Título do capítulo	CAPÍTULO 2 INTEGRAÇÃO LOCAL: CONTEXTO, CONCEITOS E FUNDAMENTOS
Autores(as)	
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-009-7cap2

Título do livro	REFÚGIO NO BRASIL: INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS E SOLICITANTES DE REFÚGIO EM BRASÍLIA (2019)
Organizadores(as)	João Brígido Bezerra Lima (Coordenador) José Romero Pereira Júnior Danilo Borges Dias Valéria Fechine José Alejandro Sebastian Barrios Diaz
Volume	1
Série	REFÚGIO
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-009-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-009-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INTEGRAÇÃO LOCAL: CONTEXTO, CONCEITOS E FUNDAMENTOS¹

1 INTRODUÇÃO

Com vistas a apresentar um referencial analítico mínimo devotado ao tratamento do tema da integração local no Brasil – e, de modo mais específico, em Brasília –, este capítulo propõe-se a lançar as bases conceituais para a discussão mais ampla sobre a integração local de pessoas em situação de refúgio no Brasil, ao passo que agrega alguns elementos pertinentes à compreensão do fenômeno em nível local em Brasília.

Partindo de uma revisão de literatura nacional e internacional sobre o tema, este texto apresenta, primeiramente, um breve panorama do refúgio no mundo, destacando dados e indicadores sobre o estado do refúgio no mundo contemporâneo e alguns dos principais instrumentos de proteção internacional de refugiados. Discute, em seguida, o entendimento conceitual da integração local, encerrando-se com breves – e preliminares – considerações sobre a integração local de refugiados em Brasília.

Vale destacar que a pesquisa envolvendo pessoas em situação de migração forçada (refugiados ou solicitantes de refúgio, indiferentemente) aprofunda o entendimento sobre suas experiências individuais ou coletivas e tem potencial de informar decisões e propor o aperfeiçoamento de políticas públicas, em sintonia com a missão do Ipea.

2 REFÚGIO NO MUNDO: UM BREVE PANORAMA

As migrações internacionais no geral e as migrações forçadas em particular são fenômenos complexos relacionados a múltiplos aspectos sociais, econômicos e de segurança que abarcam uma diversidade de fluxos e situações que afetam a vida de todas as pessoas. Assim, a questão do refúgio e da proteção dos refugiados é uma questão política preponderante no Brasil e no mundo.

A busca por uma migração mais segura e mais bem regulada converteu-se, de acordo com a New York Declaration for Refugees and Migrants (UN, 2016), em uma prioridade global. O documento estabelece marco legal para atuação de atores

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-009-7cap2>

estatais e não estatais e identifica uma série de compromissos a ser pactuados, tais como: a proteção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição jurídica; a garantia de que todos os refugiados recebam educação logo nos primeiros meses após sua chegada ao país acolhedor; a prevenção à violência de gênero e sexual; o suporte aos países que recebem e apoiam refugiados e migrantes; a promoção das contribuições positivas feitas por migrantes ao desenvolvimento econômico e social do país acolhedor; o desenho de políticas abrangentes para os refugiados, com base em um modelo que considere a responsabilidade do país acolhedor em parcerias com entidades da sociedade civil; entre outros compromissos para fortalecer a governança global das migrações forçadas e não forçadas.

A leitura do documento deixa clara a necessidade de proteção e garantia de direitos humanos fundamentais para as pessoas em situação de refúgio, destacando-se a multidimensionalidade do desafio apresentado aos governos nacionais para o acolhimento dessas populações.

O atual contexto internacional do refúgio pode ser entendido como uma crise que afeta milhões de famílias. Esse problema encerra um interesse particular para a formulação de políticas públicas. Isso ocorre porque as migrações forçadas, quando mal administradas, criam externalidades econômicas e políticas negativas – expressas, de modo costumeiro, em alegações de que aceitar migrantes pode reduzir salários ou ocasionar perda de vagas de trabalho para nacionais.

Segundo as estatísticas anuais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) internacional, em 2018, 70,8 milhões de pessoas haviam sido deslocadas à força globalmente, sendo que 25,9 milhões desse total eram refugiados e 80% viviam em países vizinhos e em suas regiões. Quase metade desses refugiados tinha menos de 18 anos. Cumpre observar que 57% eram oriundos de três países: Síria, Afeganistão e Sudão do Sul. Por dia, 37 mil pessoas eram forçadas a deixar seus lares por motivos de conflito ou perseguição. A estimativa era de 25 pessoas forçadas a deixar seus lares por minuto (UNHCR, 2019a). A tendência, portanto, é de aumento do número de pessoas que precisam de proteção.

Apenas em 2018, o ACNUR internacional reassentou 81.300 refugiados. Nesse ano, 25 países reassentaram 92.400 refugiados, com ou sem assistência do ACNUR. Ao fim de 2018, 111 mil crianças não acompanhadas foram identificadas entre a população global de refugiados. Os principais países acolhedores de refugiados em 2018 foram: Turquia (3,7 milhões); Paquistão (1,4 milhão); Uganda (1,2 milhão); Sudão (1,1 milhão); e Alemanha (1,1 milhão) (UNHCR, 2019b).

Os fluxos de migrantes e refugiados originários de países assolados por conflitos (como Síria, Iraque, Afeganistão, Mali, Somália, entre outros) devem ser compreendidos como uma crise de consequências internacionais e impactos locais.

Os deslocamentos forçados geralmente envolvem grandes números de pessoas. Assim, os fluxos de refugiados afetam os países e as regiões de maneira diferente e desproporcional. Esse problema encerra um interesse particular, pois o deslocamento forçado tende a impactar fortemente o mercado de trabalho, a oferta e demanda de serviços públicos e de habitação na comunidade acolhedora.

Para Dadush e Niebuhr (2016), alguns desafios ligados à proteção dos refugiados envolvem o fato de que migrantes forçados tendem a chegar em lugares com poucas oportunidades de trabalho – sendo o problema de encontrar um lar tão severo quanto o de buscar trabalho – e que, quando refugiados chegam em grandes números em um país pobre, eles colocam um grande constrangimento nos serviços públicos.

De acordo com Bank e Fröhlich (2018), os principais fluxos de refúgio ocorrem no sentido Sul-Sul, entre África, Ásia, América Latina e Oriente Médio. E os determinantes desses fluxos de migração forçada são conflitos e violência política. O foco nos deslocamentos Sul-Sul representa, portanto, um retrato acurado das atuais tendências.

Dados do ACNUR confirmam essa tendência. Segundo o relatório das tendências globais da migração forçada do ACNUR (2019) 2018 foi o 17º ano consecutivo em que a população refugiada aumentou. Nesse ano, a nacionalidade com o maior número de deslocados forçadamente foram os etíopes (1.560.800), mas 98% destes ficaram no país de origem; em segundo lugar, ficaram os sírios (632.700 de um total de 889.400 sírios deslocados forçadamente foram para fora do país). Outro dado importante é que, juntos, os refugiados de dez países responderam por 82% da população refugiada em 2018. Vale registrar que, embora esses fluxos tenham uma natureza global, haja vista que 127 países acolheram a população refugiada no período, a vasta maioria (85%) permanece em países de suas regiões.

Em 2018, o continente americano acolheu 643.300 refugiados (UNHCR, 2019b). Os países-chave na produção de fluxos de refugiados e outros migrantes forçados no continente são: Venezuela (com pouco mais de 4 milhões de pessoas nessas condições) e Colômbia (com 7,8 milhões) na América do Sul, e El Salvador, Guatemala e Honduras na América Central.

O Brasil não ficou alheio a esse processo e, em dezembro de 2018, de acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (Brasil, 2019), abrigava 11.231 pessoas refugiadas, com 161.057 solicitações de refúgio em curso, sendo que 51% da população refugiada é síria – dado consistente com a tendência global de 26% das pessoas refugiadas no mundo serem sírias.

O Conare (2019) identificou as principais nacionalidades que solicitam reconhecimento da condição de refugiado no Brasil em 2018, a saber:

venezuelanos (77%), haitianos (9%), cubanos (3%), chineses (2%), bangladeshes (1%), angolanos (1%), senegaleses (1%) e sírios (1%). Entre 2011 e 2018, houve um aumento de 3.538 para 80.057 de solicitações de refúgio no país (Brasil, 2019).

No Brasil, os principais estados que receberam refugiados foram Roraima (63%), Amazonas (13%), São Paulo (12%), Paraná (2%), Santa Catarina (2%) e Rio Grande do Sul (2%). No que diz respeito ao reconhecimento do *status* de refúgio, o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) reconheceu 777 pessoas como refugiadas dos seguintes países: Síria (476); Palestina (52); República Democrática do Congo (50); Cuba (45); Paquistão (43); Afeganistão (11); Angola (10); Nigéria (7); Venezuela (5); e outras 78 nacionalidades. Em termos de gênero, 66% dos refugiados em 2018 eram homens, e 34% mulheres (Brasil, 2019).

Segundo o relatório do ACNUR (2019), o Brasil recebeu 80 mil solicitações de refúgio em 2018, tornando o país o sexto maior recipiendário desse tipo de pedido, atrás apenas de Estados Unidos, Peru, Alemanha, França e Turquia.

Do ponto de vista internacional, a proteção aos migrantes e refugiados é produto de pactuação cujo marco inicial e mais abrangente é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. A declaração estabelece, em seu art. 13, que “toda pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado” e que “toda pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país” (ONU, 1948).

Para além do direito amplo pactuado na Declaração de 1948, outro importante marco internacional dedicado ao tema do refúgio é a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados em 1951 (ONU, 1951). A convenção define o refúgio, esclarece os direitos e deveres dessa população e codifica a ação do Estado na proteção às vítimas de perseguição.

Coube ao Protocolo de 1967 ampliar o alcance da Convenção de 1951, retirando-lhe as limitações de caráter geográfico e temporal.²

No âmbito regional da América Latina, a Declaração de Cartagena de 1984 (ACNUR, 1984) é um instrumento adicional de proteção aos refugiados. De caráter não vinculante, seu principal avanço é o fortalecimento do marco jurídico na proteção e assistência aos refugiados. A declaração inovou ao propor um conceito ampliado de refúgio, no qual se incluem as violações maciças aos direitos humanos como justificativa para a obtenção do *status*.

2. Ver, a propósito, o que está disposto no Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, em especial em seu art. 1º, § 2º. Disponível em: <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 14 abr. 2020.

O Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984, estabelece, entre suas conclusões (terceira), que:

a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ACNUR, 1984).

Outra novidade foi o direito de reunião familiar, concedendo o *status* de refúgio aos demais membros da família.³

Após Cartagena, os países da América Latina trabalharam para encontrar soluções para a proteção de pessoas refugiadas, e outras estruturas regionais foram adotadas, como a Declaração de São José para Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994 (ACNUR, 1994); a Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004 (ACNUR, 2004); e a Declaração e o Plano de Ação do Brasil sobre a Proteção Internacional e Soluções Sustentáveis para Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe (ACNUR, 2014). Esse marco jurídico completou-se em 2014, com a Declaração e Plano de Ação de Brasília (ACNUR, 2014), que definiu diretrizes para enfrentar os novos desafios de proteção internacional.

No caso do Brasil, o principal instrumento legal relativo ao tema do refúgio é a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que, entre outras providências, “define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951” (Brasil, 1997). A lei estabelece o Conare (art. 11) e aborda, em dois de seus artigos (43 e 44), o tema da integração local. É inespecífica, porém, em relação aos termos legais para formalizar a integração em seus mais diversos níveis.

Um levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a intenção de verificar a intensidade do apoio governamental em termos de serviços de acolhida específica destinada aos estrangeiros que buscam no Brasil melhores condições de vida do que aquelas encontradas em seus países de origem (nisso incluem-se também os refugiados), aponta baixa oferta de serviços governamentais direcionados a esse público. A pesquisa indica que somente

3. Nesse sentido, a declaração resolve “reconhecer que o reagrupamento das famílias constitui um princípio fundamental em matéria de refugiados que deve inspirar o regime de tratamento humanitário no país de asilo e, da mesma maneira, as facilidades que se concedam nos casos de repatriação voluntária” (ACNUR, 1984).

215 cidades no país têm algum tipo de apoio fornecido especificamente ao público em questão (Gomes, 2019).

3 INTEGRAÇÃO LOCAL: UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL

O fundado temor gerado por perseguição de raça, nacionalidade, religião, opinião política contrária à maioria ou associação a determinado grupo social pode fazer uma pessoa, ou grupo de pessoas, deixar seu(s) país(es), não podendo regressar devido à grave e generalizada violação de direitos humanos. Sen (2010) observa que na origem dessas várias mazelas, inclusive as originárias nos deslocamentos forçados geradores das massas refugiadas, a falta de liberdade é o fator condicionante para a consolidação deste cenário caótico, opressor e potencialmente capaz de condicionar a vida humana a circunstâncias decisivas.

Para tanto, mesmo que de maneira diversa e ampla, a sociedade internacional, por meio do reconhecimento e instituto do refúgio, ensaia perspectivas e possibilidades de gerar novos espaços onde a outrora liberdade reduzida, perdida ou ceifada reencontre razões para surgir e ser ressignificada, especialmente nos países acolhedores dessas novas populações. Contudo, apesar dos esforços empreendidos e das dinâmicas previstas pela sociedade internacional – e mais especificamente pelas sociedades acolhedoras –, diversos desafios inerentes aos deslocamentos forçados se apresentam na efetivação do resgate da liberdade destacada por Sen (2010). Um desses desafios é o da integração local.

O conceito de integração tem sido altamente contestado (Crisp, 2004; Korac, 2003; Lomba, 2010) e concebido de maneiras conflitantes. A despeito da falta de consenso sobre o tema, os assuntos relacionados à integração local têm ocupado um lugar central nas discussões sobre as perspectivas de adaptação de refugiados e migrantes aos países de acolhida. Assim, é imperioso apontar os elementos comuns envolvidos no processo de integração identificados na literatura nacional e internacional como ponto de partida para uma discussão mais qualificada sobre o processo de integração local no Brasil.

Convém considerar, de saída, que a integração local deve ser vista como um processo mais do que como um evento único. Ademais, não se trata de um processo linear com um estado final bem definido, e não deve ser vista como uma trajetória uniforme ou executável a partir de estágios (ou etapas) de integração.

A integração local dos indivíduos deslocados forçadamente se evidencia como uma variável de complexa realização, desafiadora implementação e cuidadosa efetivação. Os esforços presentes nessa articulação se ramificam entre diferentes atores sociais, para além dos próprios refugiados – sujeitos centrais do processo em questão. Nesses esforços estão contemplados elementos legais, econômicos, sociais e culturais que, em perspectivas distintas e variadas, requerem articulação, em diversos

níveis, dos serviços estatais com setores não estatais e, ainda, da sociedade receptora (sem contar os mecanismos de adaptação surgidos a partir dos próprios refugiados).

De forma simplificada, pode-se destacar que o processo de integração começa com o reconhecimento do *status* de refugiado concedido pelo país que o acolhe e assim o reconhece para, em muitos casos, consagrar-se, ao final, no fato de o indivíduo outrora em situação de refúgio tornar-se cidadão do país que o acolheu.⁴ Contudo, para o sucesso dessa efetivação, um longo caminho é percorrido, com resultados distintos entre os atores a ser integrados e os agentes integradores. Ao redor do mundo, as experiências mostram que o que deu certo em um lugar não necessariamente dará certo em outro. Cada cenário aponta perspectivas próprias e variáveis independentes, apesar da dinâmica, em tese, parecer ser a mesma no que toca à variável da integração do refugiado ao novo local de vida.

Em termos teóricos, o entendimento de integração local também abre espaço para polissemias variadas, especialmente quando a literatura sobre o tema é confrontada com a empiria das experiências múltiplas de cada época, país e cidade. Isso tudo sem contar as peculiaridades sociais, étnicas, religiosas e sociais trazidas por cada leva de refugiados e também suas interações com etnias, religiosidades e cosmologia das sociedades receptoras.

Mesmo assim, e em meio a toda essa pulverização de caminhos, o ponto de partida para o entendimento do fenômeno da integração local percorre o princípio de pleno encaixe e desenvolvimento integral do indivíduo em refúgio ao novo contexto específico do país que o acolheu, configurando-se uma via de mão dupla com vistas a relações de benefícios mútuos e duradouros. É fazer com que, como indica Augé (2008), não lugares sejam convertidos efetivamente em lugares, espaços de encontro e alteridade em que nativos e refugiados possam, a partir de suas diferenças, construir relações mutuamente benéficas justamente a partir das diferenças inerentes a cada grupo.⁵

Na busca desse pleno ou possível encaixe, Kuhlman (1991) define a integração como a circunstância na qual os refugiados mantêm sua própria identidade, mas se tornam parte da sociedade receptora. Há então uma aceitação mútua com disposições aos ajustes próprios e necessários de todo novo processo de encontro de diferentes mundos e histórias de vida. Obviamente, em meio a tudo isso, os desafios socioculturais se evidenciam regularmente ao longo dessa sistematização. Não se trata, exclusivamente, de assimilar o estrangeiro por parte da realidade

4. Faz-se importante destacar que no período que antecede o reconhecimento do *status* de refugiado, momento em que é referido como "solicitante de refúgio", o ser em deslocamento forçado já conhece inúmeros desafios no processo de integração.

5. Augé (2008) destaca o conceito de não lugar ao espaço não gerador de pertencimento, não gerador de relações identitárias e/ou relacionais que, mesmo nascidas de contextos e culturas distintas, conseguem conviver, se não harmonicamente, ao menos controladamente com seus conflitos e em condições de respeito mútuo.

local, borrando seus traços culturais e ancestrais, mas, sim, fazer com que essa carga ancestral, que se manifesta constantemente, dialogue bidirecionalmente com as mesmas variáveis da sociedade hospedeira.

De maneira dialógica e mais atualizada às dinâmicas do século XXI, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD) encara o tema a partir de novas premissas, especialmente nos deslocamentos forçados que possuem fluxo originário em países do Hemisfério Sul e que se destinam aos países do Hemisfério Norte. A OECD (2018) destaca que a integração efetiva só acontece com a profunda articulação entre setor público e demais setores que incluam os refugiados no pleno acesso aos serviços públicos, redes de emprego, de geração de renda e contribuição com suas *expertises* para o desenvolvimento local.

Crisp (2004) contribui especialmente destacando que a integração de refugiados nos países que os acolheram é uma medida que busca soluções duradouras, articulando diferentes dimensões – o amparo legal, a abertura econômica com vistas, também, à geração de renda e, por último, de ambientação ao microespaço no qual estarão, de fato, inseridos.

O debate sobre a integração local surge como um contraponto ao assentamento dos refugiados em campos, em que os refugiados são isolados da população local pelos governos acolhedores e organismos internacionais. Isso significa a remoção desse grupo da vida política local.

Segundo Polzer (2009), a integração local tem sido concebida como uma opção de política pública e uma resposta aos deslocamentos de migrantes. Segundo a autora, essa perspectiva é adotada por instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), governos soberanos e organizações não governamentais (ONGs) no planejamento de suas agendas.

Cabe referir que o ACNUR – órgão das Nações Unidas dedicado ao tema do refúgio – promove três soluções para as populações migrantes: *i*) repatriação voluntária (retorno ao país de origem); *ii*) integração local; e *iii*) reassentamento (transferência do refugiado do país em que pediu asilo/refúgio para outro que concorda em recebê-lo) (UNHCR, 2006).

Destaque-se, nesse sentido, que a integração local é apresentada como “uma solução durável para a situação dos refugiados que envolve seu assentamento permanente no país em que buscaram asilo”, sendo a noção de solução durável associada com as várias maneiras em que “a situação dos refugiados deve ser satisfatória e permanentemente resolvida para permitir que vivam uma vida normal”.⁶

6. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>>.

Para Jacobsen (2001), a integração local é o processo em que a experiência cotidiana vivida pelos refugiados é a “de fazer parte da comunidade local”, incluindo-se aí uma série de questões, tais como: a falta de perigo físico; liberdade de movimento no país acolhedor e liberdade de retornar ao seu país; acesso à moradia; acesso a serviços públicos como educação, saúde e habitação; inclusão social e interações sociais com a comunidade acolhedora; padrões de vida comparáveis à comunidade local; e *status* legal formal, como residência e cidadania.

A leitura da autora indica como pequena a probabilidade de que governos acolhedores ofereçam uma solução permanente ou efetiva integração local, haja vista a abrangência e dimensão do desafio. Autoriza, ademais, pensar o tema a partir de uma percepção que extrapola as atribuições governamentais, impondo considerar o diálogo com outros atores e agentes sociais locais no processo de integração local às comunidades de acolhida.

Sobre o tema, Crisp (2004) define a integração local como a “suposição de que os refugiados permanecerão indefinidamente em seu país de asilo e encontrarão uma solução para sua situação naquele Estado”, em contraste à dimensão temporária da permanência do refugiado em um campo. Tal elemento reforça, ademais, a noção de solução durável da integração local.

Retomando Polzer (2009), a autora sugere enfatizar os processos políticos, sociais e econômicos da integração e dos atores locais. Nesse sentido, é importante construir uma visão da integração desde um ponto de vista mais amplo. A autora define integração local como um “processo de negociar acesso à legitimidade e aos direitos locais com base em uma variedade de sistema de valores determinados pelo poder local em diálogo com os refugiados”.

No entanto, ao problematizar o conceito, a autora sugere três consequências dessa concepção: *i*) a compreensão de que a integração local é um processo institucionalizável; *ii*) que refugiados são integrados por um conjunto de “direitos dos refugiados”; e *iii*) que o país acolhedor provê integração local como maneira de proteger os refugiados. Por isso, a autora sugere que a integração local é parte da política nacional e local do país acolhedor.

Ademais, vale observar que o conceito de integração local também agrega, no nível empírico, negociações políticas que podem ser ligadas ou não a um marco institucional de direitos dos refugiados. Cabe referir que, segundo Verdirame e Harrell-Bond (2006, tradução nossa), “a integração socioeconômica é a melhor solução do ponto de vista do exercício [*enjoyment*] dos direitos fundamentais dos refugiados”.⁷

7. Para os autores, questões como quem são os atores locais que controlam o acesso aos recursos de interesse dos refugiados, como é a relação entre os refugiados e esses atores locais, que recursos os refugiados têm, e que estratégias os refugiados podem usar para facilitar essa relação ajudam a orientar a análise política da integração de refugiados.

No Brasil, a principal solução duradoura para as pessoas refugiadas é a integração local, que requer a existência de vínculos com as comunidades em que estão presentes. Essa integração passa pela obtenção de renda, garantia de habitação e aprendizagem da língua portuguesa. O ex-ministro da Justiça Luiz Paulo Barreto afirmou, em 2010, que “o maior desafio, no Brasil, é manter a integração local. É permitir que esses refugiados se integrem à sociedade brasileira, consigam um trabalho, consigam caminhar com as próprias pernas e reconstruir sua vida” (Jinkings, 2010).

O relatório da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR, 2018, p. 34) indica que uma das principais barreiras à integração local é a fluência em português, porque o aprendizado “garante a expansão das oportunidades de educação e trabalho, ao passo que permite que refugiados vocalizem suas demandas e estreitem laços com comunidade local”.

Outros elementos essenciais no processo de integração local e de proteção das pessoas refugiadas são o acesso à justiça, educação e saúde.

De acordo com González (2010, p. 57),

devido ao caráter especial de proteção da condição de refugiado, não se pode esperar que um refugiado tome contato com suas autoridades consulares ou autoridades nacionais no país de origem. Sem embargo, para efeitos de promover sua integração local nas comunidades de origem é possível que os refugiados busquem obter certa documentação de seus países de origem tais como seus certificados de estudos, certidões de nascimento e matrimônio, e a legalização de seus diplomas. Espera-se que os países de refúgio brindem facilidades aos refugiados para que possam obter estes documentos através de seus organismos nacionais. Isto está previsto no art. 25 da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e se denomina assistência administrativa. Apesar de sua importância para o exercício de direitos por parte dos refugiados, e em especial para promover sua integração local, diferentemente do Brasil, existem muito poucos outros exemplos de normativa interna na região que regulem esta matéria.

Reforçando o argumento da complexidade do tema, Moreira (2014) destaca algumas dimensões da integração local, como a social, a cultural, a religiosa e a política, mas também a psicológica e a espacial. É necessário estabelecer parâmetros para analisar a integração local de refugiados em países em desenvolvimento.

A Lei nº 9.474/1997, conhecida como Lei de Refúgio, é um instrumento que serve de referência para a comunidade internacional por conta de suas características e possibilidades de alcance e ampla abrangência. Em seus arts. 43 e 44, o entendimento sobre integração local, específica e diretamente, faz menção às possibilidades de acesso a documentos básicos e ao reconhecimento de titulação e diplomas que possibilitem ao refugiado recomeçar sua vida no Brasil. Contudo, ao omitir-se

na proposição de instrumentos vinculantes que garantam a materialização desses direitos, indicando agentes e atribuições específicas para sua implementação, acaba por ver limitado seu alcance na promoção efetiva da integração local. Ou seja, a lei é clara em reconhecer o problema, mas vaga ao propor soluções – ainda mais quando se considera que a referida lei se restringe a apenas dois aspectos desse complexo e multidimensional fenômeno. Em suma, os pressupostos da lei, por mais generosos e inspiradores que possam ser, não são suficientes para a efetivação prática do que se busca nos entendimentos citados sobre integração.

Vale, nesse ponto, resgatar a noção de liberdade de Sen (2001) para o cerne da discussão sobre o desenvolvimento. Para o autor, a ideia de liberdade está vinculada à capacidade dos indivíduos de alcançar seus objetivos e satisfação pessoal, sendo sua compreensão indissociável dos elementos de oportunidades e processos.

Como explica Pinheiro (2012, p. 18), oportunidade se refere à “existência de alternativas ou opções ao alcance da escolha do indivíduo”, enquanto processo se refere a “circunstâncias, contextos, instituições etc. que levam o indivíduo a poder escolher”. Nesse contexto, liberdade, expressa na possibilidade (ou condição) de agência, pode se ver limitada por uma série de fatores como a falta de oportunidades econômicas ou a negação de direitos.

Pinheiro (2012, p. 7), esmiuçando a argumentação de Sen com o objetivo, entre outros, de “sinalizar algumas questões relevantes para a avaliação de instituições e políticas públicas em geral, destaca que

em um sentido importante, a liberdade individual é um produto social, na medida em que interaja com os diversos tipos de arranjos e instituições sociais, bem como com valores socialmente compartilhados. Em especial, a formação dos conceitos que orbitam a noção de liberdade em uma comunidade, bem como o reconhecimento de uma liberdade individual como algo valoroso são processos que dependem do exercício de uma razão pública.

[...]

É por meio da razão pública que o homem se constitui e se consolida como ser social e político. É também via razão pública que os significados são referendados, os acordos são feitos, a visão de um povo é forjada (Pinheiro, 2012, p. 21-22).

É possível aproveitar a abordagem das capacidades humanas como fundamento para a proposição de um método geral de avaliação não apenas de estratégias de desenvolvimento, mas também de instituições e políticas públicas, tendo como foco as pessoas (e o desenvolvimento de suas liberdades). Para Pinheiro (2012, p. 35), não se deve perder de vista, nesse particular, que “como princípio geral, as políticas públicas devem ser avaliadas quanto aos seus efeitos sobre as liberdades individuais”.

Assim, integrar é, para além do descrito, ter como premissa a inclusão, formando um todo coerente; é adaptar alguém a uma coletividade preestabelecida, fazendo esse ser se sentir parte desse todo. Para além do que já está disposto, outras variáveis se tornam indispensáveis, como o emprego, a moradia, o aprendizado da língua e a utilização de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação. Sem contar que, nessas novas variáveis, as demandas dos refugiados não são uniformes, pois o recorte etário, de gênero, sociocultural e também de proveniência os distingue e incrementa ainda mais o desafio do que se entende e do que se quer fazer em termos de integração no Brasil. A integração de refugiados venezuelanos é distinta da integração de sírios, por exemplo.⁸

Posto isso, e resgatando a premissa básica trazida por Augé (2008), o desafio da integração regional no Brasil é converter as condições de um não lugar em um lugar, um espaço de cultivo e de continuidade da existência, com ânimo de permanência definitivo ou que acompanhe as medidas e soluções duradouras, tendo o horizonte de médio e longo prazo. Isso reforça a reflexão de Sen (2010) na busca de se entender o desenvolvimento como liberdade e, também, de se reexaminar as desigualdades que, em muitos casos, solapam o desenvolvimento e bem-estar de países e de pessoas (Sen, 2008).

4 A INTEGRAÇÃO LOCAL EM BRASÍLIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Dando continuidade ao esforço de afunilar os universos de análise, o enfoque regional da integração apresenta novos desdobramentos e variáveis que se evidenciam no exercício constante de se entender e pensar políticas públicas localizadas e específicas aos refugiados reconhecidos radicados no Brasil e, mais detalhadamente, em Brasília, perfeitamente compatíveis com a dimensão comunitária dos processos de integração local. A pretensa articulação com a sociedade receptora – incluindo, nesse bojo, os afinamentos multiníveis dentro do poder público e, ainda, deste com organismos internacionais, como ACNUR, juntamente com instituições religiosas, como a Cáritas – requer esforços maiores. Apesar de a história da região ser composta basicamente por grupos de migrantes brasileiros que ajudaram a

8. Caso se queira problematizar ainda mais e tentar uma aproximação mais incisiva do real, até mesmo grupos de uma mesma nacionalidade (sírios, por exemplo) podem ter características distintas que impactam no seu processo de integração, especialmente no Brasil. Para tanto, algo que potencialmente é pouco perceptível na formulação das políticas públicas para acolhida e integração de refugiados, também no Brasil, é um estudo detalhado das condições e das origens dos refugiados ainda nos seus países de origem. Saber a qual grupo étnico o indivíduo pertence e em qual contexto histórico ele estava inserido é importante para se pensar na integração desse ser nos novos países em que estão situados. Questões como essas tornam a tarefa de órgãos como o Conare e ACNUR ainda mais penosa e desafiadora, pois muitas vezes reunir estas informações demanda estudos ainda mais amplos e abrangentes, tanto em termos macro-históricos (de potenciais problemas fraticidas desencadeados ao longo da história e/ou ainda “ajustes de contas” entre grupos rivais herdados ainda das incursões coloniais europeias no continente africano, por exemplo) como de elementos micro-históricos que dizem respeito às peculiaridades de cada sujeito, para além do rótulo da nacionalidade a que está vinculado e genericamente é identificado na modernidade do Estado-nação.

construir a capital (os candangos), o elemento novo na composição da história de Brasília são os deslocados forçados que vieram de outros países, motivados também pelos desencontros internacionais clássicos dos séculos XX e XXI.

Ribeiro (2008) chama atenção para o imaginário criado com a construção de Brasília como sendo capital da esperança. Por trás desse título, esconde-se uma miríade de processos que, desde a sua fundação, cria sistemas de inclusão e exclusão de pessoas, em um movimento centro-periferia e periferia-centro, coadunando com diversos fluxos populacionais internos e diversos chegando à região com a clássica esperança de encontrar um novo, ou possível, *El Dorado*, e agora alimentado pelos fluxos populacionais estrangeiros, em condição igualmente variada – incluindo-se nesse rol os refugiados e suas necessidades peculiares de integração.

A integração dos candangos obedeceu à já destacada relação centro-periferia, especialmente na criação das cidades-satélites, onde talvez a mais emblemática seja Ceilândia, cujo prefixo (que remete à Campanha de Erradicação de Invasões – CEI) já indicava uma forte sinalização de a quem pertencia o centro da capital da esperança. A integração dos mais pobres, naquela ocasião, foi pensada no distanciamento do centro, espaço destinado aos pioneiros. Para candangos, a esperança tinha outra direção geográfica. A questão que precisamos discutir nesse momento é como se dá a integração dos “novíssimos” habitantes de Brasília, os migrantes internacionais e/ou refugiados.

Convém considerar que, conforme indica a literatura, a integração local é uma solução duradoura e complexa. No Brasil, há múltiplas dificuldades nesse processo, desde o nível federal até, sobretudo, o nível local. No país, a integração local ainda é um processo em construção.

Particularmente, em Brasília, o refúgio ainda é invisível. Assim, esta pesquisa ajuda a pensar em possíveis ações e ajustes de políticas públicas que possam, ao somar elementos na compreensão do fenômeno em nível nacional, vislumbrar alternativas locais, como a prestação de serviços públicos e o aumento da capacidade local para lidar com refugiados – que, muitas vezes, desconhecem seus direitos.

Inevitável considerar, também, o papel das organizações da sociedade civil (OSCs) no processo, haja vista seu protagonismo no acolhimento e atendimento às pessoas em situação de refúgio. Esse problema encerra um particular interesse para esta investigação porque, no Brasil, a integração local depende da sociedade civil. No contexto de um país em desenvolvimento, com uma taxa de 11,8% de desemprego, ou 12,5 milhões de pessoas (Abdala e Brasil, 2020), é necessário definir uma política de integração que transcenda os indicadores de trabalho, moradia e idioma. É necessário, portanto, pensar o local e definir as políticas de integração nesse nível, reconhecendo que os refugiados e refugiadas devem ser atores protagonistas desse processo – isso ocorre porque a integração requer um espaço de

representatividade dos refugiados na política. Mas esse espaço ainda deve ser criado. Além disso, é necessário também impulsionar os governos locais para que tomem as medidas necessárias e provenham a integração local, com o apoio e a *expertise* dos atores que já atuam nesse processo. Faltam uma estratégia coordenada, um plano nacional de integração local e um maior engajamento dos governos locais.

Nesse sentido, o elemento integração local como solução duradoura e efetiva encontra, ainda, severas dificuldades, tornando-se incompleto, por vezes inócuo, e não compatível com sua proposta inicial. Contudo, merece destaque que as responsabilidades pelo processo de integração passam pelo Estado, mas não competem exclusivamente a ele.

A realidade de Brasília se desenvolve em paralelo à realidade de outras cidades brasileiras com maior volume e experiência na questão da acolhida. O entendimento do que se faz por integração, mesmo que insuficiente e parelho à realidade nacional, acontece por caminhos próprios. Para tanto, reúnem-se estruturas já existentes do governo local e esforços variados, mas não suficientes, dos organismos internacionais, ações de instituições ligadas à Igreja Católica, ações pontuais de outros segmentos religiosos (evangélicos) e a sociedade civil organizada, com o apoio de universidades e demais instituições de ensino superior ramificadas na região.

Os números da conjuntura socioeconômica do Distrito Federal indicam um perfil amplo e generalista de algumas variáveis sociodemográficas, sem recortes específicos e aprofundados das populações refugiadas em Brasília.

Com a falta de uma política coordenada de integração local no Brasil, podemos caracterizar a atual situação como um vazio assistencial – em termos de acolhimento, moradia, educação e saúde – no acolhimento e na proteção à vida dos refugiados em Brasília.