

REFUGIADOS E OS DESAFIOS ENFRENTADOS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO À SOCIEDADE BRASILEIRA

Thiago Augusto Lima Alves¹

RESUMO: O presente texto se dedica a uma reflexão sobre a integração de refugiados à sociedade brasileira. O trabalho abrange a própria conceituação do termo refúgio e evidencia uma construção histórica do arcabouço jurídico em torno da questão dos refugiados em nosso país, para, finalmente, apresentar a situação dos refugiados, dentre a categoria migrantes, na sociedade brasileira, especialmente os vindos da Venezuela. É importante ressaltar que as migrações se tornaram elemento central para o entendimento de uma crise civilizacional contemporânea e nos fazem repensar a noção de fronteiras. Ao romper os limites físicos de seus Estados, mas respondendo também a lógicas e dinâmicas que superam as fronteiras políticas – as quais são abstratas –, seja por crises também outras, como a ambiental, os refugiados se deparam com fronteiras para sua inserção e integração em seus países de destino.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Refugiados; Venezuelanos; Integração; Políticas Públicas.

REFUGEES AND THE CHALLENGES FACED IN THE PROCESS OF INTEGRATION TO BRAZILIAN SOCIETY

ABSTRACT: This paper is dedicated to a reflection on the integration of refugees in Brazilian society. The work covers the very conception of the term refuge, and highlights a historical construction of the legal framework around the issue of refugees in Brazil, to finally present the situation of refugees, among the migrants category, in Brazilian society. It is important to emphasize that migration is part of the central element for understanding a contemporary civilizational crisis and makes us rethink the concept of borders. By breaking the physical limits of their States, but also responding to logics and dynamics that go beyond political boundaries - such as those that are abstract -either through other crises, such as the environmental crisis, refugees are faced with borders for their insertion and integration in their destination country.

Keywords: Human Rights; Refugees; Venezuelans; Integration; Public Policies.

REFUGIADOS Y LOS DESAFÍOS ENFRENTADOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN A LA SOCIEDAD BRASILEÑA

RESUMEN: Este texto está dedicado a una reflexión sobre la integración de los refugiados en la sociedad brasileña. El trabajo abarca el concepto mismo del término refugio y muestra una construcción histórica del marco legal en torno al tema de los refugiados en nuestro país, para finalmente presentar la situación de los refugiados, entre la categoría de migrantes, en la sociedad brasileña. Es importante destacar que la migración se ha convertido en un elemento central para comprender una crisis civilizatoria contemporánea y nos hace repensar la noción de fronteras. Rompiendo los límites físicos de sus Estados, pero también respondiendo a lógicas y dinámicas que superan las fronteras políticas --que son abstractas--, ya sea por otras crisis, como la ambiental, los refugiados se enfrentan para su inserción e integración en sus países de destino.

Palabras Claves: Derechos Humanos; Refugiados; Venezolanos; Integración; Políticas Públicas.

¹ Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (PPGRI/UNILA).

INTRODUÇÃO

A história do Brasil é marcada por fluxos migratórios. Desde o início do processo de constituição do Estado-nação, migrantes chegavam de outros países, de forma voluntária ou não. Esses estrangeiros, assim como a população autóctone, trabalharam na construção do País. Ao final do século XIX e início do século XX, o Brasil recebeu importantes fluxos migratórios, como os de japoneses que fugiam da crise econômica; de europeus que escapavam das guerras e crises que assolaram sua região; e, mais tarde, de chilenos que buscavam refúgio da ditadura militar. Durante o século XXI, diversos grupos de refugiados procuraram o Brasil para fugir de instabilidades políticas (angolanos, congolezes, sírios) e econômicas (venezuelanos, bolivianos, senegaleses, bengaleses) e de desastres naturais (haitianos).

No decorrer do século XX, devido ao grande número de refugiados gerados pela Segunda Guerra Mundial, a internacionalização dos direitos inerentes aos seres humanos e a reflexão/revisão sobre o tema dos refugiados originaram acordos internacionais direcionados para esse grupo de pessoas. O Brasil foi o primeiro país da América do Sul a ratificar, no ano de 1960, a Convenção Internacional de 1951, relativa ao Estatuto do Refugiado. Em razão das limitações, temporal e geográfica, evidenciadas na Convenção Internacional de 1951, foi estabelecido, em 1967, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que propositava a ampliação do alcance da definição do termo. Tal documento foi assinado pelo Brasil no ano de 1972. Posteriormente, o País assinou a Declaração de Cartagena de 1984, um documento regional que influenciou a associação da questão do refúgio à temática dos direitos humanos e ao direito humanitário na América Latina.

Em agosto de 1980, foi criada a Lei nº 6.815 (Estatuto do Estrangeiro) e, na década seguinte, foi estabelecida uma legislação para os refugiados, a Lei nº 9.474, de julho de 1997 (Estatuto dos Refugiados), alinhada à Convenção de Genebra de 1951, ao Protocolo Facultativo de 1967 e à Declaração de Cartagena de 1984. Em maio de 2017, foi sancionada a Lei nº 13.445 (Lei de Migração), que revogou a Lei nº 6.815/80. A nova lei, reconhece os direitos dos imigrantes e apresenta o desafio de superar a ideologia que considerava o estrangeiro como uma ameaça à segurança nacional.

O relatório World Migration Report 2020, publicado pela Organização Internacional para as Migrações – OIM (2020), estimou 272 milhões de migrantes internacionais no mundo em 2019, o que corresponde a 3,5% da população mundial. Ainda de acordo com o documento, 41 milhões de pessoas estão internamente deslocadas e outras quase 26 milhões são refugiadas. Já o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (2020) divulgou que existem 41,3 milhões de deslocados internos, 25,9 milhões de refugiados e 3,5 milhões de solicitantes de refúgio. O ACNUR concluiu ainda que o número de refugiados cresceu mais de 50% nos últimos 10 anos e que mais da metade são crianças (as quais representam 52% da população refugiada).

Assim, o objetivo geral do trabalho é analisar a construção histórica das atuais legislações nacionais sobre direitos dos refugiados e propor uma reflexão sobre o processo de integração local dos que chegam ao Brasil. A incursão metodológica que possibilita a realização desta investigação é direcionada por abordagens de pesquisa qualitativa, pois apresenta o intuito de aprofundar os entendimentos referentes à construção da legislação nacional sobre refugiados, bem como de compreender o processo internacional do fluxo de refugiados venezuelanos que chegam ao Brasil. O método indutivo também é usado, já que se parte de uma hipótese e o propósito é o de confirmá-la ou de refutá-la, para que, por meio da indução, chegue-se a conclusões que são apenas prováveis. O procedimento metodológico é bibliográfico e documental, uma vez que é realizado a partir do levantamento de referências teóricas e documentos oficiais já analisados e publicados. A pesquisa é de natureza básica, pois objetiva gerar novos conhecimentos que serão úteis para o avanço das discussões sobre o tema. A busca por esses dados e informações foi estabelecida a partir, principalmente, dos últimos anais do Congresso Brasileiro de Direito Internacional, do Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, de repositórios institucionais, das bases/plataformas de conteúdo científico (Portal de Periódicos da CAPES, SCOPUS e SCIELO), como também por meio de órgãos governamentais nacionais, como o CONARE e a Polícia Federal, e internacionais, como o ACNUR e a OIM.

1. O CONCEITO DE REFUGIADO E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE O TEMA

Os refugiados são considerados migrantes internacionais forçados, que cruzam as fronteiras nacionais de seus países de origem em busca de proteção. De acordo com a definição do ACNUR, são aqueles que estão fora de seu país de origem devido a temores bem fundamentados em um histórico de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou a opinião política, como também devido à violência generalizada, grave violação dos direitos humanos e conflitos internos; não podem ou não querem, portanto, voltar a seu país de origem porque não contam com proteção estatal.

No Brasil, de acordo com a Lei nº 9.474/97, que estabeleceu o Estatuto dos Refugiados, o entendimento sobre o indivíduo refugiado se apresenta da seguinte maneira:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

O debate sobre os movimentos de refugiados impacta não apenas os Estados-nação, como também as relações internacionais, considerando que as migrações internacionais se desenvolvem entre Estados soberanos, organizados em um sistema internacional. Esses deslocamentos operam a transferência de um indivíduo sob a jurisdição de um Estado para a de outro, o que gera mudança no pertencimento a uma comunidade política, conforme Emma Haddad (2008). É em função desses impactos que este se torna um tema fundamental para as relações internacionais e para o estudo de nossas sociedades contemporâneas.

Haddad (2008) entende que a categoria dos refugiados se define com referência ao Estado e não existiria sem o conceito de soberania e sem a relação entre Estado, cidadania e território. De um lado, a existência do sistema estatal, assentada na soberania, é o que torna inteligível a categoria dos refugiados; de

outro, a prática de proteger, solucionar, incluir e excluir os refugiados é o que contribui para reafirmar a soberania e o sistema estatal, reproduzindo essa relação. A questão migratória se tornou um tema central para as relações internacionais contemporâneas. Pensar o Estado em meio a um processo acirrado de globalização, com a emergência de temas que se tornam parte de uma agenda transnacional e cujos impactos interferem e sobrepõem as fronteiras estabelecidas de modo artificial no processo de construção do moderno sistema de estados, induz à reflexão sobre as bases da política contemporânea, anteriormente fundadas nas construções de identidades, consolidadas na ideia de pertencimento a um projeto de nação. Dessa forma, a situação de quem se refugia é carregada de subjetividades que vão muito mais além do aparato legal, mas implicam um olhar sobre a alteridade, a identidade, o pertencimento.

O que alicerça, portanto, o acolhimento de refugiados pelos Estados aborda a fronteira erguida entre inclusão e exclusão, admissão e rejeição, indivíduos ou grupos desejáveis e indesejáveis; ao mesmo tempo, enseja vulnerabilidade, indefinição e incerteza a esses migrantes internacionais forçados. Tal fronteira separa aqueles que serão inseridos na ordem social, cultural, econômica e política estatal, aqueles que terão direito a ter direitos, dos que não serão contemplados (NYERS, 2005).

Os refugiados são vistos como *outsiders*, uma vez que vêm de fora; são estrangeiros, por não pertencerem à nação, por serem estranhos aos códigos compartilhados e informados pela identidade cultural, social, étnica, religiosa, linguística da comunidade de destino (BAUMAN – SAYAD, 2005 – 2008).

A construção da definição jurídica e política de refugiado remonta ao contexto da Europa do pós-guerra. A partir da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, cunhou-se o termo refugiado como aquele que possui fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou por opiniões políticas.

A decisão do Estado de reconhecer e receber refugiados envolve múltiplos e complexos fatores, os quais abarcam tanto política externa como doméstica. O país receptor pode utilizar o acolhimento de refugiados como instrumento para deslegitimar o país de origem, ao rotulá-lo como perseguidor, repressor ou violador de direitos humanos (MOREIRA, 2014). Pode favorecer a entrada de refugiados de

determinadas origens, em virtude de questões sociais, étnicas, culturais, políticas ou econômicas, em detrimento de outras, e/ou perceber a presença dos refugiados, sobretudo em grande contingente, como pesado encargo socioeconômico ou como ameaça à segurança ou à identidade nacional (MOREIRA, 2014).

A construção da definição jurídica e política de refugiado remonta ao contexto da Europa do pós-guerra. O Brasil foi o primeiro país da América do Sul a ratificar, no ano de 1960, a Convenção Internacional de 1951, relativa ao Estatuto do Refugiado. Em razão das limitações, temporais e geográficas, evidenciadas na referida Convenção, foi estabelecido, em 1967, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que propositava alcance mais amplo à definição do termo “refugiado”. Tal documento foi assinado pelo Brasil no ano de 1972.

Posteriormente, o País assinou a Declaração de Cartagena, de 1984, um documento regional que influenciou a associação entre o conceito de refúgio e o de direitos humanos, especificamente o de direito humanitário na América Latina. É fundamental ressaltar que essa discussão nasce no ordenamento jurídico brasileiro em meio ao regime ditatorial, quando milhares de cidadãos e cidadãs brasileiros saíram do país em busca de asilo político, exilando-se no exterior por razões político-ideológicas.

O passo decisivo aconteceu sob um regime democrático, considerando-se que o marco migratório brasileiro se baseia, essencialmente, na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) e nas Leis nº 9.474, de 1997, e nº 13.445, de 2017. A legislação brasileira foi considerada importante pelo ACNUR por tratar da proteção aos refugiados e por ser referência para os demais países da América do Sul. Sobre o assunto, Antônio de Aguiar Patriota (2017, p. 173, tradução nossa²) explica que:

O Brasil atribui grande prioridade à proteção de migrantes, refugiados e pessoas impedidas de receber dinheiro. É parte da Convenção sobre Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, da Convenção de Apátridas de 1954 e da Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia, e submeteu a adesão à Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes para Aprovação do Congresso.

² Texto original: “Brazil attaches great priority to the protection of migrants, refugees and stateless persons. It is party to the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol, to the 1954 Convention on Stateless Persons and to the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, and has submitted the accession to the Convention on the Rights of Migrant Workers for Congressional approval”.

O procedimento para a solicitação e a concessão do refúgio no Brasil, resumidamente, acontece da seguinte forma: primeiramente, solicita-se a condição de refugiado à Polícia Federal nas fronteiras; a análise do pedido é realizada pela Cáritas Arquidiocesanas; a seguir, a decisão é proferida, em primeira instância, pelo Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE; dessa decisão, caso seja negado o reconhecimento do *status* de refugiado, abre-se outra fase, que é o recurso cabível da decisão negativa do CONARE para o Ministro da Justiça, que decidirá em último grau de recurso.

A CRFB/88³, em seu artigo 1º, aborda os fundamentos que constituem o Estado Democrático de Direito, como a dignidade da pessoa humana. Já o artigo 3º revela que, entre os objetivos fundamentais do Brasil, estão os de “[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária” e de “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. O artigo 4º idealiza a existência de um país integrado com a comunidade internacional, o qual colabore para o desenvolvimento das outras nações e para o fortalecimento dos direitos humanos:

No esforço de reconstrução dos direitos humanos do Pós-Guerra, há, de um lado, a emergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e, de outro, a emergência da nova feição do Direito Constitucional ocidental, aberto a princípios e a valores, com ênfase no valor da dignidade humana. Por sua vez, no âmbito do Direito Constitucional ocidental, testemunha-se a elaboração de textos constitucionais abertos a princípios, dotados de elevada carga axiológica, com destaque ao valor da dignidade humana (PIOVESAN, 2017, p. 353 e 354).

O texto da CRFB/88 não discorre expressamente sobre os refugiados, mas estes estão inseridos no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CRFB/88), na prevalência dos direitos humanos e na concessão de asilo político (art. 4º, incisos II e X, CRFB/88). Além desses dispositivos, existe o artigo 5º, o qual assegura que “[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

³ A Constituição deveria ser um símbolo de repactuação social e democrática do País, porém, seus princípios constitucionais confrontavam com o legado autoritário que a Lei nº 6.815/80 havia trazido dos anos de opressão vividos pelo Brasil. O tema é complexo, mas, durante 37 anos, a referida lei (fundamentada no paradigma da segurança nacional e da proteção ao mercado de trabalho interno) produziu efeitos no ordenamento jurídico brasileiro até, finalmente, ser revogada pela Lei nº 13.445/17.

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Segundo Jubilut (2007, p. 181),

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, além de obrigar o Brasil a zelar pelos direitos humanos e a respeitá-los, a concessão do refúgio seria uma forma de efetivação dos dispositivos constitucionais, de modo que os princípios estariam sendo cumpridos e a igualdade estaria assegurada, o que gera segurança jurídica sobre o tema. É importante salientar que o refugiado, uma vez reconhecido pelo País, goza de igualdade perante os brasileiros natos e naturalizados, uma vez que é detentor dos direitos sociais preceituados pelo artigo 6º da CRFB/88, mas não tem direito de votar nem de ser votado, o que incita uma complexa e necessária discussão sobre sua cidadania.

O Brasil, em 1997, estabeleceu uma lei específica para os refugiados: a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que estabeleceu os critérios para se atribuir o *status* de refugiado e que também determinou o procedimento para o devido reconhecimento dessa condição. A lei é responsável pela criação do CONARE, órgão administrativo que trata do tema no país.

A Lei nº 9.474/97 foi produzida a partir do Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, e elaborada pelo governo brasileiro em conjunto com o ACNUR (PNDH, 1996). A referida legislação é conhecida como umas das mais avançadas do mundo e é pioneira na América Latina, “[...] sendo usada como parâmetro para inúmeros outros países, pois traz uma ampla abordagem de situações que caracterizam o *status* de refugiado” (PEREIRA, 2004, p. 36).

Apesar de ser considerada uma legislação importante em âmbito internacional, ainda não é tão avançada quanto legislações como a do México e a da Argentina, pois nesses países a legislação específica para os refugiados abrange a questão de gênero como fundamento de perseguição e de concessão do refúgio. Para Helisane Mahlke (2017, p. 01),

A anacrônica estrutura de proteção ainda continua a mesma do período que sucedeu as duas Guerras Mundiais, caracterizada pela fragmentação da interpretação normativa; pela fraca institucionalização; e pela apropriação do direito ao refúgio pela agenda de política externa dos Estados. [...] Tem-se um modelo de proteção aos refugiados totalmente dependente de iniciativas nacionais. Com essa estrutura, o poder de decisão sobre o status do refugiado acaba por se converter em domínio do Estado e segue, previsivelmente, os interesses por ele definidos, frequentemente em detrimento dos direitos daqueles aos quais deveria proteger.

Em relação às causas que motivam a fuga, estas são de difícil solução e podem se perpetuar por anos, por isso foram estabelecidas as soluções duradoras, capazes de conferir ao refugiado(a) a possibilidade de viver dignamente e em segurança, mesmo em situações de vulnerabilidades. O ACNUR conceitua as soluções duradoras como três iniciativas – repatriação voluntária⁴, reassentamento solidário⁵ e integração local⁶ –, que fazem parte do compromisso assumido pelo Brasil ao assinar a Convenção de 1951, positivado pela Lei nº 9474/97.

O Brasil tem sido um país bastante procurado por indivíduos em situação de refúgio. Sempre considerado por sua diversidade cultural e composição multiétnica, o país foi edificando sua identidade a partir de ideias como “democracia racial” e “homem cordial”, presentes nos debates propostos, respectivamente, pelos antropólogos Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda, pensadores do Brasil e da formação da sociedade brasileira.

A sociedade brasileira, contudo, também é uma das mais violentas do mundo, e essa violência é parte inerente do nosso processo de colonização, o qual gerou práticas e dinâmicas excludentes, elitistas e pautadas na construção do projeto colonial e modernizador europeu que incluía a escravidão e, dessa forma, a sujeição de outros indivíduos e povos, cuja cultura foi sublimada e cujos corpos foram objetificados.

Ao passo que o Brasil se negava enquanto fruto da diáspora africana e do genocídio indígena, construía para si, como projeto de nação insurgente e de república recém-fundada, a ideia de uma nação mestiça, fruto do encontro de raças

⁴ A repatriação voluntária é o retorno seguro ao país de origem, segundo a vontade e conveniência do(a) refugiado(a).

⁵ O reassentamento solidário é a transferência de refugiados(as) a um terceiro país seguro realizada mediante acordo entre o país e o ACNUR.

⁶ A integração local é o objeto desta pesquisa e será abordada mais adiante.

originais que levariam à construção de uma espécie de nova raça cósmica, debate bastante consolidado nas ciências sociais brasileiras.

Os imigrantes europeus foram aos poucos se adaptando às paisagens e construindo novas comunidades no Sul do país. Os que migraram do Japão foram garantindo sua integração no Paraná e em São Paulo e os árabes já se faziam presentes até no imaginário popular, por meio da figura do mascate, o comerciante. Estes dominaram a península ibérica e sua presença e influência cultural e gastronômica foi sendo paulatinamente sentida e naturalizada.

O movimento migratório recente, que marca as primeiras décadas do século XX, no entanto, revela conotações e elementos distintos. Haitianos(as), venezuelanos(as), sírios(as), entre outros povos passaram a solicitar o visto de refugiado(a) ao Brasil.

Essas comunidades são recentes, sem histórico passado, estigmatizadas pela imagem internacionalmente construída de seus países, elementos que as fazem enfrentar as barreiras religiosas e linguísticas em um país que viu emergir, justamente ao longo da última década, o crescimento das forças conservadoras e da simpatia a movimentos profascistas, que consistem em uma menor adesão ao regime democrático, ao Estado democrático de direito e à defesa dos direitos humanos.

Os elementos e dinâmicas sociopolíticas que marcam a sociedade brasileira na atualidade também respondem a aspectos econômicos, como a crise mundial de 2008. A partir de então, como um fenômeno global, em meio a um período de recessão econômica e de aumento do desemprego, os nacionais de diferentes países passaram a ressentir a entrada de migrantes, temendo perderem postos de trabalho e considerando, através das visões estigmatizadas, xenófobas e racistas, o potencial aumento da violência e pressão sobre serviços públicos já escassos e de baixa qualidade e a possibilidade de verem sua qualidade de vida diminuir pelo imaginário da competição com aquele que chega.

Outro aspecto fundamental desse fenômeno é também seu componente cultural e moral, já que em termos valorativos a emergência da extrema direita e de forças conservadoras implica menos tolerância com o diferente, por questões de orientação sexual, questões linguísticas, culturais, raciais e religiosas.

O Brasil apresentou avanços em termos legais e jurídicos para o recebimento de migrantes e, em especial, refugiados, mas, na última década, sofreu um considerável retrocesso democrático que não se reflete tão somente no posicionamento político-ideológico de governantes, mas em uma cultura democrática que se deteriorou consideravelmente, contribuindo para um ambiente mais hostil, menos cordial, mais individualista, tribal, polarizado e radicalizado.

2. A INSERÇÃO E A INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS NA SOCIEDADE BRASILEIRA

A integração é uma das formas de solucionar o problema do refugiado e, para Karen Jacobsen (2001), a integração local pode ser mais ou menos difícil a depender da situação política e/ou econômica do país de acolhimento. O termo “integração local” é considerado vago. Para a literatura, a expressão faz referência ao processo que se desenvolve quando o refugiado passa a interagir em novo contexto no país receptivo. O Estatuto do Refugiado, no capítulo sobre integração, apresenta a seguinte redação:

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares. Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

O “conceito” referido no Estatuto do Refugiado em nada esclarece e/ou ajuda a resolver o problema de integrar esses indivíduos. O Estatuto também não menciona políticas públicas de integração e não aborda os elementos necessários para efetivar tal termo. Esse assunto fica sem previsão legal adequada e por isso sua execução fica dependente de políticas específicas de governos, os quais não garantem organicidade.

O conceito de integração, portanto, fica a cargo da literatura. Jeff Crisp (2004) entende que o refugiado não precisa abandonar sua própria cultura. A ideia é que nacionais e estrangeiros possam ajustar seus comportamentos e atitudes entre si, demandando esforço dos nacionais para entender o diferente e o direito do refugiado de preservar seu repertório cultural de origem. O autor destaca a

multidimensionalidade da integração local que, para ele, possui três dimensões: dimensão legal, que serve para garantir direitos no país acolhedor; dimensão econômica, para que o refugiado possa ter uma vida economicamente viável e autônoma; e dimensão sociocultural, por meio da qual se preserva a tranquilidade do refugiado de viver em uma sociedade sem o risco/temor de sofrer discriminação ou exploração (CRISP, 2004).

Mahlke (2017, p. 244) adverte que a “integração não deve ser confundida com ‘assimilação’, uma vez que ao refugiado não deve ser exigido que abandone sua cultura e identidade para compor indistintamente a sociedade local”, mas que seja permitido viver em um ambiente plural. Para Tom Kuhlman (1991), a integração é o processo mediante o qual os(as) refugiados(as) mantêm sua própria identidade, mas se tornam parte da sociedade acolhedora à medida que podem conviver com a população local de modo aceitável.

Os autores Ager e Strang (2008) concebem a integração como um processo dialético entre refugiados(as) e sociedade receptora. Para eles, os elementos centrais desse grupo se referem à aquisição e acesso a emprego, moradia, educação e saúde; à cidadania e a direitos; e a processos de relações sociais com grupos dentro da comunidade receptora, tornando-se crucial identificar também as barreiras estruturais a essas relações em função da língua, da cultura e do ambiente local.

Tal abordagem concebe a integração como via de mão dupla, a qual supõe adaptação não apenas do recém-chegado, como também da sociedade receptora. Isso implica mudança em termos de valores, normas, comportamentos tanto para os refugiados quanto para os membros da comunidade local. Ao mesmo tempo, faz-se necessário propiciar o acesso a serviços e oportunidades de empregos, assim como a aceitação dos refugiados em termos de interação social e aquisição de direitos, inclusive políticos. Essa visão se opõe àquela voltada para assimilação, mediante a qual se espera que os refugiados descartem sua cultura, tradição, língua de origem, devendo se integrar na sociedade receptora sem qualquer acomodação recíproca (MOREIRA, 2014).

No caso do Brasil, é necessário vencer a falta de estrutura para o acolhimento. O recente aumento do fluxo de refugiados gerou uma demanda de ampliação ou criação de infraestrutura. Atualmente, esse problema fica sob a

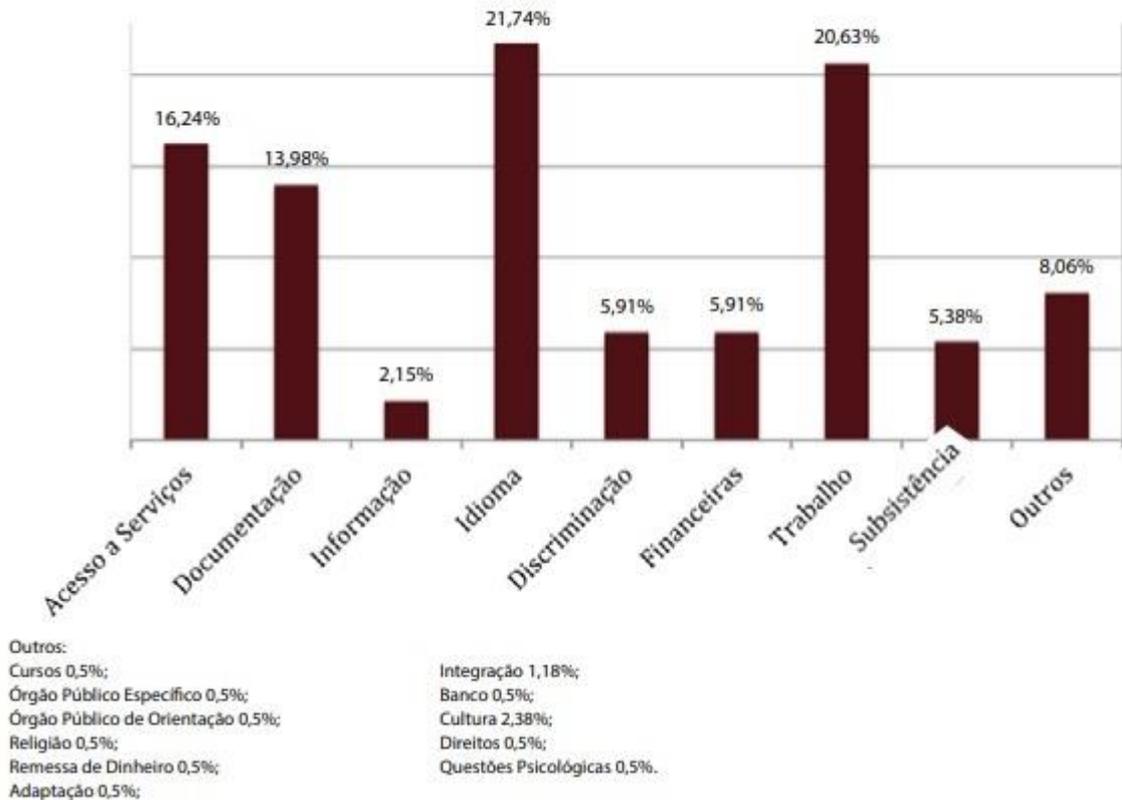
responsabilidade dos municípios, mas nem todos têm condições de arcar com essas políticas de acolhimento sem a ajuda dos Estados e da União. A cidade de São Paulo, de acordo com Silva e Fernandes (2018), foi a precursora do ato de criar instituições para acolher os refugiados. Porém, outras cidades – que também recebem muitos refugiados –, como Belo Horizonte, Brasília, Criciúma e Caxias de Sul, não possuem um serviço exclusivo para recepção desses indivíduos.

Os refugiados podem solicitar que um albergue público os receba, no entanto, esses locais estão atendendo a população em situação de rua. São duas populações com vulnerabilidade, mas que necessitam de cuidados diferenciados, tendo em vista suas características peculiares. Como o poder público não tem estrutura para acolhimento nem planos arrojados de integração para os refugiados, fica sob a responsabilidade da sociedade civil, de instituições religiosas, ONGs e associações de refugiados fazer esse trabalho. Em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2015), em parceria com o Ministério da Justiça, alguns gargalos sobre o processo de integração foram revelados:

No contexto nacional, e conjugando-se os dados obtidos em todas as entrevistas e questionários, conseguiu-se traçar um perfil geral dos imigrantes no Brasil, bem como verificar que: a) há violações de seus direitos humanos, b) há vários obstáculos de acesso a direitos e serviços, c) não há diretrizes centralizadas de atendimento a imigrantes, e d) que os imigrantes não têm conhecimento de ações para a melhoria de sua proteção no Brasil (IPEA, 2015).

Apesar da Lei nº 9.474/97 determinar que os refugiados em solo brasileiro devem estar sujeitos aos mesmos direitos e deveres dos nacionais, várias dificuldades são percebidas, como a barreira do idioma, a falta de documentação solicitada, a existência de requisitos e exigências para a inclusão em programas sociais e/ou de créditos, conforme afirma Mahlke (2017). Os gráficos abaixo foram feitos pelo IPEA (2015) e demonstram os problemas vivenciados pelos grupos de refugiados:

PRINCIPAIS DIFICULDADES ENFRENTADAS: IMIGRANTES (BRASIL)



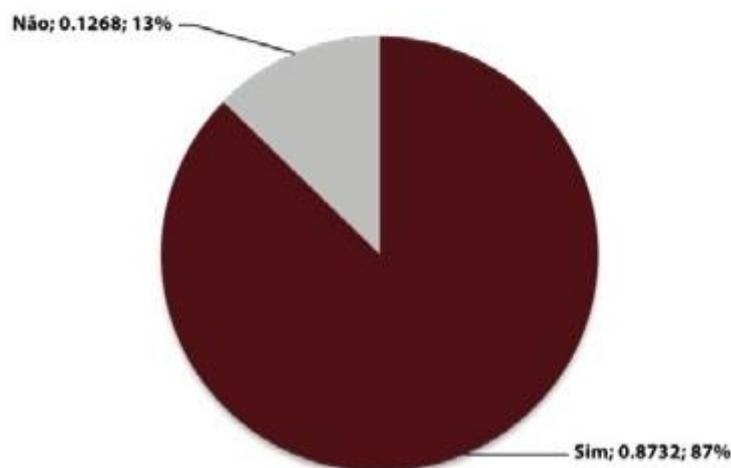
Fonte: IPEA⁷ (2015)

Ainda de acordo com a pesquisa do IPEA (2015), a partir da perspectiva das instituições, as dificuldades dos imigrantes são maiores do que as da população nacional, o que pode ser entendido como discriminação e/ou vulnerabilidade específica dos(as) imigrantes.

⁷ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília. Série Pensando o Direito, n. 57, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf.

DIFICULDADES MAIS GRAVES DO QUE AS DA POPULAÇÃO EM GERAL: SOCIEDADE CIVIL (BRASIL)

As dificuldades enfrentadas são mais graves do que as da população em geral?
Sociedade civil (Brasil)



Fonte: IPEA⁸ (2015)

A pesquisa realizada pelo IPEA (2015) é uma comprovação de que a integração enfrenta dificuldades para ser efetivada. Não obstante, como explica Mahlke (2017, p. 244), “todos esses obstáculos podem ser resumidos em um único problema: a falta de uma estrutura de acolhimento adequada, acompanhada de políticas públicas direcionadas para a população refugiada”. A igualdade para todos(as) apresentada pela CRFB/88 refere-se à igualdade de direitos e oportunidades e, para isso ocorrer, é necessário considerar a condição especial dos(as) refugiados(as) e promover ações para que essa igualdade seja atingida (Mahlke, 2017).

A população migrante e, em especial, refugiada já enfrenta as barreiras linguísticas e, muitas vezes, não conta com uma rede de apoio em seu novo país. Seu ponto de partida já é consideravelmente mais desafiador. Constata-se a existência de novas e distintas fronteiras para uma efetiva integração em uma nova sociedade.

⁸ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília. Série Pensando o Direito, n. 57, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf.

Os desafios culturais impostos pelo idioma e a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho e a serviços, conforme vislumbrado no gráfico 1, também podem ser considerados efeitos de uma investida discriminatória, segregacionista, que impede a integração de refugiados à sociedade brasileira.

A Operação Acolhida é um programa criado pelo Governo Federal. Este programa atua no ordenamento da fronteira (preparação da fronteira para receber os refugiados), no abrigo (para acomodação em abrigos com alimentação, educação, cuidados em saúde e proteção) e na interiorização (transporte dos refugiados para diferentes regiões do Brasil). A interiorização é a principal estratégia do governo brasileiro para promover a inclusão socioeconômica dos refugiados. Segundo dados do Governo Federal (2020), desde abril de 2018 – início dos trabalhos – até janeiro de 2020, mais de 27,2 mil pessoas foram interiorizadas para 376 cidades, em 24 estados.

O país que mais apresenta solicitações de refúgio ao Brasil é a Venezuela, com 61.681 mil, representando 77% do total do número de solicitações de reconhecimento de refugiado. Os estados brasileiros onde mais há solicitações do reconhecimento da condição de refúgio são Roraima (com 50.770 mil – 63% do total), Amazonas (10.500 mil – 13% do total), São Paulo (9.977 mil – 12% do total) e Paraná (1.408 mil – 2% do total). Apesar de existirem programas para levar os refugiados a outros lugares, com intuito de realizar a integração local, ao chegarem nas cidades eles continuam enfrentando constantes problemas para serem incluídos na sociedade, uma vez que fica a cargo do município o acolhimento e muitos municípios não conta com planos estratégicos para isso.

Simões et al. (2017, p. 21-48), no Relatório sobre o Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração no Brasil, evidenciou que somente 38,9% dos venezuelanos tiveram acesso aos serviços de saúde, 10,4% aos serviços educacionais e 2,2% aos serviços de assistência social. Sobre os que têm certificado de ensino superior, a pesquisa evidencia que 90,48% não conseguem a revalidação dos diplomas, fator que impacta negativamente o sucesso de conseguirem emprego nas suas áreas de formação. O percentual de refugiados que frequentou ou frequenta curso de português no País é de 53,66%, um índice baixo, porque mais de 48% dos entrevistados falam outro idioma além daqueles perguntados (português, francês, inglês, espanhol e árabe). Além disso, salienta-se que 7,1% estão sem

documentação no Brasil, 22,8% possuem carteira de trabalho e 29%, Cadastro de Pessoa Física. Patriota (2017, p. 174, tradução nossa⁹) defende:

O exercício da responsabilidade para com os migrantes, refugiados e apátridas não deve se limitar a oferecer reassentamento. Deve também implicar esforços destinados a assegurar a sua plena integração nas sociedades de acolhimento. Isso inclui o fornecimento de condições de vida decentes, a proteção de migrantes e refugiados contra a discriminação e a deportação arbitrária e o combate ao discurso xenófobo.

Para haver uma plenitude da dignidade humana e uma possível integração desses refugiados no Brasil, é necessário mais do que oferecer abrigos, alimentação e operações de acolhimentos. Os refugiados que chegam ao País querem recomeçar suas vidas e construir um futuro com perspectivas reais, tanto para eles, quanto para os filhos, e para isso é necessário que haja documentos de identificação para todos, que seja permitida sua entrada formal no mercado de trabalho¹⁰, que consigam estudar e dominar o idioma e que estejam participando da sociedade de forma segura, sem preconceitos e violências, portanto, não sendo permitido visualizar a humanidade como sujeito de Direito a partir da ótica do Estado; impõe-se reconhecer os limites do Estado a partir da ótica da humanidade (TRINDADE; ROBLES, 2003).

CONCLUSÃO

Apesar de os fluxos migratórios sempre existirem na história da humanidade, somente a partir do século XX se discute a proteção daqueles que foram forçados a fugir em busca de refúgio. Mesmo com a internacionalização dos direitos humanos e a ampliação do conceito de refugiado realizada pelos documentos de direitos humanos e, conseqüentemente, com a ratificação da maioria dos Estados, a efetivação desses direitos é sensível à vontade política dos países. Neles se exercem as proteções internacionais, por isso é importante a ratificação de

⁹ Texto original: “*The exercise of responsibility towards migrants, refugees and stateless persons should not be limited to offering resettlement. It should also entail efforts aimed at ensuring their full integration into host societies. This includes providing decent living conditions, protecting migrants and refugees from discrimination and arbitrary deportation, and combating xenophobic discourse*”.

¹⁰ No caso das mulheres, observa-se que os programas que as inserem ao mercado de trabalho geralmente reforçam os estereótipos de feminilidade e o locus de atuação restrito ao espaço da casa e da família. Dessa forma, oferecer oficinas de costuras e de gastronomia como reintegração dessas mulheres ao mercado de trabalho deve ser analisado com cuidado e senso crítico.

documentos internacionais, fundamentais para a elaboração de leis nacionais e de políticas públicas mais eficazes.

No Brasil, a legislação migratória revelou, sem dúvidas, muitos avanços. Apesar dos erros e da inoperância administrativa, o País mostrou-se assertivo ao assinar os acordos internacionais para proteção dos refugiados. Internamente, no período democrático, houve a criação de um sistema jurídico migratório audacioso, porque garantiu a pluralidade de direitos aos refugiados, mas ainda com resquícios da ideologia da segurança nacional, timidamente mascarada por políticas públicas pouco eficientes, que se traduz na dificuldade de realizar a integração local dos refugiados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGER, Alastair; STRANG, Alison. **Understanding integration**: a conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, v. 21, n. 2, 2008, p. 166-191.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CRISP, Jeff. **The local integration and local settlement of refugees**: a conceptual and historical analysis. *New Issues in Refugee Research*. Geneva: UNHCR, 2004.

HADDAD, Emma. **The refugee in international society**: between sovereigns. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

IOM, International Organization for Migration –. **World Migration Report 2020**. Geneva: 2020. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/wmr_2020.pdf. Acesso em: 07 maio 2020.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília. Série Pensando o Direito, n. 57, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf. Acesso em: 06 out. 2020.

JACOBSEN, Karen. **The Forgotten Solution: local integration of refugees in developing countries**. In UNHCR – *New Issues on Refugee Research*. Working Paper nº 45, 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240 p.

KUHLMAN, Tom. **The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model**. Journal of Refugee Studies, Oxford, v. 4, n. 1, 1991, p. 1-20.

MAHLKE, Helisane. **Direito Internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. p. 311.

MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local**. REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014.

NYERS, Peter. **Rethinking refugees: beyond states of emergency**. New York; London: Routledge, 2005.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **State Responsibility in the protection of migrants, refugees and stateless persons**. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional: Boletim 100 anos. Belo Horizonte, v. 103. p. 165-175, 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1U8Jym4r61ghZelJj_HgNoJM-0kPJItMd/view>. Acesso em: 08 out. 2020.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados**. Atlas, 08/2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PNDH. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/i-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-1996.html>>. Acesso em: 27 jun 2020.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

SILVA, Filipe Rezende; FERNANDES, Durval. **Desafios enfrentados pelos imigrantes no processo de integração à sociedade brasileira**. Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 13, n.13. 2018. Brasília.

SIMÕES, Gustavo da Frota et al (Org.). **Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2017. Disponível em: <https://editoracrv.com.br/produtos/detalhes/32684-detalhes>. Acesso em: 14 set. 2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; ROBLES, Manuel E. Ventura. **El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003. 321 p. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/futuro-corteidh.pdf>. Acesso em: 04 maio 2020.