica OPS), os fundos alocados para funções administrativas (ABOD) e a força de trabalho total (workforce) aumentam para 52% do total de fundos disponíveis (OL) entre 2022 e 2024. Esse desequilíbrio crescente entre as linhas orçamentárias de administração, pessoal e operacionais revela uma limitação cada vez maior em responder. Além disso, a avaliação não conseguiu identificar, nos documentos de planejamento operacional disponíveis, qualquer evidência que justificasse esse crescimento, o que limita a análise da evolução do peso da “estrutura” (ABOD e STAFF) no planejamento orçamentário.

Figura 8: Evolução dos fundos disponíveis (OL) por linha orçamentária (OPS, ABOD e STAFF)

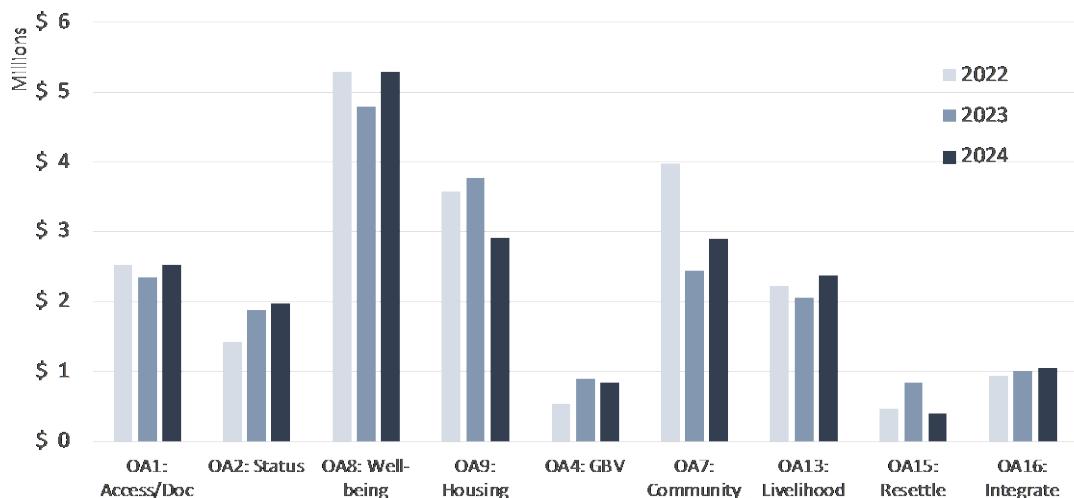
Figura 9: Evolução dos fundos disponíveis (OL) por OPS, ABOD e workforce (descontando o “pessoal afiliado” da linha orçamentária da OPS)



Fonte: Orçamento do OP - OL do ACNUR para 2021-2024; dados financeiros do Brasil_2021-2023

191. As alocações de fundos disponíveis (OL) por *outcome* não parecem estar totalmente alinhadas aos objetivos e à evolução da estratégia do ACNUR no Brasil. A maior parte do financiamento do ACNUR é direcionada para necessidades humanitárias imediatas (42% dos fundos disponíveis entre 2022 e 2024), como gerenciamento de abrigos, serviços de saúde e assistência financeira direta (CBI)¹⁸³. Uma grande parte do orçamento também foi dedicada ao gerenciamento e à ampliação de abrigos para pessoas refugiadas, principalmente nas regiões de Roraima e Boa Vista (veja Figura 10 abaixo). Embora essas ações tenham respondido à persistência das emergências no local, elas limitaram o investimento em outras intervenções orientadas para soluções e abordagens mais sustentáveis. De acordo com o ACNUR, parte de seu orçamento tem sido gradualmente deslocada para iniciativas de médio e longo prazo, com ênfase em ajudar as pessoas refugiadas a se tornarem autossuficientes¹⁸⁴. No entanto, deve-se observar que os orçamentos alocados para as atividades incluídas na *impact area Empower* diminuíram em 17% e que os orçamentos para as atividades incluídas na *impact area Solve* permaneceram estáveis ao longo do período de 2022 a 2024.

Figura 10: Fundos disponíveis (OL) por *outcome*¹⁸⁵ - 2022-2024



¹⁸³ Com o aumento significativo dos fluxos migratórios em 2022, o ACNUR expandiu sua capacidade de recepção para 15 abrigos. No entanto, essas instalações se mostraram caras e complexas de gerenciar, levando a uma estratégia de consolidação em 2023, com o objetivo de centralizar os serviços em abrigos urbanos maiores para otimizar os recursos disponíveis.

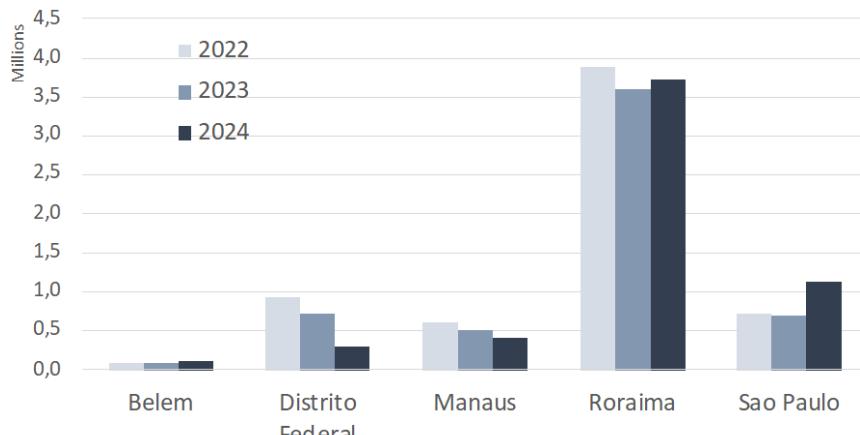
¹⁸⁴ Foram feitos esforços específicos para capacitar as mulheres refugiadas por meio de programas como o "Empoderando Refugiadas", que lhes oferece treinamento e oportunidades de emprego.

¹⁸⁵ Sistema COMPASS desde 2022.

Fonte: Dados do UNHCR Compass OP-OL 2022-2024

192. **Em 2024, 34 atores (instituições públicas, ONGs nacionais e internacionais) assinaram um acordo de parceria (PPA), em comparação com apenas 17 em 2022.** Entre 2022 e 2024, esses parceiros administraram 47% dos fundos alocados para operações (OPS), enquanto o ACNUR administrou 53%¹⁸⁶. No mesmo período, os envelopes orçamentários alocados para essa linha permaneceram estáveis em geral: uma queda significativa de 9% nos fundos para os PPAs foi acompanhada por um ligeiro aumento de 5% nos fundos alocados para a implementação direta das atividades do ACNUR, um aumento principalmente ligado ao aumento de 23% no *outcome* da Assistência (AO8: Bem-estar). Deve-se observar que, entre 2022 e 2024, 6 parceiros receberam 80% do total de fundos alocados para os PPAs, a grande maioria para atividades implementadas em Roraima (81% dos fundos).

Figura 11: Fundos disponíveis (OL) alocados aos parceiros por centro de custo 2022-2024



Fonte: Dados do UNHCR Compass OP-OL 2022-2024

193. **O ACNUR no Brasil implementou reformas importantes para reduzir seus custos administrativos e simplificar seus processos, a fim de responder às restrições orçamentárias, mas mesmo assim, alguns procedimentos ainda são vistos como burocráticos e lentos.** A adoção de sistemas digitais, como o ProGres e o ActivityInfo, foi um grande avanço, a automação de relatórios por meio de plataformas digitais reduziu consideravelmente a carga administrativa, enquanto protocolos foram desenvolvidos para padronizar as práticas em todas as regiões. Entretanto, apesar desses avanços, ainda há desafios. A adoção de ferramentas digitais continua desigual entre as regiões, e a qualidade dos dados varia entre parceiros, apesar dos esforços de capacitação do ACNUR, o que leva a lacunas coordenação e monitoramento de dados. Além disso, alguns processos internos, como a aprovação de orçamentos, viagens e *small grants*, continuam complexos e, às vezes, atrasaram a implementação de algumas atividades.

194. **O ACNUR no Brasil enfrenta um desafio com relação à consistência dos dados quantitativos referentes ao planeamento anual, orçamento, monitoring e relatórios anuais.** A análise de recursos e capacidades se baseia principalmente em dados quantitativos fornecidos pelos sistemas de informação do ACNUR, complementados por dados qualitativos coletados

¹⁸⁶ UNHCR: BRA ABC OL OPS financials with Implementers Data 2021-2024.

durante a avaliação¹⁸⁷. Os dados quantitativos¹⁸⁸, apresentados na forma de arquivos Excel contendo dados brutos de várias plataformas digitais, sofrem com a falta de harmonização, a qualidade irregular da apresentação e as inconsistências entre as várias fontes (Termo de Referência, relatórios, publicações oficiais). Esta heterogeneidade levanta dúvidas sobre a confiabilidade dos dados e seu uso para o monitoramento adequado das diferentes intervenções do ACNUR (*outputs*) e sua contribuição aos *outcomes*. A ausência de dados consolidados e claros para a equipe de avaliação também pode levar a erros e discrepâncias nas análises. Além dos desafios associados à qualidade dos dados disponíveis, o planejamento dos recursos financeiros da operação levanta uma série de questões. Embora os atores entrevistados concordem com a inadequação dos recursos orçamentários alocados durante o período avaliado, não há evidências que forneçam uma compreensão clara dos motivos e mecanismos que orientaram a priorização orçamentária.

4.5. Integração sustentável de pessoas refugiadas em programas nacionais

EQ5. Em que medida a abordagem multifacetada do ACNUR no Brasil, que engloba a defesa de políticas, a assistência direta, a integração socioeconómica e as atividades de proteção, promoveu a autossuficiência e a integração sustentável dos refugiados nos programas nacionais?

195. O apoio do ACNUR ao Programa de Interiorização contribuiu para consolidar a integração local como a principal solução de longo prazo desde o início da resposta ao deslocamento venezuelano, facilitando o acesso a políticas públicas. O ACNUR também desempenhou um papel chave na capacitação de governos locais e estaduais, fortalecendo conselhos e comitês municipais e promovendo políticas de integração. No entanto, a sustentabilidade de algumas intervenções apoiadas pelo ACNUR apresenta riscos associados à falta de uma base administrativa governamental sólida que assegure a apropriação plena pelas administrações públicas. Soma-se a isso a fragilidade dos mecanismos de integração de políticas entre os três níveis de governo, a limitação de recursos públicos e à resistência em algumas instituições subnacionais à implementação de políticas de integração.

196. A assistência direta do ACNUR foi fundamental para aliviar as pressões associadas ao descolamento forçado em Roraima e facilitar a transição da resposta emergencial para políticas de desenvolvimento. A transferência da gestão dos abrigos para o GdB exemplifica o avanço rumo à sustentabilidade da resposta humanitária.

197. ACNUR promoveu iniciativas bem-sucedidas de empregabilidade e incentivou a mobilização do setor privado em favor da integração de pessoas refugiadas e migrantes no mercado de trabalho formal. O avanço foi feito em um contexto macroeconômico favorável, no entanto, o número de empresas privadas envolvidas em programas de

¹⁸⁷ Os dados apresentados nos ToRs são provenientes da plataforma IATI e não são consistentes com os dados disponibilizados para a avaliação.

¹⁸⁸ Os dados quantitativos disponibilizados para a equipe de avaliação referem-se principalmente a informações orçamentárias, de recursos humanos e de *monitoring* das diversas plataformas do ACNUR.

inclusão no mercado de trabalho ainda é insuficiente para atender às necessidades existentes. A cooperação entre o ACNUR e as organizações de desenvolvimento tem sido fundamental para promover a integração socioeconómica; em particular, os estudos realizados com o Banco Mundial geraram dados e divulgaram os benefícios e as contribuições (laborais, económicas e sociais) da incorporação das pessoas refugiadas e migrantes no mercado de trabalho e da sua inclusão financeira. A parceria com instituições bancárias e de microcrédito, e a disponibilização de informações financeiras na plataforma Refugiados Empreendedores, demonstram um esforço para fortalecer a autonomia financeira das pessoas refugiadas.

4.5.1. EQ5.1. Até que ponto o ACNUR apoiou as autoridades no estabelecimento de uma resposta humanitária com potencial de sustentabilidade ao longo do tempo e progressivamente inserida em políticas de desenvolvimento mais amplas?

198. A inclusão do Programa de Interiorização na Operação Acolhida foi uma abordagem decisiva não apenas para reduzir a pressão do deslocamento em pequenos municípios do estado de Roraima, mas também para estruturar a integração local como a principal solução duradoura e vincular a assistência humanitária ao desenvolvimento (nexus). Dentro da estrutura do Programa de Interiorização, o trabalho do ACNUR tem sido multisectorial e tem sido alinhado com múltiplas políticas e iniciativas sociais públicas. A coordenação do ACNUR com o Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade¹⁸⁹ (no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS) facilitou o trabalho do ACNUR com outras administrações públicas (por exemplo, educação, saúde, proteção social, justiça). O trabalho multisectorial do ACNUR contribuiu para a inclusão de pessoas refugiadas e migrantes em programas e serviços públicos (p. ex. CadÚnico, Bolsa Família). O ACNUR tem investido na capacitação de governos locais e estaduais, fortalecendo conselhos e comitês municipais e estaduais que tratam de políticas de integração. A mobilização do setor privado para o recrutamento de pessoas refugiadas e migrantes, uma área na qual o ACNUR desempenhou um importante papel catalisador e que é essencial para a integração local bem-sucedida¹⁹⁰, é ainda limitada dada a necessidade de aumento da capacidade de mobilização das empresas. Apesar dos avanços, os dados da RMS mostram que a estabilidade econômica das pessoas refugiadas e migrantes permanece frágil. Por exemplo, as mulheres relataram uma redução de 19,4% para 15,6% na renda declarada entre 2022 e 2023. Uma tendência de queda semelhante é observada entre as pessoas sem autorização de residência (de 22,1% para 17,1%), o que sugere maior precariedade econômica entre esses perfis.

199. Em Roraima, o processo de transferência de abrigos para a população venezuelana em Boa Vista representa um passo decisivo na colaboração do ACNUR com o GdB e para a sustentabilidade da resposta humanitária ao deslocamento venezuelano. Em 2023, o estado do Amazonas assumiu a responsabilidade pelo gerenciamento de abrigos em Manaus o que foi um precedente positivo para o processo promovido pelo ACNUR no estado de Roraima. Em Boa Vista, a transferência da gestão dos abrigos também inclui o aumento do financiamento dos orçamentos públicos, reduzindo a pressão financeira sobre o ACNUR para continuar a

¹⁸⁹ O Subcomitê articula a cooperação no atendimento realizado nos abrigos em Roraima e na estratégia de interiorização organizada desde Roraima e Amazonas junto aos órgãos parceiros, estados e municípios de todo o país.

¹⁹⁰ De acordo com o Fórum de Empresas com Refugiados, mais de 210.000 venezuelanos e haitianos obtiveram acesso a empregos no mercado de trabalho formal nos últimos anos.

mobilizar fundos internacionais para a operação regular dos abrigos em um contexto de restrições orçamentárias.

O ACNUR conseguiu melhorar as capacidades instaladas para a proteção internacional em muitas instituições (em todos os três níveis das administrações públicas nas localidades priorizadas). No entanto, a sustentabilidade de algumas intervenções apoiadas pelo ACNUR apresenta riscos associados à falta de uma base administrativa governamental sólida para garantir a apropriação pelas administrações públicas, à fragilidade dos mecanismos de integração de políticas entre os três níveis de administração, à limitação de recursos públicos e à resistência em algumas instituições subnacionais. A parceria do ACNUR com muitas administrações públicas inclui o desenvolvimento de guias de serviços e o treinamento de agentes públicos, buscando institucionalizar boas práticas em políticas públicas. No entanto, a falta de uma base legal para sustentar algumas políticas públicas criadas durante as emergências representa um risco para a continuidade, especialmente com rotatividade política, redes de governança local fracas e falta de recursos financeiros locais¹⁹¹. Esses fatores podem significar que a transição de responsabilidades para o nível local continuará a enfrentar resistência. Há também uma desconexão entre as políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal. Essa fragmentação dificulta a implementação de estratégias coesas e reduz a eficácia das ações locais. Em muitas regiões, a falta de alinhamento resulta em uma sobreposição ou ausência de iniciativas claras voltadas para a população de pessoas refugiadas e migrantes. A falta de treinamento e de pessoal especializado em questões de migração e populações refugiadas nos governos locais impede que essas entidades assumam totalmente as responsabilidades. Em muitas regiões, a falta de conhecimento técnico significa que a dependência continua sendo do ACNUR.

200. A cooperação entre ACNUR e parceiros de desenvolvimento (como Banco Mundial) se mostrou uma ferramenta estratégica para tornar a integração socioeconômica, a partir da produção de dados e compartilhamento de informações para alcançar uma forma mais consistente de mobilização do setor privado e do setor público na temática da inclusão de pessoas refugiadas e migrantes. A parceria com o Banco Mundial possibilitou a liberação de recursos para a realização de pesquisas sobre a integração socioeconômica da população refugiada e migrante venezuelana, no que diz respeito à inclusão no mercado de trabalho, acesso à educação e assistência social, e o impacto fiscal dessa população na sociedade brasileira¹⁹². Os estudos do Banco Mundial (e da *Japan International Cooperation Agency - JICA* em 2024¹⁹³) revelam como o aproveitamento das habilidades das pessoas refugiadas e migrantes beneficia as comunidades de acolhida, gerando mais empatia e políticas públicas inclusivas. As evidências econômicas apresentadas são vistas por algumas pessoas especialistas entrevistadas como uma oportunidade para incluir a problemática da integração da população refugiada na pauta de governos, dialogar melhor com as outras entidades da ONU

¹⁹¹ Conforme entrevistas realizadas para este estudo, a formalização jurídica das estruturas criadas no contexto emergencial, é apontada como necessária para fortalecer a integração entre políticas públicas nos diferentes níveis do governo. Embora avanços nos planos municipais são reconhecidos, o desafio em transformar isso em implementação concreta, com financiamento e estabilidade é também citado.

¹⁹² The labor market impacts of Venezuelan refugees and migrants in Brazil (2024); Integration of Venezuelan refugees and migrants in Brazil (2021); Economic and fiscal impacts of Venezuelan in Brazil (2021).

¹⁹³ O estudo realizado em colaboração com a JICA em 2024 mostrou como a pobreza e a pobreza extrema afetam mais as populações deslocadas e, portanto, influenciam a inclusão dessas populações nas políticas de erradicação da pobreza e de combate à fome.

para ter a complementaridade de atuação e, principalmente, com os atores de desenvolvimento. No que se refere ao pilar da inclusão financeira, foi possível mobilizar a oferta de microcrédito para pessoas refugiadas e migrantes, divulgada na plataforma "Refugiados Empreendedores", por prestadores de serviços financeiros (instituições de microfinanças¹⁹⁴, programas solidários¹⁹⁵).

¹⁹⁴ Parcerias do ACNUR com instituições como o Banco Pérola e Banco do Povo Crédito Solidário beneficiaram mais de 600 negócios liderados por pessoas refugiadas e migrantes, Disponível em: <https://www.acnur.org.br/noticias/comunicados-imprensa/parceria-do-acnur-com-instituicoes-financeiras-leva-mais-de->

¹⁹⁵ Disponível em: <https://www.refugiadosempreendedores.com.br/credito>

5 LIÇÕES APRENDIDAS

201. Sociedade civil e organizações lideradas por refugiados - O fortalecimento das organizações da sociedade civil e das organizações lideradas por refugiados, promovendo sua maior integração nos processos de formulação de políticas públicas, tem sido uma abordagem eficaz para garantir a sua sustentabilidade frente a possíveis mudanças nas prioridades ou no financiamento governamental.

- O que funcionou bem: a sociedade civil capacitada atua como um elo entre as pessoas refugiadas e os governos (p. ex., o ACNUR promoveu a formação de associações locais para coletar dados, o que permitiu que as necessidades das comunidades fossem atendidas com mais precisão). A participação da sociedade civil também garante que as necessidades específicas de determinados grupos sejam levadas em consideração (p. ex., inclusão de pessoas indígenas refugiadas nos processos de regularização).
- Como aplicar essa lição: fortalecer as capacidades das organizações da sociedade civil e das organizações lideradas por refugiados para que assumam maiores responsabilidades e interlocução com administrações públicas, tornando as políticas mais resistentes às mudanças de governo e às restrições orçamentárias e, portanto, mais sustentáveis.

202. Digitalização - O apoio a ferramentas online integradas nos sistemas de informação das administrações públicas tem permitido gerir de forma mais eficiente e com maior qualidade o registo e o processamento de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

- O que funcionou bem: No Brasil, o apoio do ACNUR ao Sistema do Comitê Nacional para Refugiados (SISCONARE) tem sido utilizado pelo CONARE e pela Polícia Federal, permitindo que o solicitante registre suas informações, receba notificações, e monitore a sua solicitação on-line e quase em tempo real. O sistema tem sido útil para o recadastramento e a validação de solicitações pendentes.
- Como aplicar essa lição: adotar tecnologias (em contextos em que há condições mínimas adequadas e comissões de elegibilidade comprometidas) para simplificar os procedimentos e melhorar a comunicação com os solicitantes da condição de refugiado.

203. Geração de dados - A geração e o uso de dados para apoiar a tomada de decisões têm sido fundamentais para envolver os setores público e privado em intervenções voltadas para a inclusão socioeconómica.

- O que funcionou bem: estudos conduzidos pelo ACNUR com o Banco Mundial e a Corporação Financeira Internacional (IFC) geraram dados que demonstram as contribuições financeiras para a economia e a sociedade por meio da integração laboral de pessoas refugiadas e migrantes. Os estudos ajudaram na tomada de decisões com base em evidências e na sensibilização.
- Como aplicar essa lição: promover a geração e o uso de dados sobre inclusão econômica com organizações de referência especializadas (nacionais ou internacionais), como apoio decisivo para a defesa de políticas públicas inclusivas diante das administrações públicas.

6 CONCLUSÕES

6.1. Dimensão estratégica

C1) Posicionamento institucional – O trabalho conjunto e sustentado entre o ACNUR e o GdB tem sido essencial para a implementação de uma resposta humanitária em larga escala e com múltiplos atores ao deslocamento venezuelano, que se tornou uma referência internacional para proteção, assistência e integração local, apesar de algumas lacunas e limitações, em um contexto regional e global com políticas de asilo cada vez mais restritivas. As ações do ACNUR e a implementação conjunta da Operação Acolhida proporcionaram uma abordagem multissetorial e abrangente às necessidades de pessoas refugiadas e migrantes, desde o acesso ao território e à proteção na fronteira até a integração econômica e social nas comunidades de acolhida. As realizações conjuntas posicionaram o Brasil como um dos principais atores no campo do refúgio, da proteção internacional e a proteção dos direitos em um contexto de movimentos mistos. O ACNUR, identificando tal contexto, passou a atuar para reforçar o posicionamento do Brasil como um ator chave regional.

C2) Mudanças recentes na arquitetura e no financiamento da ajuda humanitária¹⁹⁶ – As reduções no financiamento humanitário da nova administração dos Estados Unidos e de outros doadores geraram uma grave crise no modelo de financiamento do ACNUR no mundo e no Brasil (e da plataforma R4V em geral), forçando uma revisão aprofundada da estratégia e do modelo de presença no país. Embora o ACNUR Brasil tenha avançado na diversificação das fontes de financiamento da sua operação, a dependência do financiamento norte-americano manteve-se elevada. Além disso, a expansão da programação e da presença no país tem sido realizada principalmente através de financiamento a curto prazo orientado para a resposta emergencial, o que atualmente cria um sério problema de sustentabilidade. As dificuldades de financiamento não são exclusivas do ACNUR; a plataforma R4V no Brasil (e nas Américas) tem sido sistematicamente subfinanciada e também depende de financiamento norte-americano¹⁹⁷. Nesse contexto, o mandato do Secretário-Geral das Nações Unidas outorgado ao ACNUR e à OIM em 2018 para coordenar a resposta regional ao deslocamento venezuelano precisaria ser revisto, levando em consideração as transformações regionais ocorridas desde o início de 2025.

C3) Proteção - O ACNUR tem adotado uma abordagem pragmática em seu engajamento com as instituições nacionais; por um lado, o ACNUR tem aproveitado as oportunidades decorrentes do contexto político e regional para oferecer proteção e assistência em grande escala. Por outro lado, houve momentos e escolhas desafiadoras, sobretudo em face de emergências (por exemplo, quanto ao acesso ao território durante o fechamento de fronteiras na pandemia de COVID-19, e ao acesso a procedimentos adequados de

¹⁹⁶ A análise do impacto das decisões da nova administração dos EUA (fevereiro de 2025) no ACNUR Brasil (e globalmente) está fora do âmbito temporal da avaliação. No entanto, a equipe de avaliação reconhece a necessidade de refletir sobre a crise gerada pelas reduções no financiamento humanitário na organização e de realizar mudanças profundas na estratégia do ACNUR no Brasil. A equipa de avaliação identificou evidências que demonstram que o elevado grau de dependência do financiamento dos EUA representava um risco crítico para a operação (conforme apresentado no relatório), o que está de acordo com as conclusões de todas as CSEs realizadas nas Américas nos últimos três anos.

¹⁹⁷ Nas Américas, o plano regional para a Venezuela foi financiado em 78% a 90% por fundos dos EUA (The New Humanitarian (2025) Humanitarian aid's extreme donor dependency problem in five charts).

solicitação de refúgio e à proteção internacional como refugiado em contextos de movimentos mistos), que resultaram em situações de proteção não alinhadas com os mais elevados padrões de proteção. Isso foi resultado de grandes mudanças no ambiente operacional do ACNUR (em termos de fluxos, recursos, contextos nacionais, regionais e globais), o que trouxe à tona a necessidade de retornar ao mandato principal do ACNUR, com um forte foco na proteção. Essa visão tem aparecido fortemente nos dados coletados da equipe do ACNUR e de outros atores, com menções frequentes ao “retorno à proteção”, *back to basics* ou de se pensar em estratégias *outside the book but not outside the law*. Esse ponto de vista surge em um momento em que a estrutura legal de proteção está sob pressão e em que a experiência do GdB e o mandato e a expertise do ACNUR podem fornecer resultados e aprendizado valiosos em níveis federal, estadual e municipal.

6.2. Dimensão operacional

C4) Sistema nacional de asilo - O engajamento do ACNUR com o CONARE foi essencial para a manutenção e o desenvolvimento de boas e melhores práticas de proteção no sistema nacional de asilo, bem como na busca por decisões justas e eficientes. Da capacitação de pessoal, e apoio técnico (com *secondments*, auxílio em digitalização e debates de temas), ao avanço da “capilaridade” nacional e *advocacy* os principais aspectos positivos de avanços pelo CONARE contaram com o envolvimento do ACNUR. A incidência do ACNUR na busca de reverter retrocessos também foi relevante. Nesse contexto, contudo, as ações tiveram que ser reativas e não participativas, com informações chegando ao ACNUR após a tomada de decisões pelas instituições nacionais. São exemplos questões com vistos humanitários, de operacionalização do SISCONARE e em situações de possível violação ao *non-refoulement*. Em face disso, o ACNUR tem buscado retomar uma narrativa fundamentada na proteção também para direcionar seu relacionamento com o CONARE.

C5) Estratégia de visibilidade e participação em políticas públicas - O trabalho conjunto do ACNUR com diversas instituições governamentais foi essencial para dar ou aumentar a visibilidade ao tema do refúgio e das pessoas refugiadas e migrantes, promovendo organizações lideradas por refugiados, para sua integração nas agendas públicas e na esfera política e social. Apesar dos avanços, persistem desafios críticos na integração de pessoas refugiadas e migrantes nas agendas e serviços municipais, especialmente no estado de Roraima. O modelo de gestão desenvolvido na Operação Acolhida, com sua abordagem integrada e multisectorial, tem servido como referência para a formulação de políticas públicas em níveis municipal, estadual e federal. A articulação com serviços públicos essenciais (Sistema Único de Saúde, Sistema Único de Assistência Social), nas atividades da Operação Acolhida, principalmente aquelas relacionadas à gestão de casos de proteção, liderada pelo ACNUR, estabeleceu precedentes importantes. Também foi fundamental no combate ao discurso de ódio, xenofobia, racismo e discriminação. Essas ações têm sido um dos pontos fortes do trabalho do ACNUR no Brasil, embora ainda existam barreiras para ampliar a participação efetiva de pessoas refugiadas e migrantes nas instituições, especialmente subnacionais.

C6) Integração socioeconômica - O trabalho de *advocacy* do ACNUR tem sido eficaz na criação de um ambiente favorável à empregabilidade das pessoas refugiadas no Brasil, mobilizar parceiros privados e criar oportunidades, mas uma expansão regional e ações para superar preconceitos e barreiras estruturais são necessárias para consolidar ambientes corporativos ainda mais inclusivos e alargar a mobilização das empresas privadas. O ACNUR desempenhou um papel essencial na integração socioeconômica promovendo iniciativas que fortalecem a autonomia, a inclusão em programas nacionais e a melhoria das condições de vida, mas ainda há desafios como a revalidação de diplomas,

discriminação no mercado de trabalho e a dependência de apoio financeiro que limitam a plena integração de pessoas refugiadas. Apesar das iniciativas específicas apoiadas pelo ACNUR, estas têm sido limitadas para a integração socioeconômica, especialmente, para os grupos de mulheres chefes de família monoparentais, mulheres idosas, pessoas com deficiência e indígenas.

C7) Prioridades sustentáveis - O desempenho do ACNUR no Brasil durante o período avaliado foi afetado por decisões tomadas antes do período abrangido pela avaliação, especialmente quando se tratava de resposta a emergências no que se refere à resposta ao deslocamento maciço da população venezuelana. Essa abordagem focou na busca de soluções emergenciais para o fluxo em larga escala, com o envolvimento do ACNUR diretamente como parceiro no atendimento. No entanto, as complexidades e os desafios práticos e políticos pode ter comprometido o alcance dos padrões mais altos de proteção e da adoção de melhores práticas de proteção. Da mesma forma, a mobilização e o foco na resposta emergencial, em vez de manter o foco em soluções duradouras, mesmo que momentaneamente justificadas, contribuíram para criar desafios posteriores, como por exemplo questionar algumas práticas ou pedir suas melhorias em estândares de proteção, do fato de o Brasil ser visto como tendo no geral um bom sistema de proteção. A definição de prioridades também tem sido uma preocupação para o ACNUR, que relata dificuldades com a mudança de representantes, heterogeneidade de visões ou abordagens de trabalho dependendo de onde trabalham no Brasil devido à falta de sistematização entre os escritórios, falta de clareza sobre as escolhas estratégicas e a escolha entre emergência ou sustentabilidade. Nesse contexto, o estabelecimento de prioridades sustentáveis parece essencial, especialmente tendo em conta a oportunidade de elevar o Brasil a um modelo de ator-chave e campo de testes para projetos.

C8) Capacidade de adaptação a mudanças nos movimentos populacionais - A evolução programática do ACNUR dentro da Operação Acolhida reflete um sofisticado entendimento das dinâmicas de deslocamento forçado contemporâneas, onde a interseção entre resposta emergencial e desenvolvimento sustentável demanda abordagens adaptativas e multissetoriais. A transição gradual da gestão dos abrigos para o GdB e a integração da Operação Acolhida ao sistema nacional demonstram uma compreensão madura do papel do ACNUR como facilitador do desenvolvimento de capacidades nacionais de proteção humanitária. Este processo de transição gradual exemplifica o compromisso da agência com a sustentabilidade das intervenções humanitárias e o fortalecimento das capacidades locais de resposta a emergências.

C9) Ação climática – A capacidade do ACNUR de resposta rápida, em particular, às enchentes no Rio Grande do Sul posicionou o ACNUR como uma organização relevante na resposta ao deslocamento de populações induzido por eventos climáticos extremos. No entanto, a resposta levantou questões sobre o papel do ACNUR em relação aos eventos climáticos, e ao deslocamento interno no Brasil. Em 2024, a resposta do ACNUR às inundações no Rio Grande do Sul resultou de uma combinação de necessidade e oportunidade. A experiência e de mobilização de recursos na resposta a emergências posicionaram o ACNUR como um parceiro-chave das instituições nacionais. No entanto, permanecem confusas as justificativas de como tais ações estão alinhadas com o mandato principal da organização. A mobilização de recursos e a resposta operacional do ACNUR num país com políticas públicas e capacidades para responder a emergências gerou um debate sobre o tipo de apoio que o ACNUR deveria fornecer às instituições nacionais. O debate tem sido tanto interno como externo, refletindo-se em posições divergentes entre o *staff* do ACNUR, algumas instituições federais e parceiros.. Embora não esteja abrangido pelo âmbito da avaliação, as restrições financeiras enfrentadas no início de 2025 salientaram ainda mais a necessidade de

uma priorização operacional num país com capacidade de resposta para garantir o seu papel de *first responder*.

6.3. Dimensão organizacional

C10) Distribuição dos escritórios e da workforce - A estrutura organizacional (escritórios de campo e workforce) do ACNUR no Brasil está parcialmente alinhada com seus objetivos estratégicos, principalmente por meio de uma presença direcionada e descentralizada nas principais regiões de fronteira e nos principais centros urbanos, onde pode implantar uma ampla gama de intervenções, desde assistência humanitária de emergência até soluções duradouras. Essa abordagem está amplamente alinhada com as prioridades definidas na estratégia 2023-2025, principalmente em termos de proteção, inclusão socioeconômica e integração. No entanto, as disparidades regionais persistem, com algumas áreas insuficientemente cobertas, e os desafios relacionados às restrições orçamentárias, à coordenação interna e à gestão de recursos dificultam uma implementação totalmente coerente. As reduções de pessoal e a alta rotatividade, devido à dependência de contratos temporários, prejudicaram a continuidade das intervenções e comprometeram a memória institucional. Embora tenham sido feitos esforços para especializar a equipe e fortalecer as parcerias locais, essas iniciativas permanecem insuficientes, considerando a escala das necessidades.

C11) Modelo de financiamento e orçamentos- Houve desequilíbrios significativos no modelo de financiamento e na alocação orçamentária do ACNUR no Brasil (tanto entre ABOD, STAFF, OPS e resultados), o que dificultou o alinhamento dos recursos com as mudanças na estratégia e nos objetivos operacionais. Embora o ACNUR tenha conseguido mobilizar recursos para atender às necessidades humanitárias imediatas, esses esforços não foram acompanhados de um apoio suficiente e equilibrado às soluções de longo prazo. Essas dificuldades foram agravadas por uma brecha persistente entre o planejamento (OP) e a alocação de fundos (OL), além de um desequilíbrio entre os orçamentos de administração (ABOD) e pessoal (STAFF) e o orçamento de operações (OPS). A dependência do financiamento dos Estados Unidos (EUA) tem exposto a operação a riscos financeiros. Embora tenha havido bastante progresso na diversificação do modelo de financiamento do ACNUR no Brasil, principalmente com doadores nacionais, os esforços ainda não foram suficientes para garantir a flexibilidade e a estabilidade da operação.

C12) Qualidade do planejamento, orçamento e monitoramento. Os dados quantitativos relacionados ao planejamento, orçamento e monitoramento da estratégia do ACNUR disponibilizados para avaliação são de qualidade desigual, em termos de confiabilidade, consistência e clareza de apresentação, o que dificulta a análise mais detalhada da eficiência organizacional. A fragmentação das fontes, a ausência de dados consolidados e a multiplicidade de mídias e ferramentas de gestão (COMPASS, WORKDAY, PROMPS, ActivityInfo, EXCEL, etc) complicam a análise e o uso desses dados para o monitoramento e para a avaliação. Além disso, a falta de mecanismos para rastrear ajustes orçamentários (mudanças anuais no orçamento OL), combinada com a falta de clareza sobre os motivos por trás dessas mudanças, limita a transparência e a prestação de contas. As limitações dos sistemas de gerenciamento, ou a falta de uma ferramenta integrada para documentar as mudanças, exacerbam as dificuldades em analisar consistentemente até que ponto a priorização

do orçamento, o programa e a estrutura da força de trabalho foram consistentes com as necessidades e o planejamento anual¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Essas limitações foram regularmente identificadas em outras *Country Strategy Evaluations*

7 RECOMENDAÇÕES

As recomendações apresentadas abaixo foram definidas em um *workshop* organizado com as equipes do ACNUR no Brasil. O *workshop* considerou as restrições orçamentárias do ACNUR e, por conseguinte, a necessidade de definir prioridades. A maioria das recomendações apresentadas está relacionada com o *core mandate* do ACNUR (posicionamento regional ou internacional do Brasil, sistema nacional de asilo, *mainstreaming* da proteção e Operação Acolhida) e pode ser implementada por meio de ações de *advocacy* e *expertise* frente a diferentes instituições de governo no Brasil nos três níveis da administração pública, que não deveria exigir uma grande mobilização de recursos.

A recomendação relacionada com a integração socioeconômica de pessoas refugiadas e migrantes em situação de vulnerabilidade provavelmente exigirá a criação de outras parcerias e acordos no âmbito das políticas públicas de acesso ao emprego e de ação social para perfis em situação de vulnerabilidade. A recomendação relacionada com a ação climática exigirá uma decisão sobre se essa é uma área em que o ACNUR pode fazer a diferença no Brasil e, em caso afirmativo, o tipo de apoio que o ACNUR pode oferecer às instituições nacionais especializadas. Por fim, as recomendações organizacionais (localização, *workforce*, modelo de financiamento, planeamento e estrutura de resultados) são particularmente oportunas em um contexto de crescentes restrições orçamentárias.

No entanto, num contexto de crise no financiamento humanitário e grande incerteza, o ACNUR terá que definir sobre a sua estratégia futura no Brasil com base não apenas nas recomendações da avaliação, mas também considerando: (i) o mandato recebido do Secretário-Geral da ONU em relação à resposta humanitária ao deslocamento venezuelano; (ii) a análise detalhada da situação financeira da organização; (iii) os acordos e compromissos assumidos pelo ACNUR com instituições nacionais e outros atores-chave; (iv) a intensidade das necessidades dos refugiados e migrantes; e, de forma mais ampla, (v) as transformações em curso na arquitetura humanitária a nível regional.

Para auxiliar o processo de priorização do ACNUR, as recomendações incluem ações de alta e média prioridade. Foi também adicionada uma matriz que inclui parâmetros para a priorização das ações sugeridas com base em três critérios: i) o potencial para gerar mudanças positivas; ii) uma estimativa indicativa das necessidades de recursos; e iii) a existência de capacidades e conhecimentos especializados nas organizações nacionais.

7.1. Dimensão estratégica

RECOMENDAÇÃO 1	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
Capitalizar a experiência do GdB para fortalecer a sua posição em fóruns regionais e	<ul style="list-style-type: none">Continuar a promover a tradição histórica do Brasil em matéria de proteção a pessoas refugiadas enquanto política de Estado e o posicionamento estratégico do país (como em fóruns multilaterais) para reforçar suas boas práticas, e inspirar o desenvolvimento de outras no tema do refúgio, o tornando um <i>key player</i> com	Alta	2025 - 2026	Representante Proteção Liaison (em colaboração com CONARE e

internacionais sobre asilo, refúgio e proteção internacional.	<p>soft power internacional comprometido com questões humanitárias, e inspirador de inovações e melhores práticas</p>			outras instituições nacionais)
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer as ações e estratégias de <i>advocacy</i> da operação por meio de uma estruturação mais refinada que garanta a consideração precisa de riscos e benefícios, atuais e futuros, no que tange a aspectos da proteção, bem como uma melhor comunicação institucional e alinhamento com parceiros implementadores e operacionais, incluindo Judiciário, órgãos com mandato de direitos humanos, sociedade civil e Academia, entre outros, sobre temas que afetem o mandato central do ACNUR. 	Alta	2026 – 2028 (contínuo)	Representante Proteção Liaison SO\FOs
	<ul style="list-style-type: none"> Analizar e atualizar o mandato recebido em 2018 do Secretário-Geral da ONU para gerenciar uma resposta coerente e harmonizada à situação na Venezuela, considerando a crise no financiamento humanitário regional e global. 	Alta	2025	Escritório Regional Representante GdB UN Joint Special Representative for Venezuelan refugees and migrants in the region

RECOMENDAÇÃO 2	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
Promover a consolidação do funcionamento do sistema nacional de asilo a partir dos padrões mais elevados de proteção internacional e regional	<ul style="list-style-type: none"> Manter a defesa do respeito aos padrões mínimos de proteção e fazer incidência para o standard superior de proteção a partir do papel de supervisão derivado do mandato central do ACNUR). <ul style="list-style-type: none"> Melhorar estratégias de comunicação institucional (entre parceiros) e pública sobre ações tomadas em situações em que possa haver comprometimento dos padrões de proteção. 	Alta	2026 – 2028 (contínuo)	Escritório Regional Representante Proteção Meios de vida Comunicação SO/FOs
	<ul style="list-style-type: none"> Avançar em questões de especificação dos sujeitos em termos de necessidades e peculiaridades de proteção, sobretudo de grupos vulneráveis (harmonização 	Alta	2026	Proteção SO\FOs

RECOMENDAÇÃO 2	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
	<p>dos critérios para diferentes populações), desde a fronteira (<i>protection screening</i>), passando pelo procedimento de RSD (com práticas de respeito aos direitos humanos específicos), interiorização e integração local, e englobando as estratégias (e monitoramento) da integração da proteção (<i>continuum</i> da proteção).</p>			
	<ul style="list-style-type: none"> Incentivar e dar suporte ao GdB na elaboração de um plano de ação para fortalecer e a consolidar a modernização do sistema nacional de asilo a médio prazo, a partir dos mais altos padrões de proteção, priorizando a manutenção do refúgio como instrumento de proteção, a visibilidade de e o acesso a mecanismos específicos de proteção internacional em um contexto de movimentos mistos, a redução do <i>backlog</i> e a descentralização dos serviços da CONARE. 	Alta	2026	Proteção (com CONARE)
	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar o conhecimento e a consciencialização sobre a disponibilidade e o acesso a serviços de violência de gênero, em colaboração com CONARE e organizações especializadas locais. 	Alta	2026	Proteção Programas (CONARE, serviços sociais, ONG especializadas)

7.2. Dimensão operacional

RECOMENDAÇÃO 3	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
Promover a integração (<i>mainstreaming</i>) do refúgio e da proteção internacional nas instituições governamentais e nas políticas	<ul style="list-style-type: none"> Auxiliar o GdB (por meio do Ministério da Justiça e de outros ministérios setoriais) a garantir padrões de proteção de referência em nível regional na aprovação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia e a sua coerência com a Lei de Refúgio de 1997, em conjunto com a OIM, a OIT e outras organizações internacionais, bem como na adoção de outras políticas públicas e ações governamentais que possam impactar a população refugiada. 	Alta	2026	CO BRA, UNCT CSO & CBO, RLOs Academia

RECOMENDAÇÃO 3	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
públicas (foco subnacional), em um contexto de movimentos mistos crescentes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir claramente o papel do ACNUR no contexto de movimentos mistos no país, a partir de seu papel de supervisor de implementação da Convenção de 1951 e em diálogo com as diretrizes internacionais do órgão. <ul style="list-style-type: none"> ○ Fortalecer a percepção do refúgio como um direito e um instrumento internacional de proteção humanitária e não apenas de regularização documental. ○ Seguir <i>advocacy</i> e outras ações na defesa de que outras formas de proteção complementar (como residências humanitárias) não garantem as mesmas salvaguardas de proteção e acesso a direitos que o status de refugiado e que, então, não podem ser privilegiadas para pessoas com necessidades de proteção internacional em detrimento deste instrumento. ○ Seguir defendendo o reestabelecimento de uma narrativa que privilegie o refúgio como instrumento de proteção internacional mesmo em contextos de movimentos mistos ou de fluxos massivos ○ Atuar em todos os contextos mantendo a priorização da centralidade da proteção dos direitos das pessoas refugiadas 	Alta	2026	Escritório Regional Representante Proteção
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer o trabalho conjunto com outras organizações, agências, fundos, programas e órgãos do Sistema ONU, bem como instituições nacionais, para promover <i>protection-sensitive mechanisms</i> ao longo dos pontos de chegada, trânsito e assentamento no país, em uma abordagem <i>whole-of-the-journey</i> e de <i>continuum</i> de proteção e mesmo em contextos de movimentos mistos. 	Alta	2026 – 2028 (contínuo)	Liaison Interagências Proteção SO\FOs
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer e ampliar redes de cooperação e troca de informações a nível municipal (em localidades priorizadas) entre órgãos responsáveis pelo registro de pessoas refugiadas e migrantes (p. ex. Polícia Federal, SiSCONARE, saúde, educação), para melhorar a forma e tempos para o acesso à documentação (incluindo CPF), análise e inclusão nos serviços públicos. 	Alta	2026	Proteção Liaison Meios de vida SO\FOs
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Com base na experiência e nas lições aprendidas no marco da Operação Acolhida, promover mecanismos de resposta (<i>preparedness</i>) a situações de deslocamento em localidades de fronteira (Acre, Rondônia, Amapá, entre outros) 	Alta	2026 – 2028 (contínuo)	Liaison Interagências Proteção

RECOMENDAÇÃO 3	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
	que sejam previstos nas políticas públicas nacionais, a serem executados em coordenação com autoridades locais (Estados e Municípios) por meio de linhas orçamentárias estabelecidas para este fim, de forma sustentável.			FOs

RECOMENDAÇÃO 4	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
Acompanhar a transformação da Operação Acolhida, de uma resposta humanitária emergencial específica ao deslocamento venezuelano, em um mecanismo de resposta ao deslocamento forçado da população integrado às instituições e políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> Auxiliar o GdB na evolução de uma arquitetura de resposta humanitária em Roraima para um sistema de atendimento e gerenciamento de fronteiras sensível à proteção e integrado às instituições federais, estaduais e municipais e aos mecanismos de gerenciamento de políticas públicas sociais. <ul style="list-style-type: none"> Incluir um plano de transferência gradual de responsabilidades com <i>benchmarks</i> claros e indicadores para medir progresso. Auxiliar o GdB e outros atores no desenvolvimento de estratégias sustentáveis de apoio à inclusão e proteção das pessoas refugiadas nos âmbitos estadual e municipal 	Alta	2025 (contínuo)	Representante Liaison Proteção Instituições chave (Casa Civil, Ministério da Justiça, Polícia Federal, Ministério do Desenvolvimento Social, Operação Acolhida)
	<ul style="list-style-type: none"> Explorar com o GdB e instituições financeiras internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento) e organizações regionais (Comunidade Andina de Nações) a mobilização de fundos para projetos de desenvolvimento inclusivo em municípios do estado de Roraima afetados por deslocamento forçado. 	Alta	2024-2025	Regional bureau Representante Proteção Programas SO\FOs Instituições desenvolvimento (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) CAIs , CAF, Fundo Amazônia) e Ministérios setoriais

RECOMENDAÇÃO 5	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
Reforçar a abordagem de localização da estratégia e ações do ACNUR Brasil (com uma perspectiva de resposta sustentável)	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento da “capilaridade” do trabalho de proteção com parcerias com Estados e Municípios, órgãos públicos (sobretudo com mandatos de direitos humanos), Sociedade Civil, organizações lideradas por pessoas refugiadas e Universidades (por meio) da Cátedra Sérgio Vieira de Mello de forma prioritária, mas não apenas, para atendimento direto, e sim para implementação do Direito Internacional dos Refugiados, e como estratégia de sustentabilidade de <i>preparedness</i> para futuros fluxos e desafios 	Alta	2026-2027	Proteção Programas SO\FOs Ministérios setoriais
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer a atuação do ACNUR no apoio a organizações lideradas por refugiados, promovendo capacitações em captação de recursos, elaboração de projetos e prestação de contas, a fim de aumentar sua sustentabilidade. Além disso, facilitar o diálogo dessas organizações com prefeituras, governos estaduais e parlamentares, ampliando o acesso a recursos públicos, para fortalecer sua atuação e impacto. 	Alta	2026	Programas Livelihoods

RECOMENDAÇÃO 6	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
Repensar o papel do ACNUR no que diz respeito ao deslocamento causado por eventos climáticos extremos.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer e aprimorar as estratégias e o conteúdo de comunicação interna e externa sobre a(s) justificativa(s) para o envolvimento em ação climática, com base no mandato central do ACNUR. 	Alta	2026	Representante Proteção Liaison Meios de vida SO\FOs
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer a coordenação com instituições governamentais e sistema ONU no contexto de ação climática para assegurar previsibilidade, complementariedade e sinergias, e evitar percepção de seletividade. 	Alta	2026	Interagêncial Proteção UNCT
	<ul style="list-style-type: none"> Incidir junto ao GdB e demais atores para priorizar inclusão do tema do deslocamento e das pessoas refugiadas nas ações climáticas e em planos de redução de riscos e desastres das instituições nacionais especializadas. 	Alta	2026 – 2028 (contínuo)	Representante Proteção Liaison

RECOMENDAÇÃO 7	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
Fortalecer a integração socioeconômica de pessoas refugiadas e migrantes com fatores de maior vulnerabilidade.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer os acordos de parceria e aumentar <i>advocacy</i> com outras organizações que atuam com populações vulneráveis para aumentar a presença e atuação de organizações parceiras no Sul, especializadas em integração econômica. 	Alta	Dez.2025	Livelhoods Proteção Programmes Pacto Global – Rede Brasil Governos municipal e estadual
	<ul style="list-style-type: none"> Criação de hubs de empresas mais engajadas, especialmente nas regiões Norte, para mobilizar mais empresas. 	Alta	Dez.2025	Livelhoods Proteção Pacto Global – Rede Brasil Governos municipal e estadual
	<ul style="list-style-type: none"> Alinhar as soluções para a população refugiada e migrante com as empresas utilizando de uma linguagem mais próxima a estratégia de negócio e não tanto de sensibilização humanitária, trabalhando com foco mais nas políticas de valor do que nos programas de diversidade que se mostram mais suscetíveis a variação de posturas ideológicas dominantes. 	Alta	Dez.2025	Livelhoods Proteção Programmes Public information
	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer/fortalecer parcerias com atores de desenvolvimento para inclusão da temática da integração de pessoas refugiadas e migrantes nos projetos/programas de governos e empresas 	Alta	Dez.2025	Livelhoods Programmes Bancos
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer parcerias com instituições de formação profissional como SENAI, SENAC e SEBRAE e com Agências do Trabalhador. Um exemplo seriam iniciativas como destinar uma porcentagem das vagas para pessoas refugiadas e fornecer capacitações para os agentes nesses espaços, com o intuito de facilitar e aprimorar o atendimento ao público-alvo. 	Alta	Dez.2026	Livelhoods Sistema S (SENAI, SENAC e SEBRAE)
	Integração mulheres:	Média	Dez.2027	Livelhoods Proteção

RECOMENDAÇÃO 7	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Advocacy junto com ONU Mulheres com GdB para inclusão da contratação de mulheres em programas de isenção fiscal para empresas já existentes que contratem mulheres chefes de família monoparentais, incluindo refugiadas e migrantes. ▪ Advocacy junto com ONU Mulheres com empresas no nível de política corporativa para a contratação de mulheres ou de negócios liderados por mulheres migrantes e refugiadas ao longo da cadeira de valor da empresa. 			Programmes Ministérios setoriais Pacto Global – Rede Brasil
	<p>Integração pessoas Indígenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliação do diálogo com os governos locais para políticas públicas de moradia e acesso à terra para população indígena refugiada e migrante Warao em todo território ▪ Advocacy junto com UNICEF com governos locais para implementar salas de aulas intercultural/trilíngue nas escolas públicas para crianças e jovens indígenas Warao ▪ Advocacy junto com UNICEF com governos locais para implementar salas de aulas intercultural/trilíngue do curso EJA para adultos indígenas Warao 	Alta	Dez.2026	Livelihoods Proteção Programmes Ministérios setoriais

7.3. Dimensão organizacional

RECOMENDAÇÃO 8	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
Revisar os mecanismos de organização e distribuição da força de trabalho (workforce) entre escritórios e comunicação (interna e externa).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajustar a distribuição de recursos humanos dentro do ACNUR Brasil e fortalecer a experiência em relação às necessidades em termos de proteção e soluções e em função de cada escritório de campo: <ul style="list-style-type: none"> ○ com base em uma análise mais aprofundada de cada um dos escritórios de campo, redistribuir a <i>workforce</i> entre o escritório nacional e os escritórios de Boavista e São Paulo e entre as unidades funcionais chave, ○ promover a mobilidade interna, para que os funcionários com mais experiência possam compartilhar seu conhecimento com novas equipes, 	Alta	2026	Representante HR Admin/Finance/IT SO\FOs

RECOMENDAÇÃO 8	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolver o processo de nacionalização de cargos, priorizando perfis internacionais somente para cargos-chave. 	Alta	2026 2027	- Representante HR
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melhorar o compartilhamento de informações e coordenação entre os chefes de escritórios, unidades, e suas equipes técnicas de campo: <ul style="list-style-type: none"> ○ reuniões regulares <i>all-staff</i> e reuniões específicas das unidades, ○ aprimoramento das práticas de comunicação (<i>bottom-up</i> e <i>top-down</i>) ○ utilização de tecnologia (plataformas colaborativas). ▪ esclarecer a composição dos comitês para áreas temáticas (em vez de ter um único MFT que nem sempre inclui pontos focais para áreas temáticas) e garantir que as informações cheguem a todos os membros do MFT desde o início. 	Alta	2026	Representante HR Programa Admin/Finance/IT SOFOs
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir as responsabilidades e funções da comunicação externa entre o escritório de Brasília e os escritórios de campo, especialmente com relação a instituições e parceiros, para esclarecer quem se comunica com quem, onde e sobre quais assuntos. 	Alta	2026 2027	- Representante Programa Liason SOFOs
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborar instruções padrão e desenvolver SOPs para os recém-chegados em todos os níveis (para evitar reinventar mecanismos e manter os processos existentes em andamento em uma operação de alta rotatividade e perda de conhecimento institucional). 	Média	2026	HR Admin/Finance/IT

RECOMENDAÇÃO 9	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
Fortalecer os esforços para diversificar o modelo de financiamento do ACNUR no Brasil e a contribuição do Brasil como Estado membro para o financiamento corporativo.	▪ Explorar com o GdB possíveis mecanismos e aumentos nas contribuições financeiras do Estado como parte do impulso ao posicionamento regional e internacional do Brasil em matéria de asilo e proteção internacional (consulte a recomendação dimensão estratégica).	Alta	2026	Representante Dadores - Relações Externas Escritório Regional (Panamá)
	▪ Capitalizar e continuar os esforços e as boas práticas da operação para ampliar a diversificação de doadores e fortalecer a estabilidade do financiamento local da operação.	Alta	2026	Dadores - Relações Externas
	▪ Melhorar a <i>accountability</i> (para doadores, instituições, parceiros, público em geral) como uma medida de fortalecimento da credibilidade e da confiança a todos os tipos de doadores potenciais.	Média	2027	Dadores - Relações Externas

RECOMENDAÇÃO 10	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
Melhorar a qualidade e a precisão do planejamento (orçamento e programa) e da estrutura de monitoramento de resultados.	▪ Implementar mecanismos de monitoramento contínuo, incluindo dados confiáveis (socioeconômicos, de proteção etc.), indicadores e metas SMART para avaliar a realização das ações empreendidas e demonstrar as mudanças e os resultados obtidos.	Alta	2026	Programmes
	▪ Adaptar o planejamento com base nas necessidades (OP) ao planejamento com base nos fundos disponíveis (OL) e especificar as prioridades alcançadas (reduzir a grande diferença entre OL e OP)	Média	2026	Programmes Admin / Fin
	▪ Fortalecer a participação de líderes comunitários (especialmente organizações lideradas por refugiados e comunidades anfitriãs) para refletir melhor as	Média	2026-2027	Programmes SO / FOs

	perspectivas locais e adaptar a estratégia e o planejamento à diversidade dos contextos subnacionais.			
--	---	--	--	--

RECOMENDAÇÃO 11	COMO (ações sugeridas)	PRIORIDADE	PRAZOS	COM QUEM
Melhorar a qualidade das RMS para garantir a sua fiabilidade como ferramenta essencial para monitorizar o planeamento com base no COMPASS (consulte o anexo para obter recomendações detalhadas).	▪ Melhorar o desenho metodológico e a consistência das pesquisas, incluindo mecanismos de validação e auditoria de dados.	Média	2026 2027	- Programmes DIMA
	▪ Reintroduzir os principais indicadores socioeconômicos e de segurança alimentar	Média	2026 2027	- Programmes DIMA

As tabelas abaixo apresentam uma série de critérios propostos pela equipe de avaliação para auxiliar na priorização das recomendações e ações sugeridas em um contexto de reduções orçamentárias. Elas refletem a apreciação qualitativa da equipe de avaliação de cada um dos critérios propostos para cada ação. A apreciação qualitativa baseia-se na análise da equipe de avaliação das evidências coletadas e analisadas.

Os critérios para auxiliar na priorização das recomendações estão agrupados em três categorias: i) o potencial das recomendações e ações sugeridas para gerar mudanças positivas em diferentes áreas; ii) a estimativa qualitativa geral dos recursos necessários para implementar as recomendações e ações sugeridas; e iii) a existência de atores nacionais com experiência e capacidade.

A apreciação dos critérios pela equipe de avaliação é baseada em uma análise retrospectiva do desempenho da operação, sem informações precisas sobre os recursos disponíveis, a situação financeira e orçamentária da operação e as prioridades estratégicas e organizacionais do ACNUR no momento da versão final do relatório. A apreciação dos critérios feita pela equipe de avaliação precisará ser complementada pela apreciação da operação.

Tabela 1: Critérios para auxiliar na priorização das recomendações e ações (Dimensão Estratégica)

	Potencial das recomendações para gerar mudanças positivas								Necessidade de recursos para implementar as ações sugeridas						Atores nacionais
Recomendações e ações sugeridas	Estruturas legais e políticas públicas (nacionais e regionais)	Cobertura das necessidades das pessoas	Qualidade da resposta (em relação às instituições nacionais e pessoas)	Visibilidade e ou posicionamento em relação a outros atores relevantes	Alianças e sinergias com efeito de alavancagem	Financiamento e mobilização de recursos adicionais	Ganhos de eficiência no funcionamento organizacional	Redirecionamento de posições existentes na operação	Recrutamento de cargos adicionais na operação	Reorientação dos atuais parceiros de implementação	Recrutamento de parceiros de implementação adicionais	Financiamento adicional	Aquisição e logística adicionais	Conhecimento e recursos disponíveis	
Capitalizar a experiência do Governo do Brasil para fortalecer a sua posição em fóruns regionais e internacionais.															
Promover a tradição histórica do Brasil em matéria de proteção enquanto política de Estado e o posicionamento estratégico do país	alto	baixo	baixo	alto	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	alto	
Fortalecer advocacy da operação por bem como uma melhor comunicação institucional	alto	alto	alto	alto	médio	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	alto	
Analisa e atualizar o mandato recebido em 2028 do Secretário-Geral da ONU (situação Venezuela / R4V)	alto	alto	alto	alto	médio	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	alto	
Promover a consolidação do funcionamento do sistema nacional de asilo a partir dos padrões mais elevados de proteção															
Manter a defesa do respeito aos padrões de proteção e fazer incidência para o standard superior de proteção (supervisão do ACNUR).	alto	alto	alto	alto	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	alto	
Harmonização dos critérios de proteção para grupos vulneráveis (protection screening, RSD, integração local - continuum da proteção).	alto	alto	alto	alto	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	alto	
Consolidar a modernização do sistema nacional de asilo (plano de ação a médio prazo), priorizando o refúgio como instrumento de proteção em movimentos mistos, a redução do backlog e a descentralização da CONARE	alto	alto	alto	alto	baixo	baixo	baixo	médio	baixo	baixo	baixo	médio	médio	alto	
Aumentar o conhecimento sobre o acesso a serviços de violência de gênero (com CONARE e organizações especializadas locais).	alto	alto	alto	baixo	baixo	baixo	baixo	alto	baixo	médio	baixo	médio	médio	alto	

Tabela 2: Critérios para auxiliar na priorização das recomendações e ações (Dimensão Operacional)

	Potencial das recomendações para gerar mudanças positivas								Necessidade de recursos para implementar as recomendações						Atores nacionais
	Estruturas legais e políticas públicas (nacionais e regionais)	Cobertura das necessidades das pessoas	Qualidade da resposta (em relação às instituições nacionais e pessoas)	Visibilidade e ou posicionamento em relação a outros atores relevantes	Alianças e sinergias com efeito de alavancagem	Financiamento e mobilização de recursos adicionais	Ganhos de eficiência no funcionamento organizacional	Redirecionamento de posições existentes na operação	Recrutamento de cargos adicionais na operação	Reorientação dos atuais parceiros de implementação	Recrutamento de parceiros de implementação adicionais	Financiamento adicional	Aquisição e logística adicionais	Conhecimento e recursos disponíveis	
Promover a integração do refúgio e da proteção internacional nas instituições governamentais e nas políticas públicas (foco subnacional)															
Auxiliar o GdB na aprovação e implementação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia (em conjunto com a OIM, a OIT e outras organizações internacionais)	alto	alto	alto	alto	baixo	médio	baixo	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	alto	
Definir claramente o papel do ACNUR no contexto de movimentos mistos (a partir de seu papel de supervisor de implementação da Convenção de 1951)	médio	médio	baixo	alto	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	médio	
Fortalecer o trabalho com Sistema ONU, bem como instituições nacionais, para promover protection-sensitive mechanisms (whole-of-the-journey e contínuum de proteção em movimentos mistos)	médio	alto	alto	alto	médio	baixo	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	médio	médio	médio	
Fortalecer redes de cooperação a nível municipal (em localidades priorizadas) pelo registro de pessoas refugiadas e migrantes para melhorar acesso à documentação (incluindo CPF), análise e inclusão nos serviços públicos.	alto	alto	alto	alto	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	médio	baixo	alto	
Promover mecanismos de resposta (preparedness) a situações de deslocamento em localidades de fronteira com base nas lições aprendidas no marco da Operação Acolhida.	baixo	baixo	alto	alto	baixo	médio	baixo	médio	baixo	baixo	baixo	alto	alto	alto	
Acompanhar a transformação da Operação Acolhida, de uma resposta humanitária emergencial específica ao deslocamento venezuelano, em um mecanismo de resposta ao deslocamento forçado da população integrado às instituições e políticas públicas.															
Auxiliar o GoB na evolução de uma arquitetura de resposta humanitária em Roraima para um sistema de gerenciamento de fronteiras sensível à proteção e integrado às instituições federais, estaduais e municipais	médio	médio	médio	alto	baixo	baixo	baixo	alto	baixo	médio	baixo	alto	alto	alto	
Explorar com o GdB e instituições financeiras e organizações regionais a mobilização de fundos para projetos de desenvolvimento inclusivo em municípios do estado de Roraima	alto	alto	alto	alto	alto	médio	baixo	alto	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	médio	
Reforçar a abordagem de localização da estratégia e ações do ACNUR Brasil (com uma perspectiva de resposta sustentável)															
Fortalecimento do trabalho de proteção com parcerias (Estados e Municípios, órgãos públicos, Sociedade Civil, organizações lideradas por pessoas refugiadas, Universidades) como estratégia de preparedness para futuros fluxos e desafios	médio	médio	médio	alto	alto	médio	baixo	médio	médio	médio	médio	médio	médio	médio	
Fortalecer a atuação do ACNUR no apoio a organizações lideradas por refugiados a	médio	baixo	médio	alto	baixo	baixo	baixo	médio	médio	médio	médio	médio	baixo	médio	

	Potencial das recomendações para gerar mudanças positivas							Necessidade de recursos para implementar as recomendações							Atores nacionais
fim de aumentar sua sustentabilidade e ampliar o acesso a recursos públicos.															
Definir melhor o papel do ACNUR no Brasil no tratamento do deslocamento causado por eventos climáticos extremos.															
Aprimorar as estratégias de comunicação interna e externa sobre a(s) justificativa(s) para o envolvimento em ação climática	baixo	baixo	baixo	alto	médio	baixo	baixo	alto	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	alto
Fortalecer a coordenação com instituições governamentais e sistema ONU no contexto de ação climática	baixo	baixo	baixo	médio	médio	médio	baixo	alto	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	alto
Incidir para inclusão do deslocamento a das pessoas refugiadas nas ações climáticas e em planos de redução de riscos e desastres das instituições nacionais.	alto	médio	médio	médio	médio	médio	baixo	alto	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	alto
Fortalecer a integração socioeconômica de pessoas refugiadas e migrantes com fatores de maior vulnerabilidade.															
Fortalecer os acordos de parceria e aumentar advocacy com outras organizações que atuam com populações vulneráveis no Sul especializadas em integração econômica.	baixo	alto	alto	alto	alto	baixo	baixo	alto	baixo	médio	baixo	alto	médio	alto	
Criação de hubs de empresas mais engajadas, especialmente nas regiões Norte, para mobilizar mais empresas.	baixo	alto	alto	alto	alto	baixo	baixo	alto	baixo	médio	baixo	alto	médio	alto	
Alinhar as soluções para a população refugiada e migrante com as empresas utilizando de uma linguagem mais próxima a estratégia de negócio, trabalhando com foco mais nas políticas de valor	baixo	alto	alto	alto	baixo	baixo	baixo	alto	baixo	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	médio
Fortalecer parcerias com atores de desenvolvimento para inclusão da temática da integração de pessoas refugiadas e migrantes nos programas de governos e empresas	baixo	alto	médio	alto	alto	baixo	baixo	alto	baixo	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	médio
Fortalecer parcerias com instituições de formação profissional como SENAI, SENAC e SEBRAE e com Agências do Trabalhador.	alto	alto	alto	alto	alto	baixo	baixo	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	alto
Advocacy junto com ONU Mulheres com governo (inclusão da contratação de mulheres em programas de isenção fiscal) e com empresas (para a contratação de mulheres ao longo da cadeira de valor da empresa).	médio	alto	alto	médio	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	médio
Integração pessoas Indígenas: i) Ampliação do diálogo com os governos locais para políticas públicas de moradia e acesso à terra; ii) Advocacy junto com UNICEF com governos locais para implementar salas de aulas intercultural/trilíngue e do curso EJA para adultos indígenas Warao	médio	alto	alto	médio	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	médio

Tabela 3: Critérios para auxiliar na priorização das recomendações e ações (Dimensão Organizacional)

	Potencial das recomendações para gerar mudanças positivas								Necessidade de recursos para implementar as recomendações						Atores nacionais
	Estruturas legais e políticas públicas (nacionais e regionais)	Cobertura das necessidades das pessoas (proteção, assistência, capacitação, soluções)	Qualidade da resposta (em relação às instituições nacionais as pessoas)	Visibilidade e ou posicionamento em relação a outros atores relevantes	Alianças e sinergias com efeito de alavancagem	Financiamento e mobilização de recursos adicionais	Ganhos de eficiência no funcionamento organizacional	Redirecionamento de posições existentes na operação	Recrutamento de cargos adicionais na operação	Reorientação dos atuais parceiros de implementação adicionais	Recrutamento de parceiros de implementação adicionais	Financiamento adicional	Aquisição e logística adicionais	Conhecimento e recursos disponíveis	
Revisar os mecanismos de organização e distribuição da força de trabalho (workforce) entre escritórios e comunicação (interna e externa).															
Ajustar a distribuição de recursos humanos e fortalecer a experiência em relação às necessidades em termos de proteção e soluções (escritório nacional, Boavista, São Paulo)	---	---	---	---	---	---	alto	alto	baixo	---	---	baixo	baixo	---	
Desenvolver o processo de nacionalização de cargos, priorizando perfis internacionais somente para cargos-chave.	---	---	---	---	---	---	alto	alto	baixo	---	---	baixo	baixo	---	
Melhorar o compartilhamento de informações e coordenação entre os chefes de escritórios, unidades, e suas equipes técnicas de campo:	---	---	---	---	---	---	alto	alto	baixo	---	---	baixo	baixo	---	
Esclarecer a composição dos comitês para temáticas (em vez de ter um único MFT que nem sempre inclui pontos focais para áreas temáticas) e garantir que as informações cheguem a todos os membros do MFT.	---	---	---	---	---	---	alto	alto	baixo	---	---	baixo	baixo	---	
Definir as responsabilidades e funções da comunicação externa entre o escritório de Brasília e os escritórios de campo (com relação a instituições e parceiros)	---	---	---	---	---	---	alto	alto	baixo	---	---	baixo	baixo	---	
Laborar instruções padrão o SOPs para os recém-chegados (manter os processos existentes em uma operação de alta rotatividade e perda de conhecimento)	---	---	---	---	---	---	alto	alto	baixo	---	---	baixo	baixo	---	
Fortalecer os esforços para diversificar o modelo de financiamento do ACNUR no Brasil e a contribuição do Brasil como Estado membro.															
Explorar com o GdB possíveis mecanismos e contribuições financeiras do Estado como parte do impulso ao posicionamento regional e internacional do Brasil em matéria de asilo.	médio	médio	baixo	alto	baixo	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	alto	
Capitalizar os esforços e as boas práticas da operação para ampliar a diversificação de doadores e fortalecer a estabilidade do financiamento local da operação.	médio	alto	baixo	baixo	baixo	alto	baixo	médio	baixo	baixo	baixo	médio	baixo	---	
Melhorar a accountability como uma medida de fortalecimento da credibilidade a todos os tipos de doadores potenciais	baixo	baixo	baixo	alto	baixo	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	médio	baixo	---	
Melhorar a qualidade e a precisão do planejamento (orçamento e programa) e da estrutura de monitoramento de resultados.															
Implementar mecanismos de monitoramento contínuo, incluindo dados confiáveis (socioeconômicos, de proteção, etc.), indicadores e metas SMART.	---	---	alto	médio	---	médio	alto	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	---	

	Potencial das recomendações para gerar mudanças positivas								Necessidade de recursos para implementar as recomendações						Atores nacionais
Adaptar o planejamento com base nas necessidades (ÓP) ao planejamento com base nos recursos disponíveis (OL) e especificar as prioridades alcançadas	---	---	médio	médio	---	médio	alto	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	---
Fortalecer a participação de líderes comunitários (especialmente organizações lideradas por refugiados e comunidades anfitriãs) para refletir melhor e adaptar a estratégia os contextos subnacionais.	baixo	médio	alto	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	---
Melhorar a qualidade das RMS para garantir a sua fiabilidade como ferramenta essencial para monitorizar o planeamento com base no COMPASS															
Melhorar o desenho metodológico e a consistência das pesquisas, incluindo mecanismos de validação e auditoria de dados	---	---	alto	---	---	---	---	médio	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	---
Reintroduzir os principais indicadores socioeconómicos e de segurança alimentar	---	---	médio	---	---	---	---	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	baixo	---

8 APÊNDICES

- Apêndice 1 Termos de referência
- Apêndice 2 Objetivo, escopo e metodologia (versão detalhada)
- Apêndice 3 Matriz de avaliação
- Apêndice 4 Restrições encontradas e medidas de mitigação
- Apêndice 5 Funções e responsabilidades da equipe de avaliação
- Apêndice 6 Guia geral de entrevistas
- Apêndice 7 Contexto e operação do ACNUR (versão detalhada)
- Apêndice 8 Online Survey Report
- Apêndice 9 Relatório de codificação do Atlas.ti 24
- Apêndice 10 Avaliações participativas do ACNUR
- Apêndice 11 Análise dos bancos de dados do RMS (2022 - 2023) -Análise geral
- Apêndice 12 Análise dos bancos de dados do RMS (2022 - 2023) - Análise detalhada dos indicadores de VBG
- Apêndice 13 Principais documentos consultados