



Gabriel Godoy Cyrilo

**O Papel da Sociedade Civil Organizada na
Integração Socioeconômica dos Refugiados no
Brasil**

Campinas, 2020



**Universidade Estadual de
Campinas Instituto de
Economia**

Gabriel Godoy Cyrilo

**O Papel da Sociedade Civil Organizada na
Integração Socioeconômica dos Refugiados no
Brasil**

Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob a orientação do Prof. Dr. Bruno Martarello De Conti

Campinas, 2020

AGRADECIMENTOS

O esforço investigativo é uma tarefa que exige muita disciplina, comprometimento, paciência, humildade e amor pelo processo. Antes de tudo, gostaria de agradecer primeiramente à Deus, que me deu a oportunidade de estar aqui e agora, vivo e com saúde, privilegiado e honrado de poder retribuir todos as dádivas e maravilhas que me foram concedidas até a presente data. Gratidão imensa ao cosmos infinito por tudo e por tanto!

Nessa jornada, de mais de três meses de atividades diárias de leituras, sínteses, esboços, ideias, escritas, a compreensão, o amor e paciência de pessoas queridas e amadas foram fundamentais para que essa monografia ganhasse forma. Marcia, você sempre foi meu porto seguro e minha fonte de inspiração, obrigado por tudo que você me proporcionou desde o dia em que nasci, te amo com todo o meu coração, minha amada mãe.

María, minha amada namorada, amiga e companheira, você foi fundamental para que essa pesquisa se tornasse realidade, gratidão sincera à você e à toda sua família por todo o apoio e por ter me acompanhado desde os primeiros passos desse estudo na linda Cuernavaca, no amado México, em especial, te agradeço estimada María del Pilar, querida Pili pela amizade e pelo acolhimento e hospitalidade em terras mexas.

Gratidão sincera à toda minha família, ao meu pai, à minha irmã, às minhas tias, primo e primas, avô e avós pelo amor, pelo apoio, suporte e compreensão. Em especial ao meu pai, Luiz Henrique, à minha tia, Amanda e a minha amada avó, Maria Antonia, vocês foram muito importantes para que tudo se materializasse nesse trabalho. Professor Bruno de Conti, tenho muita admiração e respeito pela sua pessoa e pelo seu trabalho, gratidão por ter aceitado me orientar nessa fase final de minha graduação, depois de tantas ideias, conversas e projetos que compartilhamos nessa paixão comum pela interculturalidade.

Professora Patrícia Villen, seu apoio, palavras e suporte na escrita foram muito importantes para o trabalho e sua boa vibra e paixão pelo estudo das migrações me motivou e me inspirou bastante. Professora Ana Carolina Maciel, gratidão pelas oportunidades de crescer na esfera da inclusão no ensino superior de refugiados e refugiados, aprendi muito com você, obrigado por tudo.

Universidade Estadual de Campinas, gratidão profunda e sincera por me acolher nesses mais de seis anos, dedico essa investigação também à essa amada instituição que me deu tanto, me proporcionou tanto, me ensinou tanto. Espero poder retribuir, pelo menos um pouquinho de tudo o que você me proporcionou, estimada Unicamp.

Por fim, gostaria de agradecer aos amados reinos da natureza, ao reino animal através

de meu gato brasileiro Firolo e ao gato mexicano Blue, ao reino vegetal pela árvores do bosque do Instituto de Economia e de toda a Unicamp e ao reino mineral pela água bendita de cada dia.

Gratidão e felicidade imensas de poder, através dessa pesquisa, servir à humanidade e escrever sobre paixões que estão relacionadas ao meu propósito nessa Terra, o serviço ao próximo, a interculturalidade e a missão humanitária.

*Ao planeta Terra e aos seu reinos,
pois serei seu eterno servidor.*

RESUMO

A presente monografia tem como objetivo a análise da atuação da sociedade civil organizada na integração socioeconômica dos refugiados. O presente estudo demonstra qual é e como se dá o diferencial da sociedade civil organizada - em comparação aos outros atores responsáveis - na complexa e multidimensional tarefa da integração. No intrincado campo das categorizações, o trabalho tem foco nos refugiados reconhecidos pelo Estado brasileiro. No entanto, sempre que possível e necessário considera outras categorias de análise como os solicitantes de refúgio e outros migrantes forçados. Além disso, parte-se da importância fundamental do estudo da migração pré-refúgio no Brasil para entender suas continuidades e especificidades. A partir de uma revisão histórica, da figura político-jurídica do refugiado, tem-se que o panorama contemporâneo do refúgio no mundo, reflete uma crise massiva de migração forçada, ou seja, milhões de pessoas fogem de seus países, como vítimas de graves violações dos direitos humanos. No bojo dessa crise migratória, o trabalho traz que a relação institucional dos Estados nacionais com os refugiados, se encontra cercada de restrições políticas e jurídicas em detrimento de um caráter emergencial e humanitário, fundamentais para o contexto atual. A partir de uma análise do contexto nacional, tem-se que o fluxo de refugiados aumentou significativamente, desde o início da década de 2010, sobretudo, com a recente migração fronteiriça de venezuelanos. Atualmente são 43 mil refugiados reconhecidos sendo 38 mil venezuelanos, contingente menor do que países como o Equador que abriga mais de 50 mil refugiados em seu território muito menor que o Brasil. Através de um percurso histórico e analítico, nota-se que a relação do Estado brasileiro com o refúgio, foi problemática e repleta de vieses e condicionantes, que se refletiram em uma política imigratória historicamente restritiva. Após décadas de lutas de atores não-estatais, e da reaproximação do Estado, com a democracia e os direitos humanos, muito por conta de um parlamento progressista e favorável a sensível questão do refúgio, a lei de 1997 foi símbolo de um inédito marco regulatório nacional para essa população. Em um segundo momento do trabalho, analisa-se o refúgio no Brasil no século XXI e verifica-se que, atualmente, em um contexto pós-institucional, os desafios que o país carrega, tanto com o aumento dos fluxos de pessoas em condição de refúgio que chegam ao país, quanto pela inserção e inclusão da população refugiada já existente no Brasil, são complexos e se refletem na difícil e multidimensional tarefa da integração local. Dentro da integração local, entende-se que a integração social e econômica, reletida nas categorias de análise do trabalho, da saúde, da moradia e da educação, são fundamentais para a efetiva adaptação e inserção dos refugiados no país. Através de um panorama quantitativo crítico, nota-se a falta de políticas públicas, além da insuficiência e da limitação dos atores envolvidos na responsabilidade integrativa. Logo, é evidente a problemática existente no que se refere à efetiva integração socioeconômica dos refugiados no Brasil. Nesse sentido - pese a existência do modelo nacional tripartite de proteção, assistência e integrações dos refugiados - o negligente papel histórico desempenhado pelo Estado, assim como as limitações políticas, financeiras e operacionais do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR, abrem espaço para um ator não estatal de muita relevância. Em um movimento final, a monografia se propõe a analisar a sociedade civil organizada. As organizações da sociedade civil, a partir de seu estabelecimento, evolução e complexificação, possuem uma inerente heterogeneidade de atores atualmente, além de muitos desafios e limitações. No entanto, a partir de sua base calcada nos direitos humanos e sociais, possui um diferencial significativo na tarefa da integração. Logo, o presente trabalho se propõe a analisar qual e como se dá o diferencial da sociedade civil organizada, em especial das organizações para refugiados, no multidimensional processo da integração social e econômica dos refugiados no Brasil.

Palavras-Chave: Refúgio. Integração Socioeconômica. Sociedade Civil Organizada.

RESUMEN

Esta monografía tiene como objetivo analizar el papel de la sociedad civil organizada en la integración socioeconómica de los refugiados. Este estudio demuestra cuál es el diferencial de la sociedad civil organizada, en comparación con los otros actores responsables, en la tarea compleja y multidimensional de la integración. En el intrincado campo de las categorizaciones, el trabajo se centra en los refugiados reconocidos por el Estado brasileño. Sin embargo, siempre que sea posible y necesario, considera otras categorías de análisis como los solicitantes de refugio y otros migrantes forzados. Además, se basa en la importancia fundamental de estudiar la migración previa al refugio en Brasil para comprender sus continuidades y especificidades. Basado en una revisión histórica de la figura político-jurídica de los refugiados, el panorama contemporáneo de refugio en el mundo, refleja una crisis masiva de migración forzada, es decir, millones de personas huyen de sus países, como víctimas de graves violaciones de derechos humanos. En medio de esta crisis migratoria, el trabajo pone de manifiesto, que la relación institucional de los Estados nacionales con los refugiados está rodeada de restricciones políticas y legales, a expensas de un carácter humanitario y de emergencia, fundamental para el contexto actual. A partir de un análisis del contexto nacional, el flujo de refugiados ha aumentado significativamente, desde principios de la década de 2010, especialmente con la reciente migración fronteriza de venezolanos. Actualmente hay 43.000 refugiados reconocidos siendo 38.000 venezolanos, un contingente menor que países como Ecuador, que alberga a más de 50.000 refugiados en su territorio mucho más pequeño que Brasil. A través de un recorrido histórico y analítico, se observa que la relación del Estado brasileño con el refugio, fue problemática y estuvo llena de prejuicios y condiciones, que se reflejaron en una política de inmigración históricamente restrictiva. Después de décadas de luchas por parte de actores no estatales, y el acercamiento del Estado a la democracia y a los derechos humanos, en gran parte debido a un parlamento progresista y favorable al delicado tema del refugio, la ley de refugio de 1997, fue un símbolo de un marco regulatorio nacional sin precedentes para esta población. En una segunda etapa del trabajo, se analiza el refugio en Brasil en el siglo XXI y se verifica que, actualmente, en un contexto pos institucional, los desafíos que enfrenta el país, tanto con el aumento del flujo de personas en condiciones de refugio que llegan al país, como con la inserción e inclusión de la población de refugiados que ya existe en Brasil, son complejos y se reflejan en la difícil y multidimensional tarea de la integración local. Dentro de la integración local, se entiende que la integración social y económica, reflejada en las categorías de análisis de trabajo, salud, vivienda y educación, es fundamental para la adaptación e inserción efectiva de los refugiados en el país. A través de un panorama cuantitativo crítico, hay una falta de políticas públicas, además de la insuficiencia y la limitación de los actores involucrados en la responsabilidad integradora. Por lo tanto, el problema existente con respecto a la integración socioeconómica efectiva de los refugiados en Brasil es evidente. En este sentido, a pesar de la existencia del modelo tripartito nacional de protección, asistencia e integración de refugiados, el negligente papel histórico desempeñado por el Estado, así como las limitaciones políticas, financieras y operativas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), hacen espacio para un actor no estatal muy relevante. En un movimiento final, la monografía propone analizar la sociedad civil organizada. Las organizaciones de la sociedad civil, desde su establecimiento, evolución, tienen una heterogeneidad inherente de actores en la actualidad, además de muchos desafíos y limitaciones. Sin embargo, a partir de su base común, o sea, el compromiso con los derechos humanos y sociales, tiene un diferencial significativo en la tarea de integración. Por lo tanto, el presente trabajo propone analizar cuál es y cómo tiene lugar el diferencial de la sociedad civil organizada, especialmente las organizaciones de refugiados, en el proceso multidimensional de integración social y económica de los refugiados en Brasil.

Palabras-clave: Refugio. Integración Socioeconómica. Sociedad Civil Organizada.

ABSTRACT

This monograph aims to analyse the role of organized civil society in the socioeconomic integration of refugees. This study demonstrates what the differential of organized civil society is - in comparison with the other responsible actors - in the complex and multidimensional task of integration. . In the intricate field of categorizations, the work focuses on refugees recognized by the Brazilian state. However, whenever possible and necessary, it considers other categories of analysis such as asylum seekers and other forced migrants. In addition, it is based on the fundamental importance of studying pre-refuge migration in Brazil to understand its continuities and specificities. Based on a historical review of the refugee's political-legal figure, the contemporary panorama of refuge in the world reflects a massive crisis of forced migration, that is, millions of people flee their countries, as victims of serious human rights violations. In the midst of this migratory crisis, the work brings that the institutional relationship of national States with refugees, is surrounded by political and legal restrictions at the expense of an emergency and humanitarian character, fundamental to the current context. From an analysis of the national context, the flow of refugees has increased significantly since the beginning of the decade of 2010, especially with the recent border migration of Venezuelans. There are currently 43,000 recognized refugees, which 38,000 are Venezuelans, a smaller contingent than countries like Ecuador, which is home to more than 50,000 refugees in its much smaller territory than Brazil. Through a historical and analytical path, it is noted that the relationship of the Brazilian State with the refuge, was problematic and full of biases and conditions, which were reflected in a historically restrictive immigration policy. After decades of struggles by non-state actors, and the rapprochement of the State with democracy and human rights, largely because of a progressive parliament and favourable to the sensitive issue of refuge, the 1997 refuge law was a symbol of an unprecedented national regulatory framework for this population. In a second stage of the work, the refuge in Brazil in the 21st century is analysed. Through this analysis, it is verified that, currently, in a post-institutional context, the challenges that the country carries, both with the increase in the flow of people in conditions of refugees arriving in the country, as well as the insertion and inclusion of the refugee population already existing in Brazil, are complex and are reflected in the difficult and multidimensional task of local integration. Within local integration, it is understood that social and economic integration, reflected in the categories of analysis of work, health, housing and education, are fundamental for the effective adaptation and insertion of refugees in the country. Through a critical quantitative panorama, there is a lack of public policy, in addition to the insufficiency and limitation of the actors involved in integrative responsibility. Therefore, the existing problem regarding the effective socioeconomic integration of refugees in Brazil is evident. In this sense - despite the existence of the national tripartite model of protection, assistance and integration of refugees - the negligent historical role played by the State, as well as the political, financial and operational limitations of the United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR, open space for a very relevant non-state actor. In a final move, the monograph proposes to analyze organized civil society. Civil society organizations, since their establishment, evolution and complexification, have an inherent heterogeneity of actors today, in addition to many challenges and limitations. However, based on its common commitment with human and social rights, which is shared throughout civil society organizations, it has a significant differential in the task of integration. Therefore, the present work proposes to analyze what and how the differential of organized civil society, especially refugee organizations, takes place in the multidimensional process of social and economic integration of refugees in Brazil.

Keywords: Refuge. Socioeconomic Integration. Civil Society Organization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
BNH – Banco Nacional de Habitação
CDHIC – Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante
CF – Constituição Federal
CGARE - Coordenação Geral de Assuntos para Refugiados
CIC – Conselho de Imigração e Colonização
CNIg – Conselho Nacional de Imigração
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados
CSN – Conselho de Segurança Nacional
CSVM – Cátedra Sérgio Vieira de Mello
CUT – Central Única dos Trabalhadores
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
EUA – Estados Unidos da América
FFHI – Fraternidade Federação Humanitária Internacional
GRIST – Grupo de Imigrantes e Refugiados Sem-Teto
IES – Instituições de Ensino Superior
IKMR - I Know My Rights
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
LBA – Lei Brasileira de Assistência
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MSTC – Movimento Sem-Teto do Centro
OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais
ONG – Organização Não-Governamental
OSC – Organização da Sociedade Civil
OIM – Organização Internacional para as Migrações
OIR – Organização Internacional de Refugiados
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RN – Resolução Normativa

RNE – Registro Nacional do Estrangeiro

SCI – Sociedade Central de Imigração

SCO – Sociedade Civil Organizada

SESI – Serviço Social da Indústria

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SUS – Sistema Único de Saúde

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Fluxo de refugiados, acumulado até 2019 por principais países de origem (Valores aproximados em milhares de pessoas).....	29
Tabela 2 - Fluxo de refugiados, acumulado até 2019 por principais países de acolhida (Valores aproximados em milhões de pessoas).....	30
Tabela 3 - Situação dos venezuelanos que deixaram o país, acumulado até dezembro de 2019 (Em milhares de pessoas)	32
Tabela 4 - Gestão dos fluxos de refugiados no Brasil sob mandato do ACNUR (1993-1997)	46
Tabela 5 - Gestão dos fluxos de refugiados no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	47
Tabela 6 - Gestão dos fluxos de refugiados no Brasil no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	49
Tabela 7 - Gestão dos fluxos de refugiados no Brasil no governo Dilma Rousseff (2011- 2016)	50
Tabela 8 - Gestão dos fluxos de refugiados no governo Michel Temer (2016-2018).....	52
Tabela 9 - Organizações da Sociedade Civil no Brasil por área de atuação (Em milhares) e percentual de participação em relação ao total em 2018	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Problemáticas atuais da Integração Socioeconômica dos refugiados no Brasil....	79
Figura 2 - Potenciais Articuladores da Sociedade Civil Organizada na Integração Socioeconômica dos refugiados no Brasil.....	110
Figura 3 - O Papel da Sociedade Civil Organizada na Integração Socioeconômica dos Refugiados no Brasil.....	116

SUMÁRIO

Introdução	13
1. Objeto do estudo	13
2. Metodologia	18
3. Estrutura dos Capítulos	19
4. Importância do objeto de estudo	21
Capítulo 1 - Panorama Contemporâneo do Refúgio	24
1.1 O Refúgio no Mundo	24
1.2 O Refúgio no Brasil.....	35
Capítulo 2 - A Integração Socioeconômica de refugiados no Brasil	58
2.1 Aspectos históricos e teóricos da integração de refugiados no Brasil	58
2.2 A problemática da integração socioeconômica de refugiados no Brasil.....	66
Capítulo 3 - A Sociedade Civil Organizada e seu potencial articulador na integração socioeconômica dos refugiados no Brasil.....	84
3.1 Aspectos Históricos e Teóricos da Sociedade Civil Organizada no Brasil.....	84
3.2 O Papel da Sociedade Civil Organizada na Integração Socioeconômica dos.....	96
Refugiados no Brasil	96
Conclusão.....	117
Referências Bibliográficas	124

Introdução

1. Objeto do estudo

O foco do presente trabalho será nos refugiados reconhecidos pelo Estado brasileiro, no entanto, no bojo da emaranhada questão das categorizações e muitas vezes rótulos colocados para diferenciar migrantes forçados, é ingênuo ignorar as outras categorias (MOREIRA; SALAS sentido, sempre que possível e necessário, a monografia analisará também os solicitantes de refúgio que apenas são separados dos refugiados reconhecidos por uma questão jurídico-político, pois apresentam as mesma problemáticas integrativas além da pendente reconhecimento como refugiado. Ainda nessa questão das categorias, o presente trabalho entende que a questão migratória, 2018).

Neste pré- refúgio, fundamentalmente na questão do Brasil, é fundamental para entender a posterior instituição do refúgio no país e suas dinâmicas tanto de continuidades quanto específicas.

A atual crise migratória, que até o ano de 2019 gerou quase 80 milhões de deslocados, dentro e além das fronteiras nacionais, é um reflexo indelével da atual crise civilizatória, que vive a humanidade e que invariavelmente, se reproduz em todas as esferas de vida do planeta Terra. A dinâmica específica do capitalismo contemporâneo, a partir de suas lógicas de expulsão - que são condição para a sua manutenção como sistema hegemônico - tem na crise específica dos refugiados, um exemplo pertinente e icônico (SASSEN, 2014; TAIBO, 2017; UNHCR, 2020a).

A definição de refugiado, se baseia no entendimento de que a migração forçada de um indivíduo se dá – a partir da definição ampliada do termo – por perseguições motivadas por questões de raça, nacionalidade, grupo social, questões políticas ou devido à uma grave, e generalizada violação de direitos humanos (ALMEIDA, 2000). Dentro do fenômeno da migração forçada, a cifra de refugiados reconhecidos, é atualmente de aproximadamente 26 milhões de pessoas, além dos mais de 4 milhões de solicitantes de refúgio e os quase 4 milhões de migrantes venezuelanos¹, que saíram do país nos últimos anos.

Logo, tem-se um contingente populacional de quase 35 milhões de pessoas, em busca de refúgio a nível internacional, o que representa 0,45% da população mundial (UNHCR, 2020a). É importante salientar, que, como será visto ao longo do presente estudo, os números

¹ O limbo político-jurídico que milhões de venezuelanos vivem atualmente será tratado em detalhes ao longo do presente trabalho.

em relação ao refúgio muitas vezes não refletem a dimensão quantitativa do fenômeno. Isso se dá tanto pelos desafios operacionais e metodológicos, quanto por questões políticas (CRISP, 1999).

Tal cifra, além de imprecisa e carregada de condicionantes políticos, pode parecer pequena e irrelevante para uma população mundial que se aproxima de 8 bilhões de pessoas². No entanto, as bases frágeis e os valores individualistas pelas quais estão assentadas o sistema econômico vigente, faz com que a atual crise de refugiados no mundo seja uma complexa tarefa regulatória e principalmente integrativa.

Os avanços institucionais, como o marco jurídico do Estatuto dos Refugiados em 1951 e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados em 1967, que em muitos países como o Brasil, levaram décadas para se concretizar, se deparam agora com desafios pós-institucionais, que colocam em xeque o atual estado das políticas públicas, dos atores envolvidos no processo de integração, proteção e assistência, assim como das instituições históricas, que tem a função de garantir os direitos humanos e sociais fundamentais de todo o indivíduo.

No contexto nacional, a relação institucional do Estado brasileiro com o refúgio data do pós Segunda Guerra Mundial. No entanto, a política para refugiados já nasceu carregada de vieses e condicionantes, oriundas da histórica política imigratória restritiva do Estado brasileiro, a qual já perdurava desde o final do Império e o começo da República. Tal política se caracterizou historicamente pelo seu corte conservador, utilitarista e discriminatório. É a partir desse contexto que o Brasil, através de um acordo com a Organização Internacional de Refugiados - OIR, começa a receber os primeiros refugiados de guerra europeus em território nacional.

Esse período inicial, que durou quase duas décadas (1945-1964), foi marcado por muitas sinalizações de avanços institucionais, como o reconhecimento e aprovação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e a adesão ao membro consultivo do ACNUR na década de 1950. No entanto, a década de 1960 marcou um ponto de inflexão significativo nessa relação institucional em contrução no país.

Durante o período da ditadura militar no Brasil (1964-1985), a relação do Estado brasileiro com o refúgio, se deu de forma majoritariamente conservadora e utilitarista e discriminatória. Esse período foi marcado por retrocessos, que denotam resquícios de uma postura viesada e muitas vezes nacionalista, que é vista desde a segunda metade do século XIX, com o começo da política imigratória no país (ALVES, 2019; GONÇALVES; LOUREIRO;

² (WORLDMETERS, 2020).

ORNELLAS, 2017; MOREIRA, 2012).

O caráter conservador, está atrelado à visão histórica de entender o estrangeiro como uma ameaça à segurança nacional, o que se viu refletido ao longo do período citado, fundamentalmente nas duas décadas de regime militar. A partir da criação do Conselho de Segurança Nacional - CSN de 1967, de decretos de corte autoritário no que se refere aos imigrantes, e da não adesão integral ao protocolo relativo de 1967 - o qual retirava as reservas temporais e geográficas em relação aos refugiados no mundo – o Estado tecnocrata, que governava o país, se distanciou cada vez mais, dos direitos humanos. É importante salientar, que tais características já estavam presentes na política migratória desde o final do Império, durante a República Velha e principalmente no governo Vargas, de modo que a ditadura militar não as inaugura, porém as resgata e as recrudesce.

A questão utilitária se refletiu principalmente na ideia do estrangeiro como mão de obra, como força de trabalho e como elemento para o progresso e desenvolvimento nacional, ou seja, quaisquer forâneos que não se encaixavam nessa condição, tinham a entrada no país dificultada. Nesse sentido, as ações da CSN de caráter seletivo, calcada nos decretos autoritários de 1969 e 1970 são exemplos do utilitarismo econômico presente na visão do Estado brasileiro nesse período. Cabe mencionar, uma vez mais, que a visão utilitarista remonta do fim do século XIX e do começo do século XX, a partir de formalizações jurídicas, como o decreto de 1921, que restringia a entrada de doentes e deficientes físicos no país (ALVES, 2019).

Em relação à questão discriminatória, esta está calcada na adesão das teses raciais europeias, dos séculos XVIII e XIX, por parte do Estado Brasileiro e, portanto, na reprodução do racismo de Estado (BASSO, 2013). Mediante uma política imigratória que historicamente preferiu os brancos e europeus, a questão da raça é antiga no país, e a imigração de mais de 3 milhões de brancos europeus, que chegaram ao país principalmente entre as décadas de 1880 e 1920, é bastante elucidativa nesse sentido. No período militar, a questão da preferência racial é realçada a partir da manutenção da reserva geográfica do protocolo relativo de 1967, isto é, da manutenção da exclusividade por refugiados de origem europeia, em detrimento da universalização da origem dos refugiados que chegaram ao país.

No entanto, foi justamente no período de retrocesso do governo militar, e da relativa ausência do Estado nas questões referentes ao refúgio, que surgem os atores estatais e não estatais, que se tornaram fundamentais na questão do refúgio, a sociedade civil organizada e o ACNUR.

A partir dos anos 1990, tendo como marco a lei do refúgio de 1997, fruto dos trabalhos

da sociedade civil organizada e do ACNUR em parceria com o Estado brasileiro, o Brasil avançou significativamente na questão do refúgio, através da aprovação de uma lei doméstica, a qual permitiu ao refugiado a elevação de sua condição político-jurídica (JUBILUT, 2007a). A lei do refúgio foi símbolo fundamental, de um avanço significativo da relação institucional do Estado Brasileiro com a questão dos refugiados, que se deu apenas na década de 1990, após cerca de 40 anos de restrições da reserva geográfica. A partir de então, o país começou a receber fluxos de refugiados de outras origens e raças (MOREIRA, 2012).

No entanto, as políticas da década de 1990 foram essencialmente de caráter regulatório, e os desafios pós-institucionais, isto é, as políticas que compreendem o momento posterior a regularização do refugiado no país, ficaram cada vez mais expostas, através do aumento gradual do fluxo de migrantes forçados, que chegam ao país. No bojo dos desafios pós-institucionais, a difícil tarefa da integração é caracterizada pela sua multidimensionalidade, uma vez que esta envolve questões políticas, econômicas, sociais, religiosas e culturais (AGER; STRANG, 2008).

Além disso, possui um caráter complexo a partir do desafio da aculturação, ou seja, da adaptação do refugiado na cultura local, sem fazer com que este perca, ou seja, impedido de expressar seus hábitos e costumes culturais (CASTLES *et al.*, 2002). Logo, o processo integrativo se destaca como elemento fundamental para a inserção e a inclusão dos refugiados na sociedade e na economia nacionais.

A lei 9.974 de 1997 trouxe uma oficialização político-jurídica de muita importância: o modelo nacional tripartite de proteção, assistência e integração dos refugiados, no qual, o recém criada Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, centraliza as ações na tarefa regulatória e integrativa, além de reconhecer tanto a sociedade civil organizada, quanto o ACNUR, como braços operacionais na integração local dos refugiados (ACNUR, 2016b). No entanto, a efetivação material do modelo tripartite, dentro do multidimensional processo de integração local, é colocada à prova em virtude das atuais problemáticas referentes à integração dos refugiados no Brasil (ACNUR, 2019b; BRASIL, 1997a).

A integração local, em suas dimensões social e econômica, são as preocupações fundamentais do presente trabalho, tarefa esta que se reflete nas questões laborais, de saúde, habitacionais e educacionais, apresentadas pelo aporte quantitativo e qualitativo que traz a monografia, aporte no qual permite afirmar que a atual integração socioeconômica dos refugiados no país é limitada e deficiente.

A partir do caráter incompleto e deficiente das políticas públicas para os refugiados, é

preciso analisar os responsáveis pela tarefa integrativa, no sentido de compreender suas suas limitações e problemas, que se refletem na problemática integração dos refugiados no país. Nesse contexto, o presente trabalho se propôs a analisar além do Estado brasileiro, o ACNUR, e partir da investigação presente ao longo do trabalho, denota-se que o ACNUR possui limitações políticas, operacionais e que limitam sua atuação dentro do modelo tripartite. Logo, há a evidência que o modelo tripartite se encontra atualmente desarticulado e o resgate do caráter articulador, em prol da efetiva integração dos refugiados recae sobre um ator não estatal também parte do modelo tripartite de integração: a sociedade civil organizada.

A sociedade civil organizada, como reflexo da sociedade civil, em relação à participação cidadã ativa, à representação democrática da mesma e na ampliação da esfera pública, compreende um ator fundamental para entender a sociedade brasileira e os movimentos sociais principalmente a partir da volta da democracia no país na década de 1980 (MIALHE; MALHEIRO, 2016).

A partir de seu crescimento, da complexificação de sua estrutura organizacional e das tecnologias aplicadas à sua estrutura de funcionamento, as Organizações da Sociedade Civil - OSC passam de um experimentalismo voluntarista a uma complexidade funcional relevante. Tal transformação lhes proporcionou um papel de destaque nas dinâmicas dos movimentos e das lutas sociais em questões como a democracia, os direitos humanos, a desigualdade social, entre outras problemáticas da sociedade brasileira nas quais o setor público é falho ou simplesmente inexistente (MIALHE; MALHEIRO, 2016).

Nesse contexto, as OSC que se dedicam aos refugiados no Brasil, têm como objetivo protegê-los, assistí-los e integrá-los à sociedade brasileira em seus aspectos cultural, social, jurídico e econômico principalmente. Na difícil tarefa da integração socioeconômica, o presente trabalho tem como objetivo analisar o papel deste fundamental ator não estatal na urgente e necessária rearticulação dos atores responsáveis pela integração social e econômica dos refugiados no país. Afinal, qual é e como se dá o diferencial da sociedade civil organizada, em comparação com os demais atores do modelo tripartite? Essa é a inquietação que guia o presente trabalho e que a monografia buscará demonstrar.

2. Metodologia

Essa monografia tem como premissa o fato de que a temática do refúgio, dada sua complexidade e multidimensionalidade, tem um caráter interdisciplinar intrínseco, o qual requer o apoio teórico e histórico não só da ciência econômica, mas de outros ramos das ciências humanas e sociais, os quais são fundamentais para a compreensão global do refúgio, e de suas dinâmicas dentro do campo da migração forçada (MOREIRA, 2012). Logo, se fez uso de estudos oriundos de áreas como a história, o direito, as relações internacionais, a sociologia e a ciência política. Além disso, o estudo se deu através de um arcabouço teórico e analítico que compreende a importância de métodos qualitativos e de métodos quantitativos para uma análise dinâmica e elucidativa da integração socioeconômica dos refugiados no Brasil.

Em relação aos métodos qualitativos, foi realizada uma extensa revisão bibliográfica dos principais estudos relacionados aos eixos de análise do refúgio, da integração socioeconômica e da sociedade civil organizada, tanto de maneira teórica-conceitual quanto de análises dinâmicas, que compreendem pelo menos dois dos três eixos centrais de análise.

As referências bibliográficas foram oriundas, tanto de fontes primárias como leis, decretos-lei e documentos oficiais do ACNUR, quanto de fontes secundárias, como livros, artigos de revistas acadêmicas, teses de doutorado, dissertações de mestrado, relatórios, atlas e sites nacionais e internacionais de notícias relacionadas à política brasileira e internacional.

Relativo aos métodos quantitativos, foi realizada uma pesquisa em bases de dados de instituições como o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, o ACNUR e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que continham números e estatísticas fundamentais para uma análise ilustrativa e elucidativa, complementar aos métodos quantitativos apresentados ao longo do trabalho.

3. Estrutura dos Capítulos

A partir da definição do objeto de estudo do trabalho, assim como dos métodos utilizados nesse esforço investigativo, a estrutura dos capítulos foi pensada de modo a conectar os fatos, os argumentos e as ideias principais entre cada capítulo e subcapítulo. O intuito principal foi o de tecer uma linha de raciocínio clara, detalhada e em consonância com a problemática que o trabalho estuda: o papel da sociedade civil organizada na integração socioeconômica dos refugiados no Brasil.

O capítulo 1 analisa o panorama contemporâneo, tanto global quanto nacional dos refugiados, através de um percurso histórico e jurídico-político da institucionalização do refúgio, com o objetivo de interpretar a atual situação dos refugiados no mundo e no Brasil, a partir de mudanças e continuidades as quais os levaram até a situação em que se encontram atualmente.

Nesse sentido, o subcapítulo 1.1 se concentra na compreensão do atual panorama do refúgio no mundo e as características de seus fluxos contemporâneos, a partir de um percurso histórico, político-jurídico e quantitativo da situação do refúgio a nível global. O foco central do subcapítulo é a análise institucional do refúgio, e como ela se dá frente a grave crise migratória atual.

Já o subcapítulo 1.2, tem como foco a contextualização da situação atual do refúgio no Brasil e suas especificidades históricas e político-jurídicas. Tal movimento tem foco na relação do Estado brasileiro com o refúgio, e na análise de sua relação institucional histórica com o tema.

O capítulo 2 se concentra no atual panorama da integração socioeconômica dos refugiados no Brasil, e na discussão de suas características a partir de um percurso histórico-teórico do que se entende por integração e suas especificidades históricas no Brasil. Além disso, se foca numa análise crítica do tema, a partir da interpretação de dados e estatísticas sobre o que se entende por integração socioeconômica, a fim de destacar seus problemas, deficiências e limitações.

Nesse contexto, o subcapítulo 2.1 investiga a integração local dos refugiados no país, através de um percurso histórico-teórico sobre o que se entende pelo termo integração, bem como da compreensão desta em suas esferas social e econômica. Além disso, através de uma análise histórica, o subcapítulo se propõe a entender como se deu a integração socioeconômica de refugiados no Brasil desde o início dos fluxos na década de 1940, no contexto das hospedarias de imigrantes, até o fim do século XX com a oficialização do modelo tripartite de

proteção, assistência e integração dos refugiados no país

O subcapítulo 2.2 investiga como se dá o processo de integração social e econômica dos refugiados no país, já no contexto da pós-institucionalização do refúgio, através da análise dos direitos políticos e sociais dos refugiados, fundamentalmente no tocante às esferas social e econômica. Isso se dá por meio de uma interpretação crítica e quantitativa da atual situação laboral, da saúde, habitacional e educacional, expoentes da integração socioeconômica dos refugiados no Brasil. A partir desta análise, o subcapítulo analisa como se dá a articulação dos atores estatais e não estatais responsáveis pela tarefa integrativa, tendo em vista o contemporâneo modelo nacional tripartite de assistência, proteção e integração dos refugiados.

O capítulo 3 estuda o papel da sociedade civil organizada na integração socioeconômica dos refugiados no Brasil, a partir de um percurso histórico-teórico do que se entende por sociedade civil organizada, assim como a sua especificidade no Brasil e seu diferencial no modelo tripartite de proteção, assistência e integração dos refugiados no Brasil.

Nesse cenário, o subcapítulo 3.1 analisa os aspectos teóricos e históricos da sociedade civil organizada no Brasil, em um primeiro momento o subcapítulo investiga as principais concepções teóricas, que se deram ao longo da história, do que se entende por sociedade civil organizada e de sua relação com a esfera estatal. Em um segundo momento, esta parte do trabalho estuda a história da sociedade civil organizada no Brasil com ênfase nos seus movimentos de expansão, evolução e complexificação, assim como de seus principais desafios na contemporaneidade.

Por fim, o subcapítulo 3.2 estuda o papel da sociedade civil organizada na integração socioeconômica dos refugiados no Brasil, através do foco nas organizações da sociedade civil para refugiados. A partir disso, o presente trabalho propõe que seu diferencial, em relação aos outros atores estatais e não-estatais, responsáveis pela integração socioeconômica, se dá através de seus potenciais articuladores. E, através de exemplos práticos de iniciativas de organizações da sociedade civil, que atuam no processo de integração desse grupo em alta vulnerabilidade social, o subcapítulo traz uma nova proposta de dinâmica de atuação entre os atores estatais e não estatais.

4. Importância do objeto de estudo

As primeiras décadas do século XXI, já sob a hegemonia do capitalismo ocidental, ou seja, sem ameaças de modelos alternativos à supremacia do capital mostraram, de modo amplo e claro, que as bases sobre as quais se assentam o capitalismo são frágeis. A partir do agravamento das mudanças climáticas, do gradual esgotamento das fontes não renováveis de geração de energia, da acelerada escassez de água em algumas regiões do planeta, da manutenção da fome, da diária extinção de espécies de animais e vegetais, das guerras civis e de uma sociedade cada vez mais polarizada e conservadora, a atual situação planetária leva, ao preocupante diagnóstico, de que há uma profunda crise civilizatória no capitalismo contemporâneo (TAIBO, 2017).

Nesse sentido, o capitalismo contemporâneo, a partir de sua característica complexa, e por meios de seus ininterruptos avanços tecnológicos e organizacionais, tenta camuflar a profunda crise, ao criar novos espaços de acumulação, e novas tecnologias de informação e comunicação. No entanto, do lado oposto dessa crescente complexidade há uma inerente brutalidade gerada por esse mesmo mecanismo, em uma dinâmica de atração para poucos e repulsão para muitos. Essa brutalidade é justamente o expoente primeiro da crise civilizatória e é exemplificado pela diária e constante expulsão de pessoas, espaços, culturas e reinos da natureza de seus lugares de pertencimento (SASSEN, 2014). É nesse sentido que entra a atual crise migratória, sem precedentes no mundo, desde a Segunda Guerra Mundial.

A migração forçada, tem razões várias como causas fundamentais desse deslocamento involuntário de pessoas, a atual guerra civil na Síria, os conflitos internos em países africanos como a República Democrática do Congo e em países asiáticos como o Afeganistão são exemplos pertinentes. Além disso, soma-se à lista a grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, em países da América Central, da Ásia e da África. Como se não bastasse, as perseguições políticas e étnicas, como a tentativa de genocídio dos Rohingya em Myanmar, também são exemplos claros e cruéis, dos motivos que levam essas pessoas a sair de seus países: a sobrevivência do indivíduo e de seus familiares (MOREIRA, 2012; UNHCR, 2020a).

No entanto, de modo paralelo à grave crise migratória atualmente vigente no mundo, tem-se a ascensão da extrema direita ao poder, e com ela o ultraconservadorismo de políticas, ideias e valores que tem reflexo indelével nas políticas migratórias domésticas. Figuras como o presidente dos Estados Unidos Donald Trump, o primeiro ministro húngaro Viktor Orbán, o vice primeiro ministro da Itália Matteo Salvini (2018-2019) e o chanceler austríaco Sebastian

Kurz, são exemplos notórios do retrocesso em relação à política migratória, assim como do resgate conservador da visão do estrangeiro como ameaça e como questão de segurança nacional (MOREIRA, 2012; PRGAMATISMO POLÍTICO, 2018; VILLEN, 2015).

O Brasil está atualmente, assim como os países citados, na contramão da democracia e consequentemente dos direitos humanos, há mais de quatro anos desde a ascensão de Michel Temer ao poder, e da eleição do atual presidente no final de 2018. O país vive atualmente uma significativa crise democrática, que se soma a crise econômica, política e social que se arrastam desde pelo menos 2013 no país. Nesse sentido, há um inerente reflexo da atual fragilidade democrática na questão da política migratória, em especial na política em relação aos refugiados.

O recente reconhecimento de 38 mil refugiados venezuelanos, pelo método *prima facie*³ por parte do governo brasileiro, não pode ser completamente alentador uma vez que os desafios pós-institucionais atualmente no Brasil são enormes, e a integração dos refugiados no Brasil ainda é problemática e incompleta (ACNUR, 2019b, 2020a; MOREIRA, 2012).

No contexto da integração socioeconômica no Brasil, a atual dinâmica de atuação dos atores estatais e não-estatais é dada pelo modelo tripartite de proteção, assistência e integração dos refugiados no país. Porém, há um ator não estatal que, através de redes de transferência de conhecimento, da captação de recursos, da interlocução com diferentes atores e esferas da complexa sociedade moderna, assim como da luta pelo respeito aos direitos sociais e humanos dos indivíduos, atua de maneira significativa na integração socioeconômica dos refugiados no Brasil: a sociedade civil organizada.

Em síntese, dado o contexto apresentado a nível internacional e nacional, a importância do estudo do papel da sociedade civil organizada, na integração socioeconômica dos refugiados no Brasil, se justifica pela necessidade humanitária e urgente de compreender a questão do refúgio, tanto no âmbito institucional, mas fundamentalmente no pós-institucional. E, nesse sentido, evidenciar o trabalho de atores muitas vezes pouco valorizados por um Brasil cada vez mais conservador e polarizado.

No contexto mais amplo, dado a crise civilizatória que vive o capitalismo contemporâneo e seus profundos efeitos em todas as esferas da vida humana, vegetal, animal e

³ O método *prima facie* trata-se de um processo de flexibilização dos trâmites e de um olhar coletivo para a concessão do refúgio elaborado pelo ACNUR. Ele pode ser usado em contextos de fluxos massivos de migração forçada que, dada a urgência de sua situação em relação a vulnerabilidade social, somado à impossibilidade da determinação individual de cada membro do grupo, opta-se por um procedimento coletivo de concessão da condição de refúgio no país de acolhimento (BRASIL, 2019b).

mineral do planeta, o tema do presente trabalho atua como uma defesa dos direitos sociais e humanos dos refugiados, isto é como uma resistência, e como forma de respeito aos direitos fundamentais do ser humano, frente às incertezas das liberdades individuais, e da vida na Terra.

Capítulo 1 - Panorama Contemporâneo do Refúgio

1.1 O Refúgio no Mundo

O presente subcapítulo tem como objetivo compreender o atual panorama dos refugiados, a nível internacional, a partir de um percurso histórico e jurídico-político do refúgio. Nesse sentido, a seção começa com uma trajetória histórica em relação à mobilidade humana até o final do século XIX. Em um segundo momento, se debruça sobre a questão institucional do refúgio em seus aspectos históricos. Para isso, é feita uma sintética recapitulação, desde a década de 1950 até o século XXI, ressaltando os principais marcos jurídicos e políticos que influenciaram a questão do refúgio assim como suas principais características atuais.

Em um movimento final, a seção se baseia no panorama quantitativo atual da questão dos refugiados, e em sua interpretação qualitativa, para evidenciar problemáticas preocupantes e urgentes no que concerne a atual crise migratória de refugiados no mundo.

“Quando confrontada com violência política ou ameaças de violência, uma pessoa tem o direito de lutar, de tentar escapar ou de desistir e possivelmente sofrer terríveis consequências” (LISCHER, 2014, p.1). A citação acima transcrita reflete, a partir da escolha de três caminhos possíveis, uma importante decisão na vida de milhões de seres humanos que influenciará, parcial ou integralmente, suas vidas de forma permanente, a partir do momento em que ela for tomada. No entanto, na contemporaneidade da sociedade atual, o simples ato de escolha, nesse contexto extremo, é dificultado dado a grave crise humanitária em que se vive ao redor do mundo neste século XXI.

A “tentativa de escapar”, descrita como segunda opção diante da problemática enfrentada na frase acima mencionada, pode levar ao indivíduo à uma situação de refúgio em um segundo país. Tal condição jurídico-política, que brinda direitos ao indivíduo, é recente e consta de um histórico de batalhas teóricas e práticas, para que então fosse finalmente concretizada. Entretanto, para entender o histórico jurídico-político do refúgio, é mister compreender inicialmente, ainda que de maneira breve, a definição do que se entende por refugiado atualmente no mundo, ou seja, segundo a ONU e posteriormente, analisar a histórico do refúgio em termos gerais.

Na contemporaneidade, se entende por refugiado, a definição atribuída pelo estatuto do refugiado do ACNUR de 1951, a partir de seu artigo 1º. É considerado refugiado todo o indivíduo,

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 1951, p.2).

A história do refúgio está inserida, invariavelmente, no contexto da história geral relativo à mobilidade humana, afinal

Não podemos entender as novas mobilidades sem o entendimento das velhas mobilidades. Pensar nas mobilidades nos termos de constelações de movimentos, representações e práticas nos ajuda a evitar amnésias históricas quando pensar sobre e com mobilidade (CRESWELL *apud* MACKOVÁ; KYSUČAN, 2016, p.23).

De antemão, é fundamental compreender a mobilidade como fenômeno inerente à condição humana, a migração é um processo social, relativa ou integralmente, relacionado às complexidades sociais, climáticas, econômicas ou culturais que condicionam e condicionaram a mobilidade humana. Logo, o *homo migrans* pode ser entendido como contemporâneo ao surgimento do *homo sapiens*⁴.

Foi nesse cenário de constante mobilidade, que o ser humano esteve em sua condição nômade ou seminômade, por milhares de anos, até a transição gradual a uma sociedade sedentária, graças à descoberta da agricultura ao redor de 10 mil anos atrás⁵. Desde então, houve um processo gradual de ressignificação do não ter uma casa e do que isso representava em termos sociais, políticos e culturais. É fato que o sedentarismo auxiliou para a percepção do nomadismo, como uma ameaça ou como sinal de condição socioeconômica subalterna. No entanto, pode-se dizer que as pessoas gozavam de relativa mobilidade até meados do século XIX na Europa. A situação começa a mudar, principalmente a partir do século XX, a partir de novas restrições à mobilidade oriundas de no grandes e graves conflitos geopolíticos (MACKOVÁ; KYSUČAN, 2016).

Ao mesmo tempo em que as novas restrições foram surgindo, oriundas de conflitos geopolíticos, como as duas primeiras guerras mundiais e outras guerras de menor envergadura, estes conflitos foram fundamentais para a criação de novos instrumentos que protegessem o direito à mobilidade humana, já que surgiram novas categorizações de migrantes em condição de vulnerabilidade social cada vez mais complexas e específicas.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Nesse cenário, o refúgio, como instituição político-jurídica remonta apenas ao início do século XX. Em um contexto dos grandes conflitos como a primeira Guerra Mundial (1914-1918), e outras guerras preliminares e posteriores como a guerra dos Bálcãs (1912-1913) e a guerra turco-grega (1919-1922), tiveram como consequência um grande deslocamento de pessoas, principalmente na região do então Império Russo⁶.

A partir de tal problemática cujas complicações eram tanto de caráter material, como a falta de suprimentos, e da coordenação de instituições responsáveis pelo tratamento de tal grupo, quanto jurídicos, devido à inexistência, até então, de instrumentos jurídicos que reconhecessem, e brindassem proteção a essa população. Em 1921 os Comitês Internacionais da Cruz Vermelha, em conjunto com as principais organizações responsáveis por questões humanitárias na época, reuniram-se para tratar da incipiente questão dos refugiados. Entre elas, estava a recém-criada Liga das Nações, organização que, após a concordância de todas, criou um alto comissariado para tratar a questão de tal grupo deslocado. Logo, ao longo das décadas de 1920 e 1930, esta assumiu a condição de organização líder na emancipação jurídico-político de refugiado (JAEGER, 2001).

No entanto, ela não foi a única, pois durante o período de existência da Liga das Nações (1920-1946), vários organismos internos foram criados para desempenhar o papel de alto comissariado para refugiados, sendo o mais longo o Comitê Internacional de Refugiados (1938-1947) e o pioneiro Escritório Internacional de Nansen para Refugiados (1931-1938). E, foi durante a gestão deste órgão, que se concretizou a convenção de 1933, o *International Status on Refugees*, a qual representou o principal marco jurídico das décadas de 1930 e 1940, na questão jurídica e política do refúgio⁷.

Após o fim da Liga das Nações, logo após a Segunda Guerra Mundial, surge uma organização de curta existência, mas de muita importância, principalmente no que se refere à história do Brasil com o refúgio, trata-se da OIR que existiu entre 1946 e 1951. A OIR surge como uma organização não-governamental em 1946 e, a partir de 1948, passa a integrar a ONU. Esta surge com o propósito de centralizar as ações e decisões sobre os refugiados da Segunda Guerra Mundial, principalmente relativo ao “milhão restante”, que se tratou de um massivo contingente populacional de refugiados, oriundos dos países me guerra, que ainda não haviam sido deslocados a um país de refúgio (ANDRADE, 2005).

⁶ Se estima segundo (JAEGER, 2001), que o número de deslocados na época foi entre 1 e 2 milhões de pessoas.

⁷ Ibid.

A OIR deixa de existir em 1951 e é substituída, dentro da ONU, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), esta passa a ser então, a principal organização intergovernamental que centraliza a questão do refúgio no mundo. Relativo ao processo histórico da elevação da condição jurídico-político do refúgio no mundo, é fundamental salientar que a recém-criada Organização das Nações Unidas, incluiu o direito ao asilo na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Tal fato foi preponderante para a posterior criação de um novo instrumento jurídico fundamental, relativo à solidariedade internacional, o refúgio.

Tais fatos estão entrelaçados, uma vez que o direito ao asilo⁸ serviu de base jurídica para o direito ao refúgio. O primeiro direito, que remonta a civilização grega e seu pioneirismo jurídico, dado sua longa experiência histórica, foi decisivo para que a legislação concernente ao refúgio viesse a existir (JUBILUT, 2007a). Logo, é ratificado em 1951, o Estatuto do Refugiado, estatuto este que deu luz ao principal documento de salvaguarda desta população crescente e vulnerável. No entanto, apesar do marco que representou tal documento, segundo Moreira e Salas,

A definição de refugiado contida na Convenção de 1951 – conhecida como clássica – nascia, contudo, fadada à inaplicabilidade aos fluxos posteriores a 1o janeiro de 1951 (a chamada reserva temporal constante no instrumento) e abria a possibilidade para que apenas pessoas oriundas da Europa pudessem ser reconhecidas como refugiadas (chamada de reserva geográfica) (MOREIRA; SALAS, 2018, p.20).

A partir dessas restrições, que evidenciavam o corte eurocêntrico contido nesse marco jurídico, tal documento limitava o fluxo de refugiados, quanto à sua origem e contexto temporal em que adquiriu tal condição. Foi necessário, mais uma década e meia para que o documento fosse atualizado no que se refere à tão aclamada universalidade temporal e geográfica, isso coube ao Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados (MOREIRA; SALAS, 2018).

Desde então, houve uma tendência a regionalização dos instrumentos jurídicos do

⁸ O instituto do asilo remonta a Grécia Antiga e perpassa o Império Romano. No período da Idade Média ele retrocede e volta a ganhar força a partir do século XVI no período renascentista. No entanto, seu avanço maior se deu na Revolução Francesa, no bojo da formação dos Estados Nacionais. Nesse contexto, o asilo ganhou conotação político-jurídica uma vez que “Por esse instituto jurídico um Estado tem o poder discricionário de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. É o que modernamente denomina-se asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas, e se subdivide em dois tipos: (1) asilo territorial – verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e (2) asilo diplomático – o asilo concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado” (JUBILUT, 2007, p.38).

refúgio, no sentido de tratar a questão a partir das especificidades regionais, além de fomentar à adesão mais efetiva dos Estados-Nação à questão das políticas públicas em relação aos refugiados. Nesse sentido, iniciativas como a Convenção Africana de 1969, a Declaração de Cartagena de 1984 e o Acordo Schengen dos anos 1990 foram exemplos dessa regionalização.⁹

No século XXI, tal processo de regionalização seguiu com importante destaque para a América Latina, a partir do Plano de Ação do México em 2004, no aniversário de 20 anos, da declaração de Cartagena, da declaração de Brasília de 2010, assim como do Plano de Ação do Brasil de 2014, no contexto do 30º aniversário da histórica declaração. A nível internacional é possível dizer que não houve nenhuma nova legislação que apresentou mudanças significativas a nível multilateral sobre a temática do refúgio desde 1967.

No entanto, tem havido um significativo esforço do ACNUR de estabelecer reuniões e novos instrumentos de conscientização sobre a temática do refúgio e estimular a adoção de políticas internas mais abertas, dos países filiados à ONU. Nesse contexto o Pacto Global para Refugiados firmado em dezembro de 2018 e o 1º Fórum Mundial de Refugiados realizado em dezembro de 2019 são claros exemplos (UNHCR, 2020b).

O breve percurso histórico, do avanço do instituto político-jurídico do refúgio no mundo e, principalmente suas atualizações mais recentes, evidenciam a importância que o tema possui na arena política e jurídica internacional nos dias atuais. Tal relevância é refletida a partir de seus números e da magnitude e multidimensionalidade que a temática do refúgio assumiu nas últimas décadas, fator este evidenciado pela dimensão quantitativa do fenômeno.

Até dezembro de 2019, de acordo com os dados oficiais do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), órgão responsável pelo refúgio dentro do sistema Nações Unidas desde 1950, 20,4 milhões de pessoas se encontravam em situação de refúgio sob o mandato do ACNUR. (UNHCR, 2020a). Em relação à origem dos refugiados reconhecidos pelo ACNUR, a Síria ocupa um lugar de destaque como principal país expulsor de sua população, fruto de uma guerra civil que entra em seu nono ano consecutivo, sem uma perspectiva clara de término. O contingente populacional sírio que

⁹ Tal regionalização foi bastante discrepante de acordo com os interesses políticos e econômicos dos países envolvidos em tais acordos como no caso da União Europeia e da crescente visão.

deixou o país e é reconhecido como refugiado, gira em torno de 6,6 milhões de pessoas¹⁰.

Os demais países, que ocupam os primeiros postos como países expulsos de contingentes populacionais massivos, dentro dos quais uma parcela é considerada refugiada, como pode ser visto na tab.1 abaixo, são: o Afeganistão com uma população refugiada de aproximadamente 2,7 milhões de pessoas, o Sudão do Sul com 2,3 milhões, Myanmar com 1,1 milhão de pessoas e a Somália com uma população refugiada em outros países de cerca de 905 mil pessoas¹¹.

Tabela 1 - Fluxo de refugiados, acumulado até 2019 por principais países de origem (Valores aproximados em milhares de pessoas)

País	População Refugiada
Síria	6.600.000
Afeganistão	2.700.000
Sudão do Sul	2.300.000
Myanmar	1.200.000
Somália	905.000

Fonte: Elaboração própria a partir de UNHCR (2020a).

Em relação ao destino desses refugiados, segundo o ACNUR, o principal país receptor é a Turquia, com uma população refugiada, em sua grande maioria síria, de aproximadamente 3,6 milhões de pessoas. Os demais países receptores, que conformam os cinco principais países de acolhida, que juntos refugiam 42% da população refugiada total – 8,5 milhões de refugiados – são: o Paquistão com 1,4 milhão de refugiados, sendo a sua grande maioria proveniente do país vizinho Afeganistão, a Uganda, com 1,3 milhão os quais vem de forma majoritária do país vizinho Sudão do Sul, a Alemanha, único país desenvolvido entre os principais países receptores de refugiados, com um contingente em seu território de cerca de 1,2 milhão de refugiados, sendo a sua maioria, refugiados sírios, e o Sudão, com 1,1 milhão de refugiados dos quais sua grande maioria provem do país vizinho Sudão do Sul¹². A tab.2, exemplifica e organiza a lista dos principais países de acolhimento.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

Tabela 2 - Fluxo de refugiados, acumulado até 2019 por principais países de acolhida (Valores aproximados em milhões de pessoas)

País	População refugiada
Turquia	3.600.000
Paquistão	1.400.000
Uganda	1.300.000
Alemanha	1.200.000
Sudão	1.100.000

Fonte: Elaboração própria a partir de UNHCR (2020a).

A partir do cenário quantitativo apresentado, é possível afirmar que todos os países que se enquadram como as principais origens dos fluxos massivos de refugiados, estão ou estiveram em conflitos e crises internas de origem política, econômica, militar ou étnica, que foram fundamentais para que seus efeitos recaíssem sobre a população civil. Os conflitos e as crises são, de fato, fatores diretamente ligados à migração forçada de pessoas, dentro e fora das fronteiras nacionais (LISCHER, 2014).

Em relação aos países receptores, a Turquia cumpre um papel fundamental como país receptor de refugiados, e dado a sua posição geográfica, atua como “ porta de entrada” à Europa. Tal fato, corrobora para este país seja signatário de um acordo com a União Europeia, referente a retenção de refugiados dentro do território turco e do impedimento do avanço do fluxo a outros países europeus, principalmente os da Europa ocidental (ACNUR, 2016a).

Por fim, dois pontos fundamentais são a compreensão de que os refugiados tendem a deslocar-se para os países mais próximos geograficamente, é o que acontece não só com a Turquia em relação à Síria, mas com o Paquistão em relação ao Afeganistão, a Uganda em relação ao Sudão do Sul e o Sudão em relação também ao Sudão do Sul. E, além disso, que a condição socioeconômica dos principais países receptores, em sua grande maioria, é delicada e limitada, entretanto são solidários no que se refere aos seus vizinhos.

Os dados compilados sobre a atual situação do refúgio no mundo pelo ACNUR, são de extrema importância tanto para governos, quanto para organismos multilaterais, no âmbito da formulação de novas políticas públicas e de novos instrumentos político-jurídicos que visem atuar junto à causa do refúgio.

Além disso, tais estatísticas também são chave para atores como a sociedade civil organizada, como agências humanitárias e organizações não-governamentais locais e

nacionais para a formulação de ações práticas no acolhimento, assistências, proteção e integração de tal grupo, assim como para o setor privado em relação às políticas de empregabilidade, e na atuação como atores de integração socioeconômica dos refugiados.

No entanto, é fato que o ACNUR, como principal organização atuante na compilação e formulação dos dados e estatísticas sobre o refúgio, ainda sofre com problemas operacionais e de definição sobre a problemática do refúgio, o que dificulta a acurácia e consistência dos dados (CRISP, 1999). Além disso, há uma inerente política relativa aos números, uma vez que vários atores globais como estados-nação doadores de fundos, países receptores de refugiados e até mesmo países de origem deste contingente populacional – geralmente em graves crises humanitárias e violações claras dos direitos humanos – tendem a evidenciar, ocultar e manipular os números de acordo com seus interesses, o que torna a questão os números sobre refúgio uma questão política central de análise¹³.

Neste sentido, os dados não-oficiais sobre o refúgio, ainda que possam apresentar problemas similares e até maiores que os dados compilados por organismos oficiais, tem a relativa vantagem de sofrer menos pressões políticas e oferecer uma análise mais fidedigna dos dados sobre o refúgio no mundo. Tal cenário poderia acontecer, se a atual concentração dos dados primários não estivesse em mãos do ACNUR e da OIM, ou seja, tais organizações concentram os dados primários a partir de suas próprias políticas metodológicas e operacionais¹⁴. Logo, o que se tem atualmente são interpretações secundárias de tais dados primários, que outros atores, como as organizações não-governamentais e institutos de pesquisa, universidades usam para criar suas próprias análises e interpretações¹⁵.

A questão da política dos números, assim como a manutenção dos desafios operacionais e metodológicos que dificultam a precisão de sua dimensão quantitativa, tem como reflexo claro a atual situação da crise migratória na Venezuela. Independente das considerações ideológicas sobre as origens de sua crise política, a crise humanitária decorrente desta gerou até dezembro de 2019, de acordo com números do ACNUR, ao

¹³ Ibid.

¹⁴ Ver MACKOVÁ e KYŠUČAN (2016).

¹⁵ A partir das buscas por dados não-oficiais sobre o refúgio e a migração forçada, foi a conclusão em que se chegou, tendo como exemplo os dados do Migration Policy Institute dos Estados Unidos e do The Refugee Project.

redor de 4,5 milhões de pessoas que deixaram o país (UNHCR, 2020a).

Desse contingente total, 2 milhões são imigrantes legais em outros países ao redor do globo, no entanto, apenas uma minoria já foi reconhecida como refugiada, principalmente nos países vizinhos da nação sul-americana, e são sujeitos de direitos nesses respectivos países, este número é de apenas 93 mil refugiados, segundo o relatório do ACNUR. Mas os quase 795 mil venezuelanos que entraram com solicitações de refúgio por toda a América Latina, até dezembro de 2019, são um reflexo do desafio tanto teórico como prático que o caso venezuelano traz para a temática do refúgio¹⁶. Na questão teórica, talvez esse contingente populacional, por não se encaixar na – muitas vezes conturbada – definição de refugiado, esteja carente de uma nova denominação pela academia, como migrantes de crise ou de sobrevivência (MOREIRA; SALAS, 2018).

Nesse cenário, tem-se que pelo menos 1,6 milhões de venezuelanos se encontram em um limbo político-jurídico, isto é, são migrantes em condições ilegais ou por não solicitarem formalmente o refúgio, ou pelo fato da Venezuela não ser considerado um país em grave situação generalizada de violação de direitos humanos por alguns países. Logo, o complexo cenário venezuelano é um reflexo chave da atual dificuldade política e jurídica da condição de refúgio no mundo. A tab.3 sintetiza e deixa mais clara, a delicada e desafiante situação dos migrantes venezuelanos atualmente.

Tabela 3 - Situação dos venezuelanos que deixaram o país, acumulado até dezembro de 2019 (Em milhares de pessoas)

Contingente total aproximado	Venezuelanos reconhecidos como refugiados aproximadamente	Venezuelanos solicitantes de refúgio em outros países aproximadamente	Imigrantes legais em outros países aproximadamente	Contingente aproximado em situação de limbo político-jurídico
4.500.000	93.000	794.500	2.000.000	1.600.000

Fonte: Elaboração própria a partir de UNHCR (2020a).

Desde o início de 2020, um novo fator de caráter emergencial e humanitário se soma à problemática da migração venezuelana e a temática do refúgio no mundo. Pelo seu caráter recente, assim como pelo seu efeito rápido e avassalador, a pandemia do coronavírus tem um profundo efeito multidimensional, pois tem reflexos em quase todas as esferas da vida humana. No tocante à sua relação com o refúgio, a maior pandemia do

¹⁶ Ver ACNUR (2020).

século XXI reforça a relação conturbada entre migração e saúde (DIAB, 2020).

Desde o dia 17 de março de 2020, quando o ACNUR junto à OIM interrompeu suas operações de reassentamento de refugiados a partir das orientações da OMS, os refugiados, solicitantes de refúgio se encontram em uma situação de grande vulnerabilidade, uma vez que, na maioria dos casos, estes não têm acesso às condições mínimas de higiene e não tem como preparar-se e prevenir-se de futuros contágios. Além disso, a maioria de seus países de origem ou até mesmo de destino, não tem recursos ou condições de incluí-los em planos de preparação e prevenção em relação ao vírus, ainda que nenhum caso de contágio massivo tenha sido registrado até a escrita desse documento (DIAB, 2020).

No atual cenário, ainda que a pandemia represente um caso extremo de caráter emergencial, os migrantes e refugiados que se encontrem em condições de extrema vulnerabilidade social em seus países de origem não podem ser impedidos de migrar e refugiar-se, no caso em que estejam em risco de vida de acordo com a convenção de 1951 e do protocolo de 1967¹⁷.

Nesse contexto, o panorama atual do refúgio se torna ainda mais desafiador, dado o brote da pandemia do coronavírus e seus possíveis efeitos sobre essa população, que pode ter sua situação de alta vulnerabilidade social ainda mais aumentada se planos de resposta não forem montadas de maneira coordenada, e sobretudo, humanitárias.

Logo, a atual crise de migração forçada, o exemplo icônico e desafiador do êxodo venezuelano, somados à pandemia do coronavírus, leva a atual situação do refúgio no mundo para um significativo nível de complexidade. Tal complexidade, como característica intrínseca ao fenômeno do refúgio contemporâneo, também deve ser aplicada a um aspecto mais amplo, que abarca não somente o microcosmos da migração forçada mas todo o macrocosmos do capitalismo avançado refletido na sociedade contemporânea.

A complexidade da sociedade contemporânea, pode ser parcialmente entendida como uma busca incessante por avanços organizacionais e técnicos, sustentados por um aparato tecnológico cada vez mais completo e automatizado, cujos reflexos são as tecnologias da informação, os instrumentos financeiros de acumulação de capital e os grandes espaços de acumulação, de entretenimento e de consumo das grandes metrópoles

¹⁷ Ibid.

e megalópoles do Norte e também do Sul global (SASSEN, 2014).

No entanto, a problemática central do capitalismo avançado se refere aos efeitos de tal complexificação. A complexidade contemporânea, através de mecanismos sutis mas sobretudo explícitos, produz brutalidades massivas que são refletidas pelas expulsões de empresas e espaços, e também de pessoas, das mais distintas formas e meios¹⁸. Nesse contexto, a partir do percurso histórico e jurídico-político do refúgio em sua esfera internacional, proposto por este subcapítulo, é possível inferir que, na contemporaneidade do fenômeno do refúgio, a manutenção do processo de institucionalização, à níveis regionais e nacionais, é necessário, porém limitado.

Sua limitação está diretamente vinculada ao exarcebamento da crise de migração forçada, com o aumento significativo dos fluxos de refugiados, ao mesmo tempo em que políticas migratórias nacionais e regionais dificultam a mobilidade desse fluxos. Logo, a esfera político-jurídica deve moldar-se ao caráter emergencial que o atual cenário da migração forçada exige, e buscar soluções duradouras para uma relação institucional mais humanitária e menos política com o refúgio.

Dado a pertinente contextualização do panorama atual do refúgio a nível internacional, é justamente sobre a análise da relação institucional que o próximo subcapítulo se debruçará. A partir de um novo percurso histórico e jurídico-político, o atual panorama do refúgio será analisado no contexto do Brasil e de suas inerentes especificidades.

¹⁸ Ibid.

1.2 O Refúgio no Brasil

Essa seção tem como objetivo compreender o panorama contemporâneo do refúgio no Brasil, e suas especificidades históricas e jurídicas políticas a partir de um percurso histórico e analítico. O subcapítulo começa com um percurso histórico da política imigratória do Estado brasileiro, desde o último quartil do século XIX no Brasil Império até o fim da Segunda Guerra Mundial, e, através de uma interpretação crítica, entender em que bases se assentaram tais políticas.

Em um segundo momento, já na incipiente relação do aparato estatal com o refúgio no pós-segunda guerra, é feita um trajetória histórica e quantitativa, desde a década de 1940 até os dias atuais, das características principais que moldaram a relação institucional do Estado com o refúgio nas últimas sete décadas, ressaltando atores e marcos jurídicos principais deste período.

Em um movimento final, a partir da análise do percurso histórico e quantitativo trazido pela seção, faz-se uma análise da atual relação institucional do Estado com a questão dos refugiados e lança-se luz a um grande desafio da contemporânea política para refugiados no Brasil.

A relação do Estado brasileiro com o refúgio não remonta a partir da oficialização político-jurídica do refúgio no país, com o marco da assinatura do Estatuto dos Refugiados, por parte do Estado brasileiro, em 1952. Ter como ponto de partida tal episódio seria como apagar fatos significativos anteriores a tal data, que são chaves no entendimento da relação cargada de condicionamentos e interesses nacionais, entre o Estado Brasileiro e a questão dos refugiados.

A segunda metade do século XIX foi um período importante e desafiante para o Império Brasileiro, após a limitação progressiva da prática da escravidão, com a progressiva redução da disponibilidade de escravos como principal mão de obra para as práticas agrícolas no país. Segundo Villen (2015, p.26) “A extinção do tráfico de escravos (1850) é a causa imediata da desestruturação do regime escravista, bem como o principal elemento propulsor das migrações internacionais no Brasil, no que concerne à categoria trabalho livre.” Neste contexto, se dá início, de maneira lenta e gradual, o surgimento do trabalhador livre, ao passo que começam as primeiras políticas migratórias para a atração de imigrantes, como principal força de trabalho para o Império, e depois para a República (VILLEN, 2015).

Já no fim do império, e no começo do Brasil republicano, a questão migratória se torna mais organizada e influente na política nacional, tendo como um de seus principais expoentes a Sociedade Central de Imigração (1883-1891), grupo de profissionais liberais urbanos do Rio de Janeiro, que apesar de estarem diretamente ligados à cargos públicos no Império, tinham influência política no assuntos tocante à imigração (CARREGA, 2019).

Durantes seus oito anos de existência, a SCI atuava nos discursos e materiais de propaganda relacionados à atração de estrangeiros ao Brasil, além da publicação periódica de seu boletim *A Imigração*, no qual se viam refletidas as ideias do grupo em relação aos condicionamentos e requisitos dos imigrantes que deveriam chegar ao país¹⁹.

A curta existência da Sociedade Central de Imigração foi um reflexo simbólico dos conceitos teóricos que nortearam a política migratória do Brasil Império e do Brasil República, e que se manifestaram durante todo o século XX, em menor o maior grau e que, naturalmente, estão diretamente ligados à relação do Estado brasileiro com o refúgio, a saber: a questão da raça, a questão da segurança nacional e a questão do trabalho no âmbito do utilitarismo econômico (ALVES, 2019).

Durante a Primeira República (1889-1930), a questão da raça foi preponderante uma vez que, movido pelas então teorias raciais que surgiam na Europa no bojo das teses eugenistas, o governo brasileiro tinha uma clara intenção de orientar a política migratória para o *branqueamento* da população brasileira e o desenvolvimento cultural, social e econômico através da miscigenação selecionada. Nesse âmbito houve uma clara preferência à imigrantes brancos provenientes da Europa e a restrição à indígenas asiáticos e africanos, os quais deveriam reportar-se ao Congresso Nacional para que sua situação fosse avaliada, como evidencia o decreto n° 528 de 28 de junho de 1890²⁰. Esse mesmo decreto, evidenciava a questão do utilitarismo econômico através do trabalho, uma vez que outro condicionamento para o migrante era que este estivesse em condições de exercer um trabalho.

Diante da necessidade de suprir o mercado de trabalho e da possibilidade de escolha do recrutamento dos coolies – trabalhadores chineses e indianos importados, principalmente durante o século XIX, em diversos territórios dos Impérios coloniais e em países como os EUA, Canadá e Austrália dentro de um regime de trabalho sazonal – ou até mesmo de africanos na condição de cidadãos,

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

entra em cena neste período uma empreitada política destinada à defesa da necessidade da imigração propriamente europeia(...) (VILLEN,2015, p.34).

No início do século XX, a partir da eclosão da Primeira Guerra Mundial bem como de outras guerras de menor envergadura anteriores e posteriores ao conflito, uma das consequências da catástrofe humanitária, foi o surgimento de vítimas do conflito em condições extremas de vulnerabilidade social, que necessitavam de proteção, assistência e integração especiais (JAEGER, 2001).

Nesse contexto, nasce a questão dos refugiados como um fenômeno novo dentro da migração forçada. Se o ano de 1921 foi um marco a nível internacional em relação ao refúgio, com a primeira reunião dos principais órgãos humanitários da época para tratar e avaliar sobre tal questão, este também foi um ano que exemplificou o caráter conservador e utilitarista com o qual o Estado brasileiro ainda lidava no tocante ao tema.

Ainda que não existisse qualquer legislação relacionada ao refúgio, o decreto n° 4.247 de 6 de janeiro de 1921, regularizava a entrada de estrangeiros no país. No entanto, tal legislação tinha, uma vez mais, forte caráter utilitarista e notável apelo às questões de segurança nacional. Logo, era proibida a entrada de deficientes físicos e portadores de doenças contagiosas e/ou incuráveis (BRASIL, 1921). Além disso, qualquer tipo de comportamento ou atitude que poderia ser considerada nociva à ordem nacional seria passível de expulsão do país²¹.

O período que compreende a Era Vargas no Brasil (1930-1945), marcou uma relativa continuidade em relação às ideias e conceitos que caracterizaram a política migratória na primeira república, no entanto tal período marcou a emergência de novos conceitos ideológicos, decorrentes do conturbado contexto internacional que influenciaram a postura do Brasil frente aos imigrantes. Outro fator fundamental para a compreensão da era Vargas, relativo ao aumento do caráter restritivo da política migratória, é a ascensão de uma categoria emergente no cenário social brasileiro, a do trabalhador nacional.

Pela primeira vez, num país com herança escravista, essa categoria seria elevada, formalmente, ao primeiro plano, situando-se ao lado, não abaixo, daquele imigrante. Este último continuará sendo almejado, porém de forma ainda mais seletiva para responder aos parâmetros da modernização dependente (VILLEN,2015, p.62).

²¹ Ibid.

Neste novo contexto, no decênio 1931-1940, chegaram ao Brasil por volta de 22 mil imigrantes, o que representava um contingente quase 90% menor em relação ao decênio anterior (ANDRADE, 2005). Tal panorama quantitativo foi reflexo de uma política migratória de caráter significativamente restritivo, a qual pode ser exemplificada a partir das constituições de 1934 e 1937 da era Vargas. Na constituição de 1934, as novas proposições referentes à política migratória sinalizavam para um tratamento mais árduo e rigoroso relativo aos migrantes. Além disso, restringia a entrada de surdos, cegos e ciganos, estabelecia cotas para a imigração e complexificava, ainda mais, o decreto de 1921 em relação às ameaças à ordem pública, o que denotava a forte relação entre segurança nacional e imigração (ALVES, 2019).

No período do Estado Novo (1937-1945), a política migratória segue como pauta diretamente vinculada à segurança nacional, tal fato fica claro com a criação, em 1938, do CIC (Conselho de Imigração e Colonização), que passaria a ser o órgão responsável pela regulação da política migratória no país e com autonomia para suspender, por motivos socioeconômicos, a entrada de indivíduos de certas raças e origens (BRASIL, 1938).

Além disso, no ano seguinte, em 1939, o órgão também passou a ser responsável pelo estudo da seleção migratória, isto é, pela verificação de fatores qualitativos do migrante, que visavam à favorecer os interesses nacionais. Tais fatores evidenciam a volta da questão das teses raciais, e sua influência na política migratória, que já estavam presentes na legislação desde a segunda metade do século XIX²².

Com o advento da segunda guerra mundial e o início do fluxo massivo dos migrantes forçados vítimas da guerra, o Estado Novo aumentou suas restrições e seu caráter seletivo em relação à imigração, a partir do decreto-lei nº 3.175 de 7 de abril de 1941, que suspendeu a concessão de vistos temporários e permanentes para a entrada de estrangeiros no Brasil. No entanto, já em 1945, com o fim da segunda guerra mundial, a seletividade foi mantida, porém, em um novo contexto, de modo a valorizar a imigração europeia, vítima da segunda guerra mundial, ou seja, o decreto-lei de 1941 foi revogado e uma nova legislação foi criada de modo a vincular a imigração seletiva de ascendência européia com o desenvolvimento étnico-cultural do país (ALVES, 2019).

É importante salientar que durante o período 1921-1933, o qual compreende o fim

²² Ibid.

da República Velha e o começo do Estado Novo, a figura do refugiado vinha ganhando relevância no contexto político e jurídico internacional, a partir de acordos intergovernamentais, que culminaram na convenção de outubro de 1933, sobre a questão dos refugiados russos, armênios e de outras nacionalidades (LEAGUE OF NATIONS, 1933). Simultaneamente, o que ocorreria no Brasil era uma restrição cada vez maior aos imigrantes que agora, no contexto da migração forçada e da nascente figura político-jurídica do refúgio, ganhava um grau maior de complexidade. No entanto, a postura brasileira no período tratou-se de uma manutenção de valores arcaicos e arraigados no seio político-jurídico da Nação.

O período de 1946 a 1950, representou uma relativa e gradual abertura da política migratória brasileira, principalmente referente ao recebimento de fluxos massivos de refugiados de guerra da Europa,

Findada a II Guerra Mundial e iniciado o regimento da ONU, o Brasil encontrou como forma de mostrar seu apoio aos países do Bloco Ocidental a inclinação para a questão dos refugiados, aceitando o reassentamento de refugiados europeus no país. Todavia, quando a Constituição da Organização Internacional para os Refugiados (OIR) foi votada, em 15 de dezembro de 1946, o Brasil foi um dos 18 países que se absteve, demonstrando que apesar de estar cooperando com o Bloco Ocidental, ainda não possuía grande interesse sobre a problemática dos refugiados (ALVES, 2019, p.50).

Neste contexto, pode-se inferir que a adesão do Brasil à questão dos refugiados, como reflexo da relativa abertura de sua política migratória, se deu sob pressão do cenário político internacional dada o seu posicionamento junto aos aliados. Contudo, fica claro seu verdadeiro posicionamento, ou seja, sua relativa indiferença, exemplificada pelo fato da não adesão à Constituição da Organização Internacional para os Refugiados.

Em 1948, terminada as negociações para uma aliança entre o Brasil e a OIR, a partir de uma comissão mista, firma-se um acordo oficializado pelo decreto-lei 25.796 de 10 de novembro de 1948. Neste o Brasil poderia manter seu histórico caráter seletivo na escolha e categorização dos refugiados que seriam aceitos no país. A partir disso, estima-se que entre 1948 e 1949 o Brasil recebeu 14.016 refugiados, com destaque para o fluxo de poloneses e húngaros (ANDRADE, 2005). Porém, é importante frisar que tais refugiados possuíam o status jurídico-político de imigrantes comuns no Brasil, isto é, o país como já se sabe, não tinha uma legislação específica para esta classe de migrantes forçados (HAYDU, 2009).

A década de 1950 representou um período importante na relação do Brasil com o

refúgio. Após o fim da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), a liderança política na arena global sobre o tema do refúgio, passou ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), fundado no fim de 1950. No ano seguinte, em 28 de Julho de 1951 foi aprovada, em assembleia das Nações Unidas, o Estatuto dos Refugiados (UNHCR, 1951). No ano de 1952, ocorreu a assinatura da convenção pelo governo brasileiro, no entanto a aprovação pelo congresso e a promulgação do conteúdo do estatuto a nível nacional só ocorreram em 1960 e 1961, respectivamente (MOREIRA, 2012).

Para a compreensão da postura do Brasil na década de 1950 e no começo da década de 1960 em relação à questão do refúgio, é fundamental entender que em alusão ao contexto político internacional da época, em plena Guerra Fria, o Brasil adota uma política externa a favor do bloco ocidental e anticomunista, em consequência, havia uma facilitação inerente a refugiados que fugiam do bloco comunista²³.

Além disso, se torna membro do comitê consultivo do ACNUR e ganha notoriedade política na questão do refúgio. No que concerne o contexto nacional, a relação com o refúgio, esteve, uma vez mais, presa à interesses nacionais e a condicionamento históricos como a preferência por europeus e o utilitarismo econômico no que se refere a pessoas aptas a entrar ao mercado de trabalho²⁴. No entanto, é inegável os avanços institucionais na questão do refúgio no período (1945-1964) a partir dos fatos citados anteriormente. A institucionalidade do refúgio ganhou força, ainda com todos os seus limitantes, durante essas duas décadas, porém, a partir da instauração do regime militar, tais avanços sofreram um significativo ponto de inflexão.

O período da ditadura militar no Brasil (1964-1985), representou um recrudescimento da postura nacional em relação à recém-iniciada e relativa abertura do Estado brasileiro aos refugiados. A ideologia conservadora tecnocrata, que tomou conta da política brasileira, principalmente nos primeiros 15 anos de ditadura, foi fundamental para o um caráter limitante e restritivo das ações públicas voltadas aos refugiados.

A questão da segurança nacional foi um ponto central da política militar e naturalmente, teve efeitos na questão da política migratória e da política em relação aos refugiados. O Conselho de Segurança Nacional (CSN) criado em 1967 e os decretos n° 941 de 1969 e n° 66.689 de 1970, que versavam sobre a situação jurídica do estrangeiro, assim como sobre as políticas de entrada e saída de estrangeiros do país, foram exemplos

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

claros do corte nacionalista e conservador das políticas no que concerne à mobilidade humana²⁵.

Nesse contexto, a adesão ao protocolo de 1967 do regime militar foi parcial, uma vez que, ainda que adepto ao novo documento que buscava suprir as carências das reservas temporal e geográfica que existiam no estatuto de 1951, o Estado brasileiro optou por manter a reserva geográfica, e continuar recebendo apenas refugiados europeus. Ou seja, os novos fluxos de refugiados que eram formados no sul global nos continentes africano, asiático e em países latino-americanos - no surgimento de novos governos autoritários - não eram reconhecidos como refugiados pelo governo brasileiro (MOREIRA, 2012).

Além disso, é fundamental compreender que, ainda que houve um notório aumento do caráter restritivo em relação à política de refúgio e imigração – se comparado a períodos anteriores - os fundamentos que guiavam tais políticas já eram bem conhecidos ao longo da trajetória histórica da migração, da migração forçada e do refúgio no Brasil.

Nesse contexto, segundo Moreira (2012, p.100), “A admissão de refugiados se assentava nos interesses nacionais fundados na lógica da segurança e perpassava o espectro político-ideológico fundamentado pela ameaça comunista, fator orientador tanto da política externa como interna nesse momento.” No tocante a visão dos refugiados estar cada vez mais vinculada à questão dos direitos humanos, houve um significativo distanciamento da política externa e interna do Estado brasileiro no que se refere à questão, o que conseqüentemente, o levou a ser alvo de denúncias e graves acusações sobre violações de direitos humanos.

O final da década de 1970, já no final da ditadura militar, aumenta a presença de atores não-estatais e de organismos internacionais, atores os quais que a partir de então estariam presentes de maneira ativa no cenário das políticas em relação aos refugiados no Brasil. Em 1977, começaram trabalhos de organizações internacionais e nacionais ligadas à Igreja Católica²⁶, na ajuda e proteção aos refugiados que viviam no Brasil, além disso, no fim da década de 1970, o ACNUR instala um escritório no Rio de Janeiro e começa seus trabalhos no Brasil. (MOREIRA, 2010).

O últimos anos do do regime militar no Brasil (1980-1985), representaram uma correlação de forças entre a manutenção de um caráter restritivo da política em relação aos

²⁵ Ibid.

²⁶ É importante lembrar pelo menos desde a década de 1950, instituições religiosas ligadas à Igreja Católica já atuavam no acolhimento e na proteção de migrantes forçados e refugiados no Brasil.

refugiados por parte do Estado, e a cada vez mais forte coalizão entre atores não estatais, sobretudo as organizações religiosas vinculados à Igreja Católica e o ACNUR. Essa parceria advogava em prol de uma política de abertura e flexibilização à tais políticas, tendo como bandeira principal a defesa dos direitos humanos e à adesão integral do Brasil à convenção de 1951 (MOREIRA, 2012).

Sobre o posicionamento do governo, a lei n° 6.815 de agosto de 1980, foi um importante reflexo da manutenção de uma postura conservadora do governo em relação aos estrangeiros no Brasil. Conhecida como Estatuto do Estrangeiro, seu conteúdo versava a partir de uma posição de alerta sobre a presença de estrangeiro no país, e que esta estava diretamente condicionada a diversas questões, como a segurança nacional, questões socioeconômicas, demográficas e da defesa do trabalhador nacional (BRASIL, 1980).

No entanto, a partir da emergência de novos atores não-estatais, que passaram a ter papel importante na questão do refúgio, tal período viu avanços importantes que, gradual e lentamente, abririam espaço para o processo de redemocratização e, nesse bojo, a valorização da questão do refugiado no Brasil. A partir da interpretação jurídica da nova lei, os atores não-estatais encontraram a possibilidade do direito ao asilo no Brasil, ou seja, passava a ser concreta a oportunidade, de pessoas vítimas de perseguição política, principalmente de outros países latino-americanos sob ditadura militar, poderem recomeçar a vida no Brasil.

Nesse contexto, entre 1980 e 1982, o Brasil recebeu cerca de 85 asilados políticos, sendo sua maioria de Cuba e da Colômbia (MOREIRA, 2012). Outro avanço político importante foi a oficialização da presença do ACNUR no país, após anos de pressão política, externa e interna, para o reconhecimento oficial do órgão, que veio a partir de meados de 1982.

O período de redemocratização no Brasil, representou uma reflexão importante na questão do refúgio, pois desde o período da Ditadura Militar o Brasil passou a ser um país não só de destino, mas também de origem de refugiados e de outras categorias da migração forçada. A falta de liberdades individuais da ditadura, deram lugar à hiperinflação e à uma conjuntura econômica perversa que levou mais de 1,2 milhão de brasileiros a migrarem, nos primeiros anos de redemocratização, em sua maioria para países desenvolvidos do globo (MOREIRA, 2010).

No entanto, a partir do processo do fim da ditadura militar e da volta da democracia, tal mudança chave do sistema político vigente no país, abriu portas para novos valores que

alicerçavam o *modus operandi* da política no país. Nesse contexto, a questão do refúgio ganhou relevo e avanços significativos que se refletem até os dias atuais.

A partir de 1985, a partir do governo de José Sarney, no bojo da significativa mudança da política externa brasileira, a questão do multilateralismo e dos direitos humanos se tornaram centrais, e há um alinhamento cada vez maior com as proposições da ONU sobre o tema. Relativo à política interna, a reformulação política teve como marco principal a Constituição de 1988, e nesta, a questão da institucionalização do refúgio ganhava terreno a partir de avanços de direitos, no âmbito dos direitos humanos e na concessão de asilo político no país (MOREIRA, 2012).

Em 1989, após décadas de pressão política da sociedade civil e do ACNUR, bem como de protestos por parte da própria população refugiada não reconhecida, o Brasil retirou a restrição da reserva geográfica e passou a considerar refugiados latino-americanos, africanos e asiáticos²⁷.

O ano de 1990 foi histórico uma vez que, após quase 40 anos de lutas por parte de atores não estatais, o estado brasileiro, através do decreto n° 99.757, passou a reconhecer integralmente o conteúdo da Convenção de 1951, ou seja, passou a considerar o artigo 15, que versava sobre o direito a associação e sindicalização e o artigo 17, que concedia o direito à trabalhos assalariados²⁸.

A partir do reconhecimento integral da convenção de 1951, a década de 1990 começa com uma significativa pressão política, por parte de atores não estatais, para a criação de uma legislação brasileira em relação ao refúgio. Os avanços seguiam notórios,

No ano subsequente, a Portaria Interministerial n. 394 de 29/07/1991 passou a regular a concessão de documentos de identidade, de viagem, de carteira de trabalho e previdência social, com validade de dois anos prorrogáveis quantas vezes fossem necessárias, e a facultar a vinculação dos refugiados a sindicato e inscrição em órgãos de classe (MOREIRA, 2012, p.175).

A aplicação completa da convenção de 1951 só aconteceu de maneira definitiva no Brasil após quase 40 anos de sua assinatura por parte do Estado brasileiro, o que representava um avanço jurídico-político da figura do refugiado no Brasil, importante, porém não suficiente. No entanto, a declaração de Cartagena de 1984²⁹, continuava sem

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ A Declaração de Cartagena de 1984 foi um marco político-jurídico importante na história do refúgio na América Latina e no mundo. Além de conter os avanços ratificados no protocolo de 1967, a declaração inaugura o que se entende por definição ampliada de refugiado, ou seja, além das questões de raça, nacionalidade, das

adesão formal do governo brasileiro e o Brasil adentrava a década de 1990 com avanços importantes, mas ainda com muito entraves e resquícios de uma política para refugiados seletiva e conservadora³⁰.

Em relação ao panorama quantitativo, a partir da retirada da reserva geográfica em 1990, o Brasil começa a receber fluxos provenientes de vários países do mundo. No entanto, é importante salientar que ainda neste período, a questão do refúgio não estava centralizada em um único órgão do governo, e era dividida entre vários organismos como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Justiça, entre outros, com um apoio central por parte do ACNUR (MOREIRA, 2012).

Neste contexto, o panorama quantitativo entre 1990-1992 carece de discriminação aprofundada. Segundo dados do ACNUR, neste período entraram ao Brasil 16.163 pessoas em condição de refúgio.

A partir de 1993, a questão do controle quantitativo e qualitativo do refúgio passou a estar a cargo do ACNUR, que em 1993 registrou a entrada de 5.925 pessoas em condição de refúgio, sendo a grande maioria de origem desconhecida – manutenção de uma carência de discriminação aprofundada de tais fluxos – e mais de 1.300 angolanos. No ano seguinte, em 1994, o ACNUR registrou a entrada de 2.223 pessoas em condição de refúgio, sendo 1.228 delas de origem angolana, país que se encontrava em plena guerra civil desde 1975.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), marcou um significativo avanço, jurídico, político e institucional na temática do refúgio. Baseado nos acordos da convenção de Viena de Direitos Humanos (de 1993), o governo federal passou a tratar a questão do refúgio vinculada à questão dos Direitos Humanos, como reflexo dessa nova política o governo lança em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) (MOREIRA, 2010).

Nesse contexto, a nova postura em relação à política externa e interna do governo, aliado à influência política cada vez mais presente do ACNUR e da sociedade civil organizada, por meio de ONGs e de instituições religiosas, levou a questão da criação de

perseguições políticas e étnicas e dos diversos tipos de violência, o documento considera como refugiado toda e qualquer pessoa vítima de uma grava e generalizada violação de seus direitos humanos.

³⁰ É importante mencionar que, no tocante à política migratória em geral, ainda que no refúgio a década de 1990 representou avanços importantes, naquele período o Estado Brasileiro mantinha o conservador Estatuto do Estrangeiro de 1980 e não aderiu, como não o fez até a escrita do presente trabalho, Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990 (ONU, 1990).

uma legislação doméstica à sua oficialização (HAYDU, 2009).

No ano seguinte ao lançamento do PNDH, é aprovada a lei n. 9.474 de 1997, conhecida como a lei do refúgio. Tal lei passa a ser um marco nas políticas públicas em relação aos refugiados no Brasil. Nesta, o Brasil adota a definição ampliada de refugiado que consta na declaração de cartagena de 1984.

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 à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

A partir de uma análise ampla do documento, verifica-se que o conteúdo da lei consta de 8 títulos que tratam os seguintes temas: questões conceituais e definitórias do que é ser refugiado assim como de suas questões jurídicas; questões relativas ao ingresso ao território nacional e da solicitação de refúgio; a criação do CONARE (Comitê Nacional para Refugiados) e suas competências e organização funcional; questões ligadas às etapas do processo de refúgio; questões relacionadas à extradição e expulsão; questões em relação à cessação e perda da condição de refugiado; e os dois últimos títulos versam sobre as soluções duráveis no tocante ao refugiado e às disposições finais do documento (BRASIL, 1997a).

Em um esforço de análise deste importante documento, a lei de refúgio representa à adesão brasileira, através de uma lei nacional, aos marcos jurídico-políticos em relação ao refúgio no mundo, a Estatuto dos Refugiados de 1951 e a Declaração de Cartagena de 1984. A lei também se destaca por ser avançada e inovadora, no que se refere ao amplo reconhecimento da categoria de refugiado e coloca o Brasil como destaque na região, por ter sido o primeiro país a elaborar uma legislação específica para refugiados na América Latina (MOREIRA, 2012).

Além disso, a sinalização da criação do CONARE, representou a centralização por parte da esfera pública, de um órgão responsável especificamente pela questão dos

refugiados, uma vez que a gestão pública em relação ao tema foi historicamente descentralizada e influenciada por diversos órgãos. Outro ponto fundamental, que a criação do CONARE e a análise de sua estrutura de funcionamento ratifica, é a adoção de um modelo tripartite de proteção aos refugiados no Brasil, a partir do modelo teórico de atuação entre o governo federal, o ACNUR e a sociedade civil organizada. Tal modelo já vinha se concretizando, ainda que de maneira não oficial, desde os anos 1970, quando a ascensão e influência dos atores não estatais foi fundamental para a manutenção, ainda que mínima, dos direitos humanos e da proteção aos refugiados no Brasil³¹.

Por fim, a gestão de Cardoso foi marcada pelo estabelecimento do programa de reassentamento solidário a partir de 1999, e pelo lançamento do PNDH II em 2002, como continuidade do primeiro programa, que significaram avanços jurídicos e teóricos importantes na questão do refúgio e de sua intersecção com os direitos humanos (MOREIRA, 2010).

Em relação ao panorama quantitativo do fluxo de refugiados no Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, tal período ficou marcado pela transição entre o controle dos fluxos por parte do ACNUR até 1997. No ano seguinte, com a criação do CONARE, o controle dos fluxos passou a estar centralizado nas ações do referido comitê. No período 1993-1997, segundo dados do CONARE, o ACNUR reconheceu 1.510 pessoas como refugiados no Brasil, tendo em sua grande maioria uma grande contingente oriundo de países africanos, do Oriente Médio e da América Latina (BRASIL, 2019e).

No entanto, segundo estatísticas do ACNUR, entraram ao país 14.943 pessoas em condição de refúgio, incluindo os refugiados reconhecidos, ou seja, aproximadamente apenas 10% da população entrante teve sua situação regularizada como refugiado (ACNUR, 2018). A tab.4 organiza e evidencia os fluxos que caracterizam o período de gestão da organização internacional na na questão regulatória do refúgio no país.

Tabela 4 - Gestão dos fluxos de refugiados no Brasil sob mandato do ACNUR (1993-1997)

Entrada de pessoas ao Brasil em condição de refúgio*	Número de pessoas reconhecidas como refugiado**	Índice de reconhecimento como refugiado (%)***
14.493	1.510	10,1

³¹ Ibid.

Fontes:Elaboração própria a partir de BRASIL (2019b) e ACNUR (2020).

*Nota: Não há informações do total dessas pessoas que entraram com solicitação de refúgio e ou que foram reconhecidas como refugiadas. Número obtido de acordo com os dados do ACNUR.

**Nota: De acordo com os dados do CONARE.

***Nota: Índice criado pelo autor com fins analíticos que é gerado a partir do quociente entre o número de entradas de pessoas ao Brasil em condição de refúgio e o número de pessoas reconhecidas no mesmo período. Não se trata de uma estatística oficial, devido à falta de informações e a diferença entre os dados do ACNUR e do CONARE.

No período de1998-2002 , segundo dados do CONARE, o Brasil reconheceu 807 pessoas como refugiados³². Em relação às suas origens, sua grande maioria seguiu sendo do continente africano, do Oriente Médio e da América Latina. Uma vez mais, segundo dados do ACNUR, entraram ao Brasil 13.513 em condição de refúgio ao país³³. Ou seja, aproximadamente 6% da população entrante em condição de refúgio teve sua situação de refugiado regularizada.

Em síntese, no total do período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Brasil recebeu, segundo o ACNUR, 20.113 pessoas em condição de refúgio, reconheceu segundo o CONARE, 1.247 pessoas como refugiadas, isto é, ao redor de 6% das pessoas que entraram ao Brasil, em situação de vulnerabilidade social, conseguiram o reconhecimento da condição de refúgio. A tab.5, sintetiza como se deu a gestão dos fluxos de refugiados no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tabela 5 - Gestão dos fluxos de refugiados no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Entrada de pessoas ao Brasil em condição de refúgio *	Número de pessoas reconhecidas como refugiado**	Índice de reconhecimento como refugiado (%)***
20.113	1.247	6,19

Fontes: Elaboração própria a partir de BRASIL (2019b) e ACNUR (2020).

*Nota: Não há informações do total dessas pessoas que entraram com solicitação de refúgio e ou que foram reconhecidas como refugiadas. Número obtido de acordo com os dados do ACNUR.

**Nota: De acordo com os dados do CONARE.

***Nota: Índice criado pelo autor com fins analíticos que é gerado a partir do quociente entre o número de entradas de pessoas ao Brasil em condição de refúgio e o número de pessoas reconhecidas no mesmo período. Não se trata de uma estatística oficial devido à falta de informações e a diferença entre os dados do ACNUR e do CONARE.

No século XXI, no período do mandato de Luis Inácio Lula da Silva, a política para

³² Ver Brasil (2019).

³³ Ver Acnur (2018).

refugiados no Brasil manteve uma relativa continuidade em relação ao arcabouço jurídico, político e institucional, criados na década de 1990. Relativo à política externa, as questões concernentes ao multilateralismo e a defesa dos direitos humanos foi mantida. No entanto, o foco no sul global, em relação à reinserção do Brasil no bloco dos países emergentes e subdesenvolvidos, foi altamente valorizado, em detrimento do foco unicamente no Mercosul do governo de Fernando Henrique Cardoso (MOREIRA, 2012).

No ano de 2004, no contexto dos 20 anos da declaração de Cartagena, ocorreram os acordos do Plano de Ação do México. A partir de então o Brasil reforçou seu protagonismo regional no programa de reassentamento da ONU (MOREIRA, 2010). Com o apoio técnico do ACNUR nas capacitações, no período 2004-2007, o país recebeu 351 refugiados reassentados, sendo sua maioria colombianos e palestinos (MOREIRA, 2012).

Por fim, em 2010, o governo Lula promove a declaração de Brasília no sexagésimo aniversário da convenção de 1951, e junto a outros 17 países latino-americanos, reiteram e reforçam seu compromisso com o estatuto dos refugiados bem como, com a Declaração de Cartagena e o Plano de Ação do México.

Nesse cenário, o Brasil reiterou seu papel de protagonista regional em relação aos refugiados e aos reassentados. No entanto, o governo Lula também ficou marcado pela alta burocracia e demora nos processos de refúgio, além de rejeitar o reconhecimento oficial de 17.500 colombianos que se encontravam na amazônia brasileira³⁴³⁵.

Relativo ao fluxo de refugiados no período do governo Lula (2003-2010), segundo dados do CONARE, o Brasil reconheceu 1.057 refugiados, com manutenção das características quanto às suas origens em relação aos anos anteriores. No entanto, segundo dados do ACNUR, o Brasil recebeu 3.597 solicitações de refúgio e entraram no Brasil 46.712 pessoas em condição de refúgio. Ou seja, menos de 30% dos solicitantes tiveram seu caso aceito no período, e por volta de 8% dos migrantes forçados que entraram ao país, solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado. A seguinte tab.6, parte de um

³⁴ Ibid.

³⁵ Não se sabe, neste contexto, se esse grupo em alta vulnerabilidade social cumpria com os requisitos para a concessão do refúgio, ou seja, se permaneciam em solo brasileiro ou se tratava de uma migração transitória. O ponto a se destacar aqui é que há um importante fluxo de migração fronteiriça, na tríplice fronteira entre Peru (Município de Santa Rosa), Brasil (Município de Tabatinga no estado do Amazonas) e Colômbia (município de Letícia). Nessa região há migração transitória de pessoas das três nacionalidades como vendedoras ambulantes, mas também de pessoas em alta vulnerabilidade social que migram forçadamente ao Brasil por questões relacionado à graves violações dos direitos humanos, vítimas de conflitos sociais e militares historicamente concentrados na Amazônia colombiana. A questão do narcotráfico e seus efeitos políticos, sociais e econômicos também é uma preocupação constante nessa região (XAVIER, 2012).

esforço de sintetizar como se deu a gestão dos fluxos de refugiados no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Tabela 6 - Gestão dos fluxos de refugiados no Brasil no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Entrada de pessoas ao Brasil em condição de refúgio*	Número de pessoas reconhecidas como refugiado**	Índice de reconhecimento como refugiado*** (%)
46.712	1.057	2,26

Fontes: Elaboração própria a partir de BRASIL (2019b) e ACNUR (2020).

*Nota: Informações obtidas a partir dos dados do ACNUR

**Nota: Informações obtidas a partir dos dados do CONARE

***Nota: Índice criado pelo autor com fins analíticos. Foi gerado a partir do quociente entre o número de entradas de pessoas ao Brasil e condição de refúgio e o número de pessoas reconhecidas no mesmo período. Não se trata de uma estatística oficial, devido à falta de informações e a diferença entre os dados do ACNUR e do CONARE.

No governo de Dilma Rousseff (2011-2016), a política externa e interna relativa a refugiados, foi de continuidade em relação ao governo Lula, isto é, com ênfase no multilateralismo, nos direitos humanos e em uma relação de parceria com as organizações internacionais e com a sociedade civil (GONÇALVES; LOUREIRO; ORNELLAS, 2017).

No entanto, o início do governo de Dilma Rousseff coincide com o início da guerra civil na Síria, e durante seu governo começa a crise política, econômica e social na Venezuela, que mais tarde resultaria em uma situação generalizada de grave violação dos direitos humanos.

Logo, o início da década de 2010, dá início a uma grave crise humanitária de migração forçada no mundo, entre 2011 e 2016, o número de refugiados no mundo passou de 42,5 milhões para 60 milhões e o número de solicitações de refúgio no Brasil passou de 3.220 em 2011 para 28.670 em 2016. Além disso, é no governo Rousseff que se inicia o projeto de lei que originou a nova lei de migração que seria aprovada em 2017 no governo de Michel Temer (GONÇALVES; LOUREIRO; ORNELLAS, 2017).

A manutenção do caráter humanitário, no governo Rousseff, também foi notório a partir da facilidade de concessão de vistos humanitários para refugiados haitianos, vítimas do terremoto de 2010 no país caribenho, e pela facilitação do acesso à vistos especiais a

famílias vítimas da guerra civil Síria³⁶.

No entanto, é fundamental salientar que o visto humanitário possui uma condição jurídico-político distinta e inferior à condição de refugiados no mundo. O governo alegava que, uma vez vítimas de desastre ambiental e uma vez que este fator não é contemplado na definição de refugiado, havia a impossibilidade de considerar o fluxo de haitianos como refugiados no Brasil³⁷(FERNANDES; FARIA, 2017).

Em relação aos números do refúgio no Brasil no período do governo de Dilma Rousseff (2011-2015), a partir dos dados do CONARE, tem-se que o Brasil reconheceu 4.264 pessoas como refugiadas, tendo como mudança no tocante à origem dos fluxos, uma grande maioria de haitianos e sírios. Ainda segundo o CONARE, o Brasil recebeu 81.928 solicitações de refúgio. Isto é, apenas cerca de 5,2% das pessoas, que pediram a solicitação, foram reconhecidas como refugiados no Brasil, durante o governo de Dilma Rousseff. A tab.7, tem o intuito de resumir e evidenciar a gestão dos fluxos de pessoas em condição de refúgio no mandato de Dilma Rousseff.

Tabela 7 - Gestão dos fluxos de refugiados no Brasil no governo Dilma Rousseff (2011- 2016)

Entrada de pessoas ao Brasil em condição de refúgio *	Número de pessoas reconhecidas como refugiado**	Índice de reconhecimento como refugiado (%)***
81.928	4.264	5,2

Fontes: Elaboração própria a partir de BRASIL (2019b).

*Nota: Informações obtidas a partir dos dados do CONARE

**Nota: Informações obtidas a partir dos dados do CONARE

***Nota: Índice criado pelo autor com fins analíticos. Foi gerado a partir do quociente entre o número de entradas de pessoas ao Brasil e condição de refúgio e o número de pessoas reconhecidas no mesmo período. Não se trata de uma estatística oficial devido à falta de informações e a diferença entre os dados do ACNUR

³⁶ Em relação à migração venezuelana no governo Dilma, o autor não encontrou muitas informações no tocante à procedimentos facilitados tanto de concessão do visto humanitário quanto de refúgio à essa população específica. Entende-se que a crise no país vizinho era incipiente e que medidas de caráter emergencial não foram tomadas naquele momento, ainda que já se desenhava um fluxo importante de venezuelanos que começavam a deixar o país.

³⁷ Os principais marcos jurídico-políticos nacionais e internacionais, como a lei de refúgio brasileira e o estatuto do refugiado da ONU não consideram os deslocados ambientais como refugiados. No atual contexto das mudanças climáticas e da influência da questão ambiental em fluxos massivos de migração forçada na Síria e no Haiti, tal questão é considerada pelo autor como essencial e deve ser incluída em tais marcos jurídicos, pese muitas vezes a inércia política do poder público nacional e intergovernamental para reconhecer, de forma definitiva tal categoria.

e do CONARE.

Após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, a democracia brasileira entra em um período de instabilidade, que dura até o momento presente da escrita do presente trabalho. O governo de Michel Temer (2016-2018), em um contexto de uma crise econômica e política internas em plena ascensão, caracteriza-se, em seu curto período de duração, por uma gradativa desvinculação de seu governo com a questão dos direitos humanos em relação à política externa. Isto é, a política externa brasileira deixa de ser ativa em questões humanitárias como anteriormente, e passa a se concentrar principalmente nas questões comerciais e econômicas, como concessões e privatizações e o acordo comercial com a União Europeia (OLIVEIRA, 2018).

Porém, foi no governo Temer que, após cerca de 4 anos de tramitação no congresso nacional, a nova lei de migração brasileira nº 13.445/2017 foi aprovada, o que representou um marco de modernização e aproximação aos direitos humanos, no tocante à historicamente conservadora política migratória brasileira (BRASIL, 2017)³⁸. No entanto, o caráter humanitário da lei foi fragilizada pelos vetos do Governo Temer em relação à questões como as migrações fronteiriças³⁹. Nesse sentido, segundo Siminoni e Vedovato (2018),

A nova Lei de Migração Brasileira (NLM), Lei 13.445/17 (BRASIL,2017), foi regulamentada pelo decreto 9.199/2017, apesar de toda sua construção ter sido baseada em normas de Direitos Humanos, passou por vetos inesperados e também sofreu uma regulamentação que pode ser entendida como violadora de princípios da própria NLM. Um tema é destacado nesse nosso contexto, que é o da migração fronteiriça, tanto na regulação do tema pela NLM quanto nos vetos exercidos, com ênfase no veto que recaiu sobre o § 2º do art 1º referente aos direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais (SIMIONI; VEDOVATO, 2018, p.304).

No mesmo período do governo Temer, inicia-se a fase mais aguda da crise política, econômica e social na Venezuela, nesse sentido o governo brasileiro age de maneira conservadora nas relações com o país vizinho, justo no contexto onde começa um êxodo

³⁸ A Nova Lei de Migração representou, indubitavelmente, apesar dos vetos recebidos, um avanço importante na relação do Estado brasileiro com o migrante, ao arquivar o conservador e ultrapassado Estatuto do Estrangeiro de 1980. No entanto, há muito a ser feito ainda, vide a não adesão do Brasil à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990, o que denota que ainda há importantes lacunas a serem preenchidas no que se refere à proteção dos migrantes no país (ONU, 1990).

³⁹ O decreto nº9.199 de 20 de novembro de 2017 é um reflexo indelével da qualidade de tais vetos que, se não omitiram o ímpeto humanitário da nova lei, o diminuíram ao ponto de trazer resquícios do retrógrado Estatuto do Estrangeiro de 1980 (RAMOS *et al.*, 2017).

massivo de migração forçada de venezuelanos.

O panorama que se construiu no país vizinho, necessitou de uma resposta do governo brasileiro que veio com a criação da Operação Acolhida em 2018, que se trata de uma programa executado e coordenado pelo governo federal com o apoio das agências da ONU e de organizações da sociedade civil, e levado à cabo principalmente pelo Exército, pelo ACNUR e por organizações como a FFHI, Fraternidade – Federação Humanitária Internacional.

A Operação Acolhida continua até a presente escrita desse trabalho tem como prioridade três eixos: a manutenção do controle na fronteira Brasil-Venezuela, o acolhimento e a interiorização dos venezuelanos (BRASIL, 2020a). No entanto, o governo Temer termina com a mesma morosidade, e excesso de burocracia, em relação ao reconhecimento oficial deste grande contingente populacional, e de grande vulnerabilidade social, os refugiados.

Relativo ao panorama quantitativo do fluxo de refugiados no governo Temer (2016-2018), segundo os dados do CONARE, o Brasil recebeu 124.231 solicitações de refúgio, sendo sua grande maioria venezuelanos e reconheceu no mesmo período 2.150 pessoas como refugiados, sendo em grande maioria sírios. Ou seja, ao redor apenas de 1.7% dos solicitantes de refúgio tiveram seu pedido aceito durante o período. A tab.8 busca exemplificar, de forma sintética, a administração Temer, referente aos fluxos de refugiados no país durante seu período de governo.

Tabela 8 - Gestão dos fluxos de refugiados no governo Michel Temer (2016-2018)

Entrada de pessoas ao Brasil em condição de refúgio (Em milhares de pessoas)*	Número de pessoas reconhecidas como refugiado (Em milhares de pessoas)**	Índice de reconhecimento como refugiado (%) ***
124.231	2.150	1,73

Fontes: Elaboração própria a partir de BRASIL (2019b).

*Nota: Informações obtidas a partir dos dados do CONARE

**Nota: Informações obtidas a partir dos dados do CONARE

***Nota: Índice criado pelo autor com fins analíticos que é gerado a partir do quociente entre o número de entradas de pessoas ao Brasil e condição de refúgio e o número de pessoas reconhecidas no mesmo período. Não se trata de uma estatística oficial devido à falta de informações e a diferença entre os dados do ACNUR e do CONARE.

A instabilidade da democracia brasileira, desde o impeachment de Dilma

Rousseff, se agravou com a eleição do atual presidente ultradireitista Jair Messias Bolsonaro, em 2018. Em seu segundo ano de governo, a gestão Bolsonaro tem no resgate da concepção histórica do estrangeiro como ameaça à segurança nacional, um traço conservador marcante na condução da política migratória. Um exemplo claro disso tratou-se da portaria 666, de 25 de julho de 2019, a qual

(...) regula o impedimento de ingresso, a repatriação, a deportação sumária, a redução ou cancelamento do prazo de estada de pessoa perigosa para a segurança do Brasil ou de pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal(...). (BRASIL, 2019c).

Ainda que tenha sido revogado, três meses mais tarde, pela conotação pejorativa ao migrante, o termo “pessoa perigosa” remonta aos tempo da ditadura militar, ou seja, de atentados à democracia e aos direitos humanos. Em relação à política externa, houve a ampliação do conservadorismo da gestão Temer relativo ao distanciamento da luta pelos direitos humanos e da cooperação sul-sul e da reconstrução do Mercosul, além de um realinhamento geopolítico com países como Estados Unidos e Israel.

Por outro lado, no que concerne à política em relação aos refugiados, deu continuidade na até então bem-sucedida operação acolhida e reconheceu em dezembro de 2019, 21 mil venezuelanos como refugiados e em janeiro de 2020 por volta de 17 mil venezuelanos, e se tornou o país da América Latina com o maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos, com cerca de 38 mil refugiados do país vizinho (ACNUR, 2020a; EL PAÍS, 2019).

No entanto, dado o caráter conservador e reacionário do atual governo, é improvável pensar que tal política foi feita com fins emergenciais e humanitários, ou se fica implícita motivações de origem política-ideológica em detrimento do governo de Nicolás Maduro. Um exemplo que corrobora para o notório contraste do atual governo é o fato de o Brasil ter saído do Pacto Global de Migração no começo de 2019 e da polêmica portaria 255 de 22 de Maio de 2020 que restringiu a entrada de estrangeiros ao país pela questão da pandemia do coronavírus (BRASIL, 2020b; EL PAÍS, 2019).

Assim como o panorama global, a questão dos dados e estatísticas tocante aos refugiados no Brasil, tem problemas relativos à centralização dos dados, e à qualidade e precisão dos mesmos. Em relação à centralização dos dados, os principais órgãos que se dedicam à sua compilação são: o CONARE, órgão público ligado ao Ministério da Justiça e o ACNUR, através de sua base de dados mundial, que contém dados específicos sobre o Brasil.

Sobre outros órgãos que se dispõem à contagem dos refugiados no país, chama a atenção que até o momento da escrita da presente monografia, nenhuma organização da sociedade civil tenha uma base de dados própria, e na pesquisa de seus relatórios de dados e estatísticas, a maioria usa os dados do CONARE e/ou do ACNUR para se referir ao panorama global e nacional no que se refere à questão do refúgio⁴⁰.

Já que no que concerne à qualidade e precisão de tais dados, há uma relativa divergência entre os dados do CONARE e os do ACNUR. O CONARE, por exemplo, dá acesso à dados em relação às solicitações de refúgio entre 1990 e 2019, no entanto somente há um dado antes do ano de 1999. Além disso, no site do ACNUR não é possível ter o número exato de pessoas refugiados, uma vez que a estatística também contabiliza pessoas em condição de refúgio, o que amplia o espectro de análise. Nesse contexto, o panorama quantitativo do refúgio apresenta lacunas devido às falhas metodológicas ou técnicas que dificultam uma análise minuciosa e fidedigna da questão do refúgio no país (ACNUR, 2018; BRASIL, 2019c, 2019d).

A importância do panorama quantitativo é fundamental, na questão do refúgio, para a compreensão da dimensão da atual crise humanitária, e também para a formulação e melhoria de políticas públicas, principalmente dos países receptores de refugiados. Nesse sentido, os números em relação à população venezuelana migrante no Brasil é um reflexo tangível da distância entre a formulação teórica de políticas e sua efetividade prática.

De acordo com o ACNUR, até dezembro de 2019, se estima que o Brasil havia cerca de 207 mil solicitações de refúgio pendentes. Somente no ano de 2019, o país recebeu cerca de 82.500 mil solicitações de refúgio o que o torna o sexto país no mundo com maior número de solicitações de refúgio, destes, a grande maioria são de venezuelanos que tentam entrar no país (UNHCR, 2019, 2020a).

Atualmente, o país possui uma população reconhecida refugiada de aproximadamente 43 mil pessoas, sendo 38 mil venezuelanos⁴¹. Para um pertinente efeito de comparação, até o final de 2019, o Equador, país próximo ao Brasil com uma população e PIB muito menores ao do Brasil, possuía 54.624 mil refugiados reconhecidos. No entanto,

⁴⁰ Houve uma grande dificuldade em relação à obtenção de dados, principalmente da década de 1990 pela desorganização das tabelas fornecidas pelo CONARE, pela falta de informações e pela discrepância entre os dados do governo federal e do ACNUR.

⁴¹ Em relação à população migrante em geral, até 30 de abril de 2019, eram 1.268.137 milhão de registros ativos, aproximadamente 0,6% da população brasileira. No tocante às suas origens, as principais nacionalidades são portuguesas (188.580), haitianas (109.162), bolivianas (102.112), venezuelanas (68.499) e japonesas (60.965) (IBGE, 2020; NEPO/UNICAMP, 2020).

ainda que houveram avanços no reconhecimento de refugiados pela adoção do método *prima facie*, além das mais de 200 mil solicitações pendentes, segundo o ACNUR, havia até dezembro de 2019, mais de 120 mil pessoas do país vizinho em um limbo político-jurídico, ou seja, estavam em território nacional porém não eram refugiados, não eram solicitantes de refúgio, mas sim migrantes forçados, cujo deslocamento se deu por serem vítimas de graves violações dos direitos humanos (AGÊNCIA BRASIL, 2020a; UNHCR, 2020a).

Tal fluxo de refugiados venezuelanos, assim como o fluxo de migrantes forçados vindos de outros países, se colocam em um atual contexto ainda mais delicado e incerto com a atual pandemia do coronavírus. Até o momento da escrita do presente trabalho, a fronteira do Brasil com a Venezuela estava fechada há mais de quatro meses (AGÊNCIA BRASIL, 2020b). Em alusão às medidas de prevenção, e atenção à saúde de refugiados em relação à ameaça do coronavírus, as iniciativas partem principalmente da sociedade civil organizada e do ACNUR (ACNUR, 2020b).

Ao longo da histórica relação do Brasil com o refúgio, nota-se que essa começa muito antes do reconhecimento jurídico-político do refugiado, que só ocorreria no começo dos anos 1960. Tal fato se dá pela formação desde a segunda metade do século XIX, e que perpassou várias décadas do século XX, de uma política migratória guiada por ideologias conservadoras e vinculadas à questões de raça e de seu consequente caráter discriminatório, pela questão da segurança nacional e sua latente conotação conservadora e pela questão do trabalho, calcada no utilitarismo econômico.

A partir da segunda metade do século XX, período no qual se dá o reconhecimento oficial da condição de refugiado, o estado brasileiro passa por avanços e retrocessos a partir das questões de política interna e externa que culminam na aprovação da lei do refúgio em 1997, que representou um marco jurídico na legislação nacional, a partir da adoção de uma lei doméstica sobre o refúgio. Tal lei foi fruto do processo de redemocratização, da defesa cada vez maior dos direitos humanos na política externa e interna nacional, e das pressões e influências políticas de atores não-estatais, que foram ganhando poder de ação a partir do final dos anos 1970, nos papéis da sociedade civil organizada e do ACNUR.

O Estado brasileiro passa então por uma inversão de lógicas durante o século XX, no que se refere à política em relação aos refugiados. De uma lógica das consequências, de caráter restritiva e conservadora, para uma lógica de adequação de corte mais

humanitário e universal (GONÇALVES; LOUREIRO; ORNELLAS, 2017).

No entanto, no século XXI, após duas décadas nas quais a crise migratória no mundo atinge um nível alarmante, as lacunas da legislação nacional, bem como o caráter lento e burocrático do processo de refúgio no Brasil, deixam sinais de que há um grande caminho que separa a teoria da prática.

No tocante à legislação nacional,

A lei regulou os critérios de ingresso territorial e da concessão de refúgio, mas, como já ressaltado, não definiu aspectos relativos às condições de vida dos refugiados e os termos do processo de integração local. Delimitou, com isso, quem poderia ser reconhecido como refugiado e admitido no país após cruzar as fronteiras. Por outro lado, as medidas relativas à integração local não foram devidamente estruturadas, sendo que sua execução ficou a cargo precipuamente da sociedade civil, com recursos e acompanhamento da organização internacional (MOREIRA, 2012, p.296).

Relativo ao processo de refúgio, desde a criação do CONARE em 1998, o que se denota é a sua baixa capacidade operacional, em relação à agilidade nas decisões de refúgio, além disso, a burocratização do processo, a partir da quantidade de documentos solicitados bem como da complexidade deste, pode gerar insegurança jurídica ao refugiado, além de questões psicoemocionais decorrentes de um processo moroso e cansativo (RIBEIRO; SILVA, 2018; SALLES; GONÇALVES, 2016).

Embora as limitações operacionais e burocráticas sejam evidentes, a partir do percurso histórico e político-jurídico proposto pelo presente subcapítulo, é notório que a relação institucional do Estado brasileiro com o refúgio, após longos períodos de uma política migratória de corte conservadora, utilitária e discriminatória, teve avanços significativos que possibilitam o estabelecimento de um aparato jurídico-político aos refugiados de referência regional.

Contudo, dado o cenário do aumento massivo dos fluxos de migrantes forçados, fundamentalmente venezuelanos, as migrações fronteiriças, e seu grande contingente populacional, trazem um desafio cada vez maior à institucionalização do refúgio no Brasil. Nesse sentido, a adoção de políticas pós-institucionais que visem não apenas a regularização, mas a inserção e inclusão desses migrantes forçados na sociedade, na política, na economia e na cultura brasileiros é fundamental.

Em síntese, o capítulo 1 se propôs a analisar o panorama contemporâneo do refúgio em sua esfera mundial e nacional a partir de um percurso histórico e jurídico-político da condição de refugiado. O subcapítulo 1.1 trouxe como necessidade um avanço institucional

mais emergencial e humanitário em detrimento de um lento avanço político-jurídico. Nesse sentido, o subcapítulo 1.2 reforça tal necessidade, já no contexto brasileiro, a partir dos desafios que a condição pós-institucional da questão dos refugiados trazem à luz.

É nesse contexto que o seguinte capítulo se insere, a partir dos desafios pós-institucionais, especificados no contexto da integração social e econômica dos refugiados no Brasil. Logo, o capítulo 2 se debruçará sobre as questões teóricas e históricas da integração dos refugiados no Brasil para então analisar o panorama contemporâneo da integração socioeconômica dos refugiados no Brasil.

Capítulo 2 - A Integração Socioeconômica de refugiados no Brasil

2.1 Aspectos históricos e teóricos da integração de refugiados no Brasil

A presente seção tem como objetivo analisar o termo integração no Brasil em sua esfera histórica e apresentar o atual debate teórico do termo. Em um primeiro movimento, é feita uma recapitulação histórica, desde o último quartil do século XIX até meados da década de 1940, com o intuito de analisar como se deu a integração dos primeiros imigrantes que chegaram ao Brasil no período. Em um segundo momento faz-se um uso de um novo percurso histórico, desde o pós-segunda guerra até o fim do século XX, desta vez com foco na figura do refugiado e na análise de como se deu sua integração.

Logo após isso, a seção traz as principais contribuições teóricas atuais, em relação ao termo integração, e de sua importância como solução durável, para a questão dos refugiados. Por fim, a partir dos percursos histórico e teórico trazidos pelo capítulo, é proposta uma periodização da questão integrativa do refúgio no Brasil no século XX e, através de uma interpretação crítica de suas principais características, lança-se luz aos desafios pós-institucionais da questão dos refugiados no Brasil para o século XXI.

O percurso histórico da integração dos refugiados no Brasil, possui um vínculo ímpar com a relação, em contexto amplo, do Estado brasileiro com o refúgio, a partir dos conceitos, ideias e valores que moldaram e moldam a histórica relação do Estado com o migrante e o refugiado.

Ao longo do último quartil do século XIX, a partir da efetivação das primeiras políticas migratórias pelo Império e posteriormente pela República, a questão da recepção e acolhimentos dos imigrantes começou a ser um ponto de importante reflexão, formulação de políticas e centralização de ações por parte do Estado. Nesse contexto, os símbolos mais importantes dessa então nascente tarefa de recepção ao imigrante, foram as hospedarias de imigrantes do Brás, em São Paulo, e da Ilha das Flores, no Rio de Janeiro.

A hospedaria de imigrantes do Brás (1888-1978), construída após os intentos falidos das hospedarias de Sant'Ana e do Bom Retiro, teve como principais funções, durante seus 90 anos de existência, a recepção, a triagem e o encaminhamento de imigrantes para seus labores agrícolas e posteriormente industriais na capital e no interior de São Paulo (PAIVA, 2016). A ideia era que os imigrantes ficassem pelo período de até uma semana no local e depois fossem encaminhados as fazendas e fábricas nas quais atuariam como mão de obra estrangeira.

A infraestrutura da hospedaria de São Paulo é um reflexo de que a integração dos

imigrantes naquela época era centralizada, por parte do Estado brasileiro, majoritariamente através desses locais. Segundo Paiva, “Ela contava com uma Agência Oficial de Colocação, dormitórios, refeitório, depósito de bagagens, um pequeno hospital, enfermaria, agência de correios, uma pequena estação ferroviária, dentre outros equipamentos.”(PAIVA, 2016, p.62)

Em relação à dinâmica de recepção e integração dos imigrantes, os serviços de saúde, higiene, vacinação, alimentação e orientação referente ao seu destino laboral era bastante presente e fundamentalmente concentrado na infraestrutura que oferecia a hospedaria.

Ao descer do trem, os emigrantes eram recepcionados por funcionários e encaminhados diretamente para uma área situada logo à entrada, destinada ao banho e à desinfecção de roupas(...)Após a desinfecção, iniciava-se a segunda etapa, o controle médico, efetuado ainda nas dependências da hospedaria, num edifício separado. Uma equipe composta por um médico, enfermeiros e funcionários do serviço sanitário verificava o estado dos emigrantes e procedia com a vacinação de todos(...)A terceira etapa levava os emigrantes para dentro do prédio principal, ao salão de chamadas. Na presença do diretor da hospedaria, procedia-se à chamada dos emigrantes, verificavam-se seus nomes, profissões, parentesco, e, também, se estavam ou não em condição de ser aceitos por conta dos decretos que regiam a sua introdução (CHRYSOSTOMO; VIDAL, 2014, p.15).

O maior fluxo de imigrantes que usaram as instalações da hospedaria coincide, naturalmente, com o maior pico de imigração que recebeu o Brasil do exterior, ou seja, nas três décadas que compreendem, aproximadamente, o período entre 1885-1915. Os maiores fluxos foram de italianos, espanhóis e portugueses, respectivamente, que corresponderam a um contingente de ao redor de 1,4 milhão de pessoas durante tal período⁴².

As três décadas seguintes foram de significativo declínio no fluxo de estrangeiros, principalmente após o início da era Vargas, na qual o caráter restritivo da política imigratória, como se visto no capítulo 1, se deu pela ascensão da categoria do trabalhador nacional e da valorização deste, em detrimento da mão de obra vinda do exterior.

No entanto, após o fim do Estado Novo, como mostrou o capítulo anterior, o Estado Brasileiro, através de sua parceria com os países ocidentais capitalistas e de um acordo com a OIR, altera sua política imigratória a partir de 1945 e começa a receber refugiados da Segunda Guerra Mundial de origem europeia. Esse fluxo incipiente de refugiados de guerra, passaram a ocupar as instalações da hospedaria, e atuar como mão de obra qualificada nas atividades agrícolas, e na emergente indústria manufatureira paulista (PAIVA, 2016).

Durante as décadas de 1950 e 1960, os fluxos de imigrantes e refugiados foi cada vez mais seletivo, primeiro em relação à sua origem, pois mesmo após a assinatura do Brasil em

⁴² Ibid.

1952 do Estatuto do Refugiado, com a adoção da reserva geográfica, o país apenas aceitava refugiados de origem europeia. Além disso, a seletividade também se dava no que se refere às habilidades técnicas e profissionais dos imigrantes e refugiados, isto é, a preferência por mão de obra qualificada no tocante às emergentes atividades industriais. Durante esse período, a imigração estrangeira é substituída pela migração nacional, fundamentalmente de nordestinos, e são esses que passam a ocupar as instalações da hospedaria do Brás.

A experiência da Ilha das Flores (1883-1966) no Rio de Janeiro, foi muito semelhante à experiência paulista da hospedaria do Brás. Durante as suas mais de oito décadas de funcionamento, a robusta infraestrutura da hospedaria carioca teve capacidade para receber até 1000 imigrantes simultaneamente e o pico de seu funcionamento se deu principalmente entre 1883 e 1896 (REZNIK; FERNANDES, 2016).

Ao longo do século XX, a hospedaria das Flores alternou períodos de alta e baixa demanda, como reflexo das decisões de política imigratória do Estado brasileiro. Nesse sentido, sua dinâmica se deu de modo muito similar à hospedaria paulista, houve um movimento significativo até 1914, com uma retomada nos últimos anos da década de 1920. A partir da Era Vargas, e da preferência pela mão de obra nacional, as instalações da hospedaria se tornam ociosas e voltam a operar com significativa demanda após 1945, com a imigração de refugiados de guerra europeus ao Brasil, principalmente nas décadas de 1940 e 1950. E, por fim, a partir da mesma década de 1950 e 1960, a migração doméstica de nordestino passa a ocupar o lugar central nas atividades agrícolas e industriais brasileiras (REZNIK; FERNANDES, 2016).

Ao todo, as hospedarias de São Paulo e Rio de Janeiro abrigaram mais de 2,5 milhões de imigrantes e refugiados ao longo de suas mais de oito décadas de existência. Como símbolos de uma política imigratória prioritária em alguns momentos históricos e secundária em outras, as hospedarias foram o reflexo da incipiente integração de imigrantes e posteriormente de refugiados no Brasil, e se a histórica relação do Estado brasileiro com o refúgio foi seletiva e baseada em interesses nacionais e condicionantes questionáveis, a incipiente integração seguia a mesma lógica, isto é, tratava-se de uma integração seletiva e utilitária e dissonante da noção de direitos humanos.

O fechamento das hospedarias foi símbolo da relativa ausência do Estado, no que se refere à integração dos imigrantes e refugiados, na sociedade brasileira, e da concentração cada vez maior, nas políticas de regulação, da entrada e da permanência do estrangeiro no país (MOREIRA, 2012). Segundo Paiva,

(...)a ausência do Estado na assistência aos novos imigrantes; após passarem pelos controles de entrada da Polícia Federal, estes tiveram (e ainda tem) muitas dificuldades para inserirem-se no mercado de trabalho. Estas dificuldades foram sentidas pelos imigrantes chineses, coreanos e bolivianos a partir dos anos 1980 e mais recentemente pelos haitianos, angolanos, moçambicanos, congoleses, paraguaios e outros que, cotidianamente, chegam a São Paulo (PAIVA, 2016, p.67).

No entanto, é a partir da gradual retirada do Estado nas questões concernentes a integração dos refugiados, que se dá a emergência de atores não estatais fundamentais para a inserção dessa população na cultura, sociedade, política e economia brasileira. No começo dos anos 1970, é fundada a Comissão de Justiça e Paz na capital paulista, vinculada à Caritas Arquidiocesana de São Paulo através da figura de dom Paulo Evaristo Arns, com o objetivo de apurar denúncias e prestar assistências jurídicas às vítimas de tortura e de violação de direitos humanos da ditadura militar (CAMARGO, 2015). Porém, logo após a eclosão da ditadura militar nos países do cone sul em especial no Chile em 1973, no Uruguai no mesmo ano e na Argentina em 1976, a Comissão de Justiça e Paz começa a atuar em prol dos refugiados. No mesmo ano do início da ditadura argentina, a Caritas arquidiocesana do Rio de Janeiro através da figura de dom Eugenio de Araújo Sales, inicia seus trabalhos em prol dos refugiados (CAMPANHOLO, 2019).

É importante salientar que os refugiados citados, não eram reconhecidos pelo então regime militar no Brasil. Eram perseguidos políticos, vítimas de violência física, em síntese, pessoas em condição de vulnerabilidade social, devido à generalizada violação de seus direitos humanos durante as ditaduras militares do cone sul. No entanto, não era do interesse político do Estado brasileiro reconhecer como refugiados tal contingente populacional, uma vez que provinham de regimes políticos autoritários similares ao do Brasil e, além disso, a manutenção da reserva geográfica se torna um impedimento político-jurídico para esses refugiados (MOREIRA, 2012).

Nesse contexto, a incipiente figura do ACNUR foi fundamental e representava o surgimento de um novo ator não estatal emergente na relação do Brasil com o refúgio. Com o aumento nas solicitações de refúgio de chilenos e argentinos, o escritório do PNUD no Rio de Janeiro não tinha experiência e condições de realizar tal trâmite, a partir de então o ACNUR passa a atuar no Brasil, inicialmente em conjunto com o PNUD para atuar na questão especial que envolvia tais refugiados (HAYDU, 2011; MOREIRA, 2012).

O ano de 1977 foi importante a partir do estabelecimento, ainda que não-oficial, do ACNUR no Brasil. A partir de suas articulações políticas, fruto do fato de ser uma organização influente dentro do sistema das Nações Unidas, começam os trabalhos no sentido de prestar

assistência ao incipiente fluxo de refugiados latino-americanos. Nesse contexto, firma-se um acordo entre o ACNUR e a Caritas Arquidiocesana brasileira, que a partir de então passava a receber fundos da ONU para atuar na assistência aos refugiados e começam as negociações políticas com o governo para a não expulsão da população refugiada que se instalava no país⁴³⁴⁴.

Nesse contexto, através de acordo com o governo brasileiro, o ACNUR passou a ser o responsável pelo processo de elegibilidades dos solicitantes de refúgio no Brasil – papel que desempenhou por pelo menos duas décadas – e tais refugiados passaram a ser refugiados mandatários sob a responsabilidade do ACNUR, além disso, estavam em trânsito no Brasil, ou seja, buscavam ser reassentados pelo ACNUR a um terceiro país de refúgio (MOREIRA, 2012).

Logo, segundo Campanholo, “Os principais agentes estavam postos: a Arquidiocese do Rio de Janeiro e a Caritas a ela ligada; a Comissão de Justiça e Paz e a Caritas Brasileira; a Organização das Nações Unidas e seu Alto Comissariado para Refugiados.” (CAMPANHOLO, 2019, p.190). Assim, se conformava no Brasil, no final da década de 1970, uma parceria entre atores não estatais, principalmente através da atuação de instituições ligadas à Igreja Católica e a ONU através do ACNUR. Nesse contexto, o ACNUR atuava na questão de elegibilidade dos solicitantes de refúgio em trânsito no Brasil em relação à questão burocrática-jurídica, além de financiar os próprios refugiados e a Caritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro. As Caritas, por sua vez, atuavam na proteção, na integração e na assistência dos refugiados no Brasil⁴⁵.

Durante a década de 1980, como visto anteriormente no capítulo 1, no contexto do fim da ditadura militar e da transição democrática, a integração dos refugiados no Brasil continuou a partir da parceria entre o ACNUR e as instituições ligadas à Igreja Católica, enquanto a política imigratória brasileira caracterizava-se pela manutenção de seu caráter conservador e seletivo, como a partir do Estatuto do Estrangeiro de 1980. No entanto, tal estatuto abriu uma nova condição jurídica importante e no começo da década de 1980, o Brasil recebe por volta de 85 asilados políticos vindos principalmente de regimes ditatoriais latino-americanos, e o ACNUR passa a encarregar-se da recepção e acolhimento desse grupo (MOREIRA, 2012).

A década de 1990 ficou marcada pela década da institucionalização do refúgio no Brasil.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Durante o período de manutenção da reserva geográfica, além da “exceção” dos refugiados em trânsito latino-americanos, graças ao trabalho do ACNUR, o asilo político no Brasil a partir da década de 1980. Além disso, o reconhecimento e integração de 150 vietnamitas em 1979 e de 130 iranianos da fê bahá’í em 1986 foram outros dois exemplos históricos das exceções em tempos de reserva geográfica. Ver Moreira (2012) e Haydu (2011).

⁴⁵ Ibid.

No que se refere à integração, o Estado gradualmente volta a exercer – de forma incompleta – seu papel como agente ativo na integração de refugiados no país. A partir da retirada da reserva geográfica em 1989, da portaria ministerial de 1991, do reconhecimento dos primeiros refugiados angolanos a partir de 1993 e do marco institucional da lei do refúgio de 1997, o então esboço de uma estrutura tripartite que começou a ser gestada no fim da década de 1970, ganha forma oficial, a partir do modelo tripartite de assistência, proteção e integração dos refugiados no país (HAYDU, 2011).

No entanto, antes de entrar na dinâmica funcional do modelo tripartite e de analisá-lo, no que concerne, fundamentalmente, ao seu papel de integração de refugiados no Brasil, é chave a compreensão dos aspectos teóricos do que significa a integração de refugiados e como o Brasil se insere, historicamente, na promoção dessa solução complexa e multidimensional.

A palavra integração, no contexto da temática do refúgio, é compreendida como uma solução durável para o *problema* do refúgio, junto à repatriação voluntária e o reassentamento (CRISP, 2004). Em linhas gerais, a palavra integração pode ser entendida como um processo de adaptação e inserção cultural, social e econômica do refugiado no contexto do país receptor, porém, é importante salientar que a integração se difere do conceito de assimilação, no sentido de que no primeiro caso, é compreendida a necessidade do refugiado em manter sua cultura e valores étnicos e culturais, ainda que em um contexto de vida distinto ao seu país de origem (CASTLES *et al.*, 2002).

A definição precisa do termo é fruto de vários debates teóricos e conceituais sobre seu significado, como as inquietações sobre o que ele abrange concernente à distribuição de direitos e deveres entre os atores envolvidos e de quais são os interesses políticos, jurídicos, sociais e econômicos entre tais atores, principalmente em relação ao Estado receptor. Nesse sentido,

O que alicerça, portanto, o acolhimento de refugiados pelos Estados gira em torno da fronteira erguida entre inclusão e exclusão, admissão e rejeição, 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 (MOREIRA, 2014, p.84).

No contexto da integração como uma solução durável, é importante salientar que há uma clara hierarquia entre as soluções duráveis reconhecidas pelo ACNUR, isto é, a integração local neste âmbito, ocuparia o último posto, tendo a repatriação voluntária e o reassentamento como soluções duráveis preferíveis e mais adotadas pelos estados receptores e pelo ACNUR (CRISP, 2004).

Em relação aos fatores históricos da integração, desde o reconhecimento do Estatuto do

Refugiado em 1951, principalmente a partir dos capítulos II, III e IV que versam sobre sua situação jurídica, sobre empregos remunerados e sobre o bem-estar do refugiado a integração local, já estava de maneira geral, mencionada e, portanto, de conhecimento da comunidade e internacional (UNHCR, 1951). Logo, a partir da assinatura dos Estados que reconheceram o documento, como o Brasil, estes passaram a assumir a responsabilidade de garantir tal direito às pessoas refugiadas que começavam a adentrar seus territórios. Porém, o que se viu ao longo da história foi uma preferência pelas soluções duráveis de repatriação voluntária e do reassentamento ao invés de os Estados assumirem o *ônus* da difícil tarefa da integração (CRISP, 2004).

Outro fator importante é entender a dinâmica da integração a partir de um processo de mão-dupla, isto é, como sendo um processo de adaptação e inserção do refugiado ao novo ambiente social, cultural, político e econômico do país receptor; ao mesmo tempo em que o país e mais especificamente a comunidade que o recebe, também deve ter seu processo de adaptação ao refugiado, o qual representa um indivíduo de diferentes valores sociais e culturais e, que tem um impacto significativo no tecido social daquela comunidade (CASTLES *et al.*, 2002).

Por fim, um fator de extrema importância e que é histórica e politicamente negligenciada, é a participação ativa dos refugiados no seu próprio processo de integração. Ou seja, a integração local dos refugiados atualmente é feita, em sua grande maioria, a partir do Estado e outros atores estatais e não estatais e não a partir do próprio refugiado (MOREIRA, 2014). Em outras palavras, o atual processo de integração local é feito por terceiros que atuam como sujeitos nas decisões referentes a tal grupo. No entanto, os verdadeiros sujeitos são vistos como secundários ou como objeto das políticas. Portanto, nesse cenário, há uma dificuldade histórica na efetiva integração dos refugiados na sociedade receptora.

No âmbito do amplo conceito de integração local, a análise aprofundada do termo requer uma definição operacional necessária. A partir do marco conceitual proposto por Ager e Strang (2008) que define a integração como um processo que envolve meios de subsistência, conexões sociais, facilitadores, tendo como base a questão dos direitos e da cidadania (AGER; STRANG, 2008). A integração local pode ser entendida como um processo fundamentalmente social e econômico.

Segundo Crisp,

(...) local integration can be regarded as an economic process. For in acquiring the rights and entitlements referred to above, refugees also improve their potential to establish sustainable livelihoods, to attain a growing degree of self-reliance, and to become progressively less reliant on state aid or humanitarian assistance. In

accordance with these indicators, refugees who are prevented or deterred from participating in the local economy, and whose standard of living is consistently lower than the poorest members of the host community, cannot be considered to be locally integrated. (...) local integration is a social process, enabling refugees to live amongst or alongside the host population, without fear of systematic discrimination, intimidation or exploitation by the authorities or people of the asylum country. It is consequently a process that involves both refugees and the host population (CRISP, 2004, p.1).

A integração socioeconômica de refugiado, a partir do aporte teórico de *Ager e Strang*, possui quatro categorias de análise a serem consideradas: emprego, moradia, educação e saúde. Logo, a questão do trabalho, no que se refere ao emprego e a geração e renda; a moradia no que concerne às condições de vida e no processo social de inserção e adaptação à comunidade; a educação, em relação à formação escolar e ao uso das habilidades técnicas na profissão, e a saúde, no tocante ao acesso e usufruto dos serviços básicos e avançados de saúde, são categorias fundamentais para o estudo da integração socioeconômica dos refugiados.

Por fim, a partir do aporte teórico-conceitual da palavra integração aplicada a análise do histórico da integração de refugiados no Brasil, pode se compreender que entre o fim da segunda guerra mundial até meados da década de 1970 – período dessas três décadas - foi marcado por uma integração incompleta, uma vez que os serviços de emprego, saúde, educação e moradia não eram garantidos em sua totalidade e integralidade⁴⁶. Além disso, tal período foi caracterizado por uma centralização do Estado no processo de integração, o que denotava a manutenção de um caráter seletivo e baseado nos interesses nacionais, como ocorreu com imigração em períodos anteriores.

No período seguinte, que corresponde os meados da década de 1970 até a lei do refúgio de 1997, a integração dos refugiados no Brasil é caracterizada, uma vez mais por uma integração incompleta, uma vez que a relativa ausência do Estado nesse processo retirava a legitimidade jurídico-político de tais refugiados e, apesar da essencial parceria entre os emergentes atores não estatais, tal aliança não foi suficiente para prover uma integração completa no que se refere ao acesso aos serviços de saúde, educação, emprego e moradia aos refugiados.

É a partir da lei do refúgio e da oficialização do modelo tripartite de proteção, assistência e integração que surge uma luz em relação à efetiva integração de refugiados no Brasil. No seguinte subcapítulo, será analisada a integração socioeconômica dos refugiados no Brasil nos tempos atuais, tendo como marco a lei do refúgio de 1997, a estrutura tripartite e as categorias

⁴⁶ As hospedarias de imigrantes possuíam serviço de saúde e moradia, porém o período médio de estância dos refugiados era de oito dias. No que tange ao trabalho, esse era fundamentalmente agrícola sem a salvaguarda de uma efetiva proteção trabalhista.

de análise dos aspectos sociais e econômicos do processo de integração dos refugiados.

2.2 A problemática da integração socioeconômica de refugiados no Brasil

O presente subcapítulo tem como objetivo analisar a integração socioeconômica, e evidenciar a atual problemática que existe no processo integrativo dos refugiados no Brasil. Em um primeiro movimento, a seção analisa a lei de refúgio de 1997, a partir de seus aspectos tangentes à questão integrativa. Em seguida, a partir da constatação insuficiência e limitações existentes, o trabalho se foca no procedimento da concessão de refúgio, e, mediante uma interpretação crítica, a seção se propõe a analisar a questão dos direitos dos refugiados, em seus âmbitos humano, político e social.

Em seguida, a partir do embasamento da questão dos direitos, a seção traz um pertinente aporte quantitativo, referente as categorias de análise da integração socioeconômica (Trabalho, Saúde, Moradia e Educação) para uma análise necessária do processo integrativo. Por fim, a partir das problemáticas evidenciadas, a seção se debruça sobre a atual dinâmica do modelo tripartite, através de uma análise crítica de dois atores fundamentais, o Estado e o ACNUR.

A lei 9.474, de 22 de julho de 1997, como visto anteriormente no capítulo 1 e subcapítulo 2.1, representou um marco jurídico-político da condição de refugiado no Brasil, a partir da institucionalização do refúgio, após décadas de um esforço conjunto entre a sociedade civil organizada, o ACNUR e o Estado brasileiro, fundamentalmente a partir do trabalho dos governos da década de 1990.

Segundo Barreto,

Editada a Lei nº 9474, de 1997, com 49 artigos, ficou definido o mecanismo para a implementação do Estatuto dos Refugiados. A lei brasileira, redigida em parceria com o Acnur e com a sociedade civil, é considerada hoje pela própria ONU como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo. Contempla todos os dispositivos de proteção internacional de refugiados e cria um órgão nacional – o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) – para ditar a política pública do refúgio e decidir quanto às solicitações de refúgio apresentadas no Brasil (BARRETO, 2010, p.19).

Com a criação do CONARE, é oficializado no Brasil, após pelo menos duas décadas de um arranjo institucional informal, o modelo tripartite de proteção, assistência e integração de refugiados no país, a partir da institucionalização de tal órgão, que passou a centralizar as questões regulatórias relativo aos processos de decisão de refúgio no país. Ainda segundo Barreto “A lei prevê ainda que desse órgão também participam a ONU, através do Acnur, e a sociedade civil, por meio da Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e da Caritas de São

Paulo, compondo-se de um órgão tripartite: governo, sociedade civil e Nações Unidas” (Barreto, 2010, p.19).

A partir de um conteúdo lógico e bem estruturado, a lei do refúgio racionaliza os direitos e deveres de tal grupo de alta vulnerabilidade social que se interna no país e caracteriza-se por uma lei que cria “um procedimento claro e sistematizado, por meio da criação do CONARE, de análise de solicitações de refúgio, que combina as necessidades do governo e dos refugiados e expandindo as hipóteses de concessão de refúgio” (Jubilut, 2007, p.195).

Por meio de uma análise da dinâmica de trabalho do CONARE, através de suas resoluções normativas, é possível inferir que o órgão está fundamentalmente concentrado na questão regulatório dos refugiados no Brasil, uma vez que a grande maioria de suas resoluções normativas versam sobre as questões burocráticas e jurídico-políticas (ACNUR, 2016b). A começar pela lei 9.474/97, em seu título VII, que tange às questões de soluções duráveis; no capítulo II que trata da questão da integração local, os artigos 43 e 44 tratam apenas de aspectos relacionados à inserção acadêmica de refugiados no país a partir da facilitação de documentos e do reconhecimento de diplomas e certificados (BRASIL, 1997a)

É somente a partir da resolução normativa do CONARE nº 14 do dia 27 de dezembro de 2011, no âmbito da definição das bases do programa de reassentamento brasileiro de refugiados, que o órgão menciona a questão da integração local de forma mais detalhada, além de mencionar as competências e responsabilidades de cada ator correspondente ao modelo tripartite (ACNUR, 2016b).

Neste documento, o órgão afirma ser responsável pelo processo de proteção e integração dos refugiados no país, no entanto, a partir das atribuições concernentes ao ACNUR e à sociedade civil organizada, fica claro que estas são responsáveis diretas pela parte operacional da integração local dos refugiados. Tais atores tem como atribuições arcar com a infraestrutura, as questões financeiras, logísticas e de parcerias estratégicas para a promoção à integração de refugiados no país.

No âmbito das esferas social e econômica da integração local de refugiados - sendo essas esferas as que estão dentro da questão mais ampla, multidimensional e complexa da integração local – acabam, invariavelmente, sofrendo uma importante influência da maneira como a integração local tem sido coordenada e articulada pelo Estado brasileiro, principalmente a partir do contexto de pós-institucionalização do refúgio no país.

Entretanto, para entender o panorama atual da integração local de refugiados no Brasil, em seus aspectos sociais e econômicos, é necessário entender primeiro o procedimento de

concessão de refúgio, ou seja, o caminho inicial a ser percorrido pelo refugiado, trajetória de corte político-jurídico, que inaugura a sua inserção legal no país.

O processo de refúgio no Brasil começa com a entrada do migrante forçado no país, nessa etapa inicial, é importante inferir dois pontos fundamentais garantidos pela lei do refúgio, o primeiro é obrigatoriedade do migrante forçado estar em território brasileiro, isto é, o processo não pode ser iniciado em outro país, tampouco em alguma embaixada ou consulado brasileiro no exterior. O segundo ponto a ser destacado é a descriminalização da entrada irregular no território nacional, isto é, ainda que migrante irregular, o indivíduo não pode ser criminalizado na circunstância de ser um potencial solicitante de refúgio (BRASIL, 1997a; JUBILUT, 2007a).

De acordo com o artigo 7º da lei federal, o migrante forçado poderá manifestar sua vontade em solicitar o reconhecimento da condição de refugiado a qualquer autoridade migratória das regiões fronteiriças do país. No entanto, segundo Jubilut,

Na maioria das vezes, o solicitante de refúgio chega a um dos Centro de Acolhidas para Refugiados nos escritórios da Caritas de São Paulo e Rio de Janeiro, muito em função do temor de se dirigir à polícia e de ser enviado para o território do qual fugiu ou, ainda, pelo desconhecimento do modo adequado para se iniciar a solicitação de refúgio. A Caritas faz então, o atendimento inicial, explicando o procedimento de solicitação de refúgio em sua totalidade; e encaminha o solicitante à Polícia Federal (JUBILUT, 2007, p.6-7).

Uma vez na Polícia Federal, o migrante forçado deve preencher e entregar o termo de solicitação de refúgio, de acordo com a RN nº 18 do CONARE de 30 de abril de 2014. O departamento da Polícia Federal, por sua vez, emite, a partir do recebimento do termo de solicitação de refúgio, um protocolo provisório de refúgio. O protocolo provisório é um documento temporário do solicitante de refúgio, no entanto, tal protocolo permite ao indivíduo obter o CPF (Cadastro de Pessoa Física) e a CTPS (Carteira de Trabalho de Previdência Social), a qual viabiliza a possibilidade de que o solicitante de refúgio trabalhe no país enquanto aguarda a decisão do órgão (ACNUR, 2016b).

Após a expedição do protocolo provisório ao solicitante de refúgio, cabe à Polícia Federal, por um prazo de até 15 dias úteis, elaborar e encaminhar o processo original de solicitação ao CGARE (Coordenação Geral de Assuntos para Refugiados), para que este seja processado, o que dá início ao processo junto ao CONARE⁴⁷. Logo, por meio do CGARE, se dão as fases de instauração e instrução da solicitação de refúgio, as quais compreendem: o informe ao ACNUR e a sociedade civil organizada sobre a solicitação; o agendamento da entrevista pessoal do solicitante por parte do CONARE, bem como do informe da possibilidade

⁴⁷ Ibid.

de que ele seja entrevistado pelo ACNUR e por representantes da sociedade civil e por fim, o informe as partes envolvidas na fase de instrução, de qualquer decisão tomada durante a tramitação do processo (ACNUR, 2016b).

Após a fase de instrução, caracterizada principalmente pelas entrevistas, é iniciada a fase decisória, a qual cabe em primeira instância ao CONARE e, em segunda instância ao Ministro da Justiça. Em caso de deferimento, ou seja, de reconhecimento da condição de refugiado, o refugiado deve ser notificado e encaminhado à Polícia Federal para a assinatura do termo de responsabilidade e para dar receber orientações do processo de obtenção do seu RNE (Registro Nacional de Estrangeiro). Em caso de indeferimento, o solicitante poderá entrar com um recurso administrativo ao ministro da justiça em até 15 dias após ser notificado da decisão⁴⁸.

Caso a decisão do ministro da justiça seja pelo não reconhecimento, de acordo com o artigo 12 da RN n° 18 do CONARE, o órgão poderá encaminhar o caso ao CNIg (Conselho Nacional de Imigração), o qual poderá conceder visto humanitário ou condição de permanência ao estrangeiro em território nacional (ACNUR, 2016b). De acordo com Jubilit, no tocante à dinâmica da etapa decisória,

O CONARE é um órgão de deliberação no âmbito do Ministério da Justiça, composto por um representante de cada um dos seguintes órgãos: Ministérios da Justiça, da Saúde, das Relações Exteriores, do Trabalho, e da Educação e Desporto, Polícia Federal, e Organização não-governamental que se dedique ao trabalho com refugiados. (...) Cada representante tem direito a um voto, sendo as decisões tomadas por maioria simples. O ACNUR tem assento nas reuniões do CONARE e tem direito a se manifestar, mas não a votar (JUBILUT, 2007b, p.9-10).

A partir da análise do processo de refúgio no Brasil, pode-se inferir que se trata de um procedimento racionalizado e principalmente individualizado, no qual a condição de refugiado como representação coletiva de um grupo de alta vulnerabilidade social, passa a ser individualizado e analisado caso por caso. Nesse contexto,

É justamente por temer a entrada de grandes grupos de migrantes que o governo brasileiro tem justificado a necessidade de avaliar individualmente cada pedido de refúgio. Nos últimos anos, o governo brasileiro tem dado ênfase à análise de credibilidade, como é denominado tecnicamente. O processo de elegibilidade – conjunto de procedimentos para que um solicitante de refúgio seja reconhecido institucionalmente por um Estado na categoria jurídica de refugiado – infere que apenas será concedida documentação formal para permanência no Brasil pelo instituto do refúgio àquele indivíduo que for realmente refugiado. Ser refugiado não é uma categoria de auto identificação. Não basta os indivíduos declararem ter fundadas razões para não quererem ou não poderem voltar para seu país de naturalidade. É preciso, então, a validação da narrativa (WALDELY, 2018, p.620-621).

⁴⁸ Ibid.

A sensível questão do processo do refúgio no Brasil, principalmente no que tange às questões políticas de fundo, e que muitas vezes motivam as organizações e os sujeitos que são os atores principais do processo, suscita um ponto central na análise da integração socioeconômica dos refugiados no Brasil: a questão dos direitos. As características que, na maioria das vezes, estão intrinsecamente vinculadas aos solicitantes de refúgio que chegam ao país, como a dificuldade na fala e na compreensão do português e o desconhecimento parcial ou completo de seus direitos em cada etapa do processo, são muitas vezes fatores chave no reconhecimento, ou não, da condição de refugiado de determinado indivíduo no país.

A questão dos direitos é fundamental na questão do refugiado no Brasil, não apenas como ferramenta indispensável do processo de refúgio no país, mas também no que refere à questão de direitos humanos. Tais direitos fundamentais perpassam a condição de refugiado e reforçam, uma vez sendo refugiado, a necessidade de que os direitos humanos e o direito ao refúgio estejam intrinsecamente relacionados e mutuamente reforçados e garantidos entre si. Nesse contexto,

Em sendo um tema essencialmente multidisciplinar, por ser poli facetado, o estudo da questão dos refugiados traz em seu bojo a necessidade de estudos nas áreas do Direito Internacional Público e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como análises dos demais aspectos que envolvem a ordem internacional (políticos, econômicos, sociais e humanitários). Mas, principalmente, por ser um instituto de proteção e garantia do ser humano, a compreensão de sua inserção como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos é essencial (JUBILUT, 2007^a, p.31).

Relativo aos direitos dos refugiados na legislação doméstica brasileira, no que se concerne aos seus aspectos mais gerais, os instrumentos nacionais de proteção ao refúgio estão refletidos primeiramente na carta magna da nação brasileira, através do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e no artigo 5º da lei 9.474 de 1997. Em seu âmbito internacional, o direito mais amplo dos refugiados é garantido pelo artigo 2º da DUDH, (Declaração Universal dos Direitos Humanos) e pelo artigo 12º do Estatuto do Refugiado de 1951 (ACNUR, 1951; BRASIL, 1988, 1997a; UNIDAS, 1948).

Os direitos mais gerais, garantidos pelos instrumentos de proteção mencionados, se referem principalmente à questão jurídica do refúgio no país, ou seja, sua regularização de acordo com as leis locais e obtenção de documentos que atestem sua legalidade no país de acolhimento. No entanto, tal processo, ainda que fundamental, é insuficiente para entender a questão dos direitos dos refugiados de maneira mais profunda, uma vez que a regularização jurídica é apenas o primeiro passo para o início de uma nova vida, de um recomeço para o migrante forçado.

Nesse cenário, o entendimento dos direitos políticos e sociais dos refugiados no país de destino, ou seja, no Brasil, é mister para uma compreensão mais ampla da integração social e econômica dos refugiados no Brasil. Quanto aos direitos políticos dos refugiados no Brasil, uma vez sendo estrangeiros, tal grupo não tem direitos políticos no país, ou seja, não estão autorizados ao exercício do voto ou ao alistamento eleitoral, de acordo com o artigo 14º da CF de 1988 (BRASIL, 1988). Ainda que o país seja signatário do Pacto Internacional dos direitos civis e políticos, o qual trata em seu artigo 25º da universalidade do direito ao sufrágio, o país se encontra em uma dissonância, “(...) entre a situação materialmente constituída e a formalmente (juridicamente) estabelecida” (PEREIRA, 2018, p.1052) ⁴⁹.

Os instrumentos nacionais de proteção aos refugiados, no que concerne aos seus direitos sociais, estão garantidos principalmente pelo artigo 6º da CF de 1988 e dos artigos 5º e 6º da Lei do refúgio de 1997. É importante salientar que, ainda que tais direitos não estejam explicitamente citados na lei 9.474, o seu artigo 48º, que versa sobre a interpretação de tal documento em consonância com o DUDH de 1948, bem como com o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu protocolo relativo de 1967, garante os direitos sociais aos refugiados no Brasil (BRASIL, 1997a).

Os direitos sociais tangem temas, segundo a CF de 1998, em seu artigo 6º como “(...) a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988). A partir de um esforço de análise mais específico, em relação aos direitos sociais, será feita uma análise centrada em quatro categorias de análise consideradas como as mais importantes pelo presente trabalho: o direito ao trabalho, o direito à saúde, o direito à moradia e o direito à educação, como indicadores sociais e econômicos chaves para o entendimento da integração dos refugiados no país.

O direito ao trabalho é um aspecto indissociável da esfera econômica da integração de refugiados no Brasil e no mundo. O acesso à renda, aos serviços financeiros e de crédito e ao consumo de bens, produtos e serviços é fundamental para um processo de inserção efetiva do refugiado à sociedade brasileira. Uma vez que o país está inserido em um sistema econômico capitalista, no qual o trabalho é – na maioria das vezes – fundamental para a subsistência do indivíduo e de sua família, e o qual, segundo Jubulut, “É um direito em si, mas que transcende a simples conquista dos meios materiais de existência para se qualificar como um direito

⁴⁹ De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14º, é necessário ter nacionalidade brasileira para exercer o direito político do voto.

instrumental ao desenvolvimento das capacidades e do gozo das liberdades (Jubilut; Lopes; Silva, 2018:130).

No Brasil, o solicitante de refúgio, após a entrega do termo de solicitação de refúgio, já possui o direito a CTPS e, portanto, tem o direito de trabalhar. No entanto, entre a situação jurídica favorável ao trabalho e a condição material prática de ter uma ocupação, está um processo, na maioria das vezes, burocrático, discriminatório e dificultado pela ausência de fluência no português e do acesso precário a informações-chaves para a integração laboral dos refugiados no Brasil (JUBILUT; LOPES; SILVA, 2018). Logo, muitos refugiados, apesar da situação legal em relação ao seu direito a trabalhar, por todas as problemáticas enfrentadas, acabam se sujeitando a trabalhos informais, sem CTPS e são muitas vezes sujeitos à exploração laboral⁵⁰.

No tocante ao direito à saúde, este está estritamente relacionado à vida, a integridade física, emocional e mental do indivíduo, ao seu bem-estar e como um importante indicador de qualidade de vida. A saúde é garantida, em seu aspecto jurídico, pelo artigo XXV da DUDH de 1948 e no artigo 6º da CF de 1988. Sem acesso aos serviços básicos de saúde, a inclusão do refugiado é débil e limitada, uma vez que ele o próprio processo de refúgio, no tocante às questões de alimentação, transporte, vestuário e condições físicas, mentais e emocionais representam, por si só, fatores de risco para a saúde do indivíduo. Ou seja, o refugiado já chega ao Brasil ou a qualquer país de acolhimento, na maioria das vezes, com uma condição de saúde frágil e delicada.

Nesse sentido, o acesso aos serviços públicos de saúde como o SUS, é fundamental e indissociável, da efetiva inclusão social do refugiado no Brasil. Porém, os desafios são complexos, a partir da necessidade de adaptação sociocultural da máquina pública de saúde brasileira.

Os cuidados em saúde acabam por constituir a porta de entrada para os imigrantes nos serviços públicos, pois em algum momento haverá busca de alívio aos seus sofrimentos em contextos de serviços marcados por desafios nos processos de inclusão. Nessa perspectiva, não basta ter o cartão SUS e direito de acesso estabelecido para o atendimento como qualquer outro cidadão. Há especificidades próprias a esses grupos que provavelmente são desconhecidas dos profissionais de saúde nos diversos níveis de atenção, como também há desconhecimento dos imigrantes sobre a forma como esse cuidado é realizado. Os processos de saúde, doença, atenção e prevenção entre os diferentes grupos de imigrantes podem conter similaridades e distanciamentos com os modelos de atenção dos profissionais de saúde (MARTIN; GOLDBERG; SILVEIRA, 2018, p.34).

⁵⁰ Ibid.

Quanto ao direito à educação, esta como direito social, também é garantida pelo artigo 6º da CF de 1988 aos refugiados no Brasil. Trata-se de um direito importante e estratégico, pois gravita entre a integração social e econômica, isto se dá porque a partir do acesso a uma educação básica e/ou superior de qualidade o refugiado tem mais e melhores oportunidades de ter acesso a trabalho no Brasil e assim efetivar gradualmente sua inserção econômica no país. Ao mesmo tempo, a partir do acesso a uma educação de qualidade, o refugiado pode acelerar seu aprendizado na língua portuguesa além de aprender, com mais facilidade, aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos do Brasil que facilitem sua inclusão social no país.

No entanto, tanto na educação básica - a qual compreende as educações infantil, fundamental e média no Brasil – quanto à educação superior, possuem desafios grandes para que o processo integrativo se efetive.

(...)o sistema de ensino público não consegue criar mecanismos para efetivar inclusão social e educacional para refugiados. Por consequência, no Brasil não há acordo entre o Ministério da Educação, Universidades Públicas, União, Distrito Federal, Estados e Municípios para definição de critérios especiais de fortalecimento da inclusão escolar para os refugiados (RODRIGUES, 2020, p.97)

Referente à educação superior, a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM)⁵², atua desde 2003, através dos três pilares fundamentais da academia - o ensino, a pesquisa e a extensão – na inclusão de refugiados ao ensino superior brasileiro. Até agosto de 2019, a CSVM estava presente em 22 universidades brasileiras. Além dos três pilares citados, os serviços oferecidos pela Cátedra perpassam tais pilares e atuam em pontos importantes e sensíveis para a adaptação e inclusão dos refugiados no país como assessoria jurídica, serviços de saúde, serviço mental e psicossocial, integração laboral e ensino de língua portuguesa (CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO, 2019).

Apesar de sua importância fundamental, a atuação das CSVM é muito limitada dentro do amplo panorama das instituições de ensino superior no Brasil (IES). De acordo com o censo da educação superior de 2018, o Brasil possuía 2.537 IES divididas entre universidades, faculdades, centros universitários, institutos federais e centros federais de tecnologia (BRASIL, 2019a). Ou seja, o trabalho das CSVM abrange menos de 1% do total de IES do país. Logo, diante de um panorama atual tão limitado e despreparado para a integração educativa do refugiado, o acesso à educação superior aos refugiados no Brasil apresenta desafios pertinentes

⁵² O autor teve a oportunidade de trabalhar como bolsista da CSVM da UNICAMP entre setembro e novembro de 2019. Tal experiência prática foi importante na definição do tema do presente trabalho bem como na confirmação de que a causa humanitária é cara e estará presente na vida pessoal e profissional do autor ao longo de sua vida.

como a revalidação de diplomas e o acesso aos cursos de graduação. Neste contexto,

Em relação à revalidação de diplomas de graduação e reconhecimento de diplomas de mestrado e doutorado, percebe-se a existência de leis que favorecem os imigrantes que buscam ter sua formação reconhecida no Brasil. Porém, os procedimentos demasiadamente burocráticos tornam difícil a execução. Além disso, há pouca oferta de universidades que aceitam os pedidos quando comparado com o número de instituições de ensino superior existentes no Brasil. (...) Em relação à inclusão no Ensino Superior, mesmo apresentando iniciativas de em universidades no Brasil, ainda há muito a avançar. Proporcionar a inclusão não significa possibilitar permanência e acessibilidade adequada. O Brasil vem avançando nas políticas públicas, porém, para situação de tamanha emergência, é necessário que o país de acolhida pense em formas mais efetivas de possibilitar direitos básicos garantidos a todos (GIROTO; DE PAULA, 2020, p.172).

Por fim, no tocante ao direito à moradia, tal direito social é juridicamente amparado pelo artigo 6º da CF de 1988 e pelo artigo XXV da DUDH de 1948. O direito de morar é um direito fundamental e está intimamente vinculado à uma inclusão social efetiva. O lar é símbolo de proteção, de segurança, de bem-estar, de individualidade. Além disso, o lar representa uma nova possibilidade de sociabilização com o meio que o circunda, ou seja, a comunidade na qual o lar está inserido pode representar um meio de apoio e suporte no processo de adaptação dos migrantes forçados em condição de refúgio (AGER; STRANG, 2008).

No entanto, o direito à moradia, em relação à tal grupo no Brasil, ainda apresenta significativos desafios, pois não há uma política pública efetiva e específica, além disso, a maioria dos refugiados não estão aptos a participar de programas públicos de habitação como o *Minha Casa Minha Vida* do governo federal, devido as burocracias no tocante ao visto permanente, que exige sua residência no país de pelo menos 6 anos na condição de refugiado e estar formalmente empregado (BRASIL, 1997b). Logo, “O resultado da restrição do acesso ao direito à moradia vai além das condições de habitação, extremamente, precárias e desumanas aos estrangeiros que residem no Brasil, pois agrava, ainda mais, a dificuldade de inserção destes indivíduos na sociedade brasileira” (COLLETE; DE FARIA, 2016, p.172).

O aporte teórico dos direitos sociais é fundamental para o entendimento do atual panorama da integração socioeconômica dos refugiados no Brasil. No entanto, dada a complexidade e multidimensionalidade de tal processo, tal análise teórica por si só é insuficiente. Nesse contexto, para uma compreensão mais precisa de tal processo, é necessário a análise de seu atual panorama quantitativo.

Entre o direito constitucional e jurídico e a efetivação material de tal direito, pode haver um longo caminho a percorrer e muitos desafios a superar. É nesse sentido que pode ser entendida, atualmente, o panorama quantitativo da inserção laboral dos refugiados e solicitantes

de refúgio⁵³ no Brasil. Segundo dados do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) - em seu relatório anual, que passou a incluir recentemente a situação dos solicitantes de refúgio e dos refugiados, no mercado de trabalho formal brasileiro – foram emitidas entre o período 2010 a 2018, 76.625 CTPS para refugiados e solicitantes de refúgio, sendo 36.384 emitidas somente no ano de 2018⁵⁴. Desde 2016, os venezuelanos constituem o principal grupo que adquiriu a CTPS, seguidos de haitianos e cubanos, respectivamente. No tocante à questão do gênero, a participação feminina dos contemplados com a CTPS aumentou significativamente, passou de ao redor de 20% para mais de 36% dos contemplados entre o período 2010 – 2018⁵⁵ (TONHATI *et al.*, 2019).

Quanto à questão de empregados e desempregados, no ano de 2017, segundo dados do relatório, 13.290 solicitantes e refugiados se encontravam desempregados enquanto 8.493 solicitantes e refugiados se encontravam empregados⁵⁶. A maioria dos empregados no ano de 2017 era de senegaleses e venezuelanos, já na condição de desempregados, a maioria era também de senegaleses seguido dos bengalis⁵⁷.

Dentro do universo dos 8.493 refugiados e solicitantes de refúgio empregados no Brasil em 2017, a grande maioria se concentrava nas regiões sudeste sul do país além de estados fronteiriços como o estado de Roraima e do Amazonas, devido à sua relação com a migração fronteiriça de venezuelanos. No que se refere ao tipo de emprego exercido pela população refugiados e solicitante de refúgio, durante toda a análise da série 2011-2017, a grande maioria se concentrava no setor de produção de bens e serviços industriais – o qual concentrava em 2017, quase metade do total de empregados – seguido do setor de serviços (vendedores do comércio em lojas e mercados) e do setor de serviços administrativos, ou seja, que a maioria dos empregados estavam concentrados na indústria e no comércio. No que concerne ao gênero,

⁵³ Foi incluída a categoria de solicitante de refúgio em tais dados uma vez que estes podem, mediante decisão do CONARE, serem reconhecidos como refugiados em um curto período de tempo. Além disso, tal categoria já possui o direito jurídica ao trabalho a partir da CTPS. Por fim, a delicada e controversa questão das categorias, faz com que muitas os solicitantes de refúgio fiquem no limbo estatístico, e é justamente isso que o atual trabalho busca evitar com a inclusão destes no panorama quantitativo sempre quando possível e quando haja estatísticas disponíveis.

⁵⁴ No decorrer do capítulo, será feita uma pertinente comparação entre o número de CTPS emitidas e o número de solicitações de refúgio recebidas pelo Estado brasileiro no mesmo período, com o intuito de evidenciar a problemáticas existente.

⁵⁵ Não foi encontrado pelo autor, informações precisas sobre o número de solicitações de refúgio feito por mulheres no mesmo período, afim de enriquecer a análise com dados mais detalhados.

⁵⁶ É importante salientar que provavelmente haja, no período contemplado, muito desemprego por desalento. Ou seja, pessoas que querem trabalhar, mas que, por algum motivo específico, não procuraram emprego durante tal período. Logo, elas não são consideradas desempregados, mas tampouco economicamente ativas.

⁵⁷ *Ibid.*

a força feminina de trabalho representava mais de 15% do total de empregados em 2017, com um crescimento de quase 10 pontos percentuais em relação ao ano de 2011 (TONHATI *et al.*, 2019).

No tocante às horas de trabalho, ao nível de instrução e à média salarial da população refugiada e solicitante empregada em 2017 no Brasil, os dados do relatório indicam que 7.856 pessoas trabalhavam 44 horas semanais ou mais, ou seja, mais de 90% do contingente total analisado. Quanto ao nível de instrução da população de solicitantes e refugiados empregada em 2017, 50,4% possuíam ensino médio completo, os que haviam completado toda a educação básica também eram maioria entre os desempregados, estes representavam 43% do total. Por fim, em relação à média salarial, os solicitantes de refúgio e os refugiados empregados em 2017, tiveram como média salarial o valor de R\$1.647 reais, ou seja, aproximadamente 1,5 salários mínimo⁵⁸.

Mediante um esforço interpretativo à inserção laboral, a primeira inquietude surge no que se refere à quantidade de CTPS emitidas, comparada à quantidade de solicitações de refúgio recebidas pelo Brasil no período 2010-2018, pois apenas 36.99% dos solicitantes receberam a CTPS. Tal fator gera uma inquietação no que concerne a real efetivação do direito à CTPS, garantido pela lei do refúgio de 1997 a toda e qualquer pessoa que solicitar refúgio formalmente no Brasil.

Outra interpretação de grande preocupação refere-se à questão da informalidade e do desemprego dos refugiados e dos solicitantes de refúgio no país. Relativo ao desemprego, somente em 2017, de acordo com os dados da OBMigra, mais de 60% dos refugiados estavam desempregados. Ainda mais preocupante, é a situação ao se levar em conta o número de CTPS totais emitidas até 2017 pelo Estado brasileiro, cifra a qual foi, no acumulado, de 40.494 permissões de trabalho. Nesse contexto, quase 80% da população refugiada e solicitante de refúgio estava desempregada. Esse cenário leva à uma inegável conclusão de que a informalidade é grande entre a população refugiada e solicitante de refúgio no país.

A questão de gênero também é importante de ser salientada, pois, ainda que haja um crescimento na participação de mulheres refugiadas no mercado de trabalho formal brasileiro, tal participação ainda é baixa, o que suscita questões relacionadas ao preconceito e à desigualdade de gênero. Em alusão ao volume semanal de trabalho, se nota que a grande maioria dos refugiados trabalha mais do que o máximo permitido por lei, ou seja, mais de 44 horas

⁵⁸ Ibid.

semanais, o que caracteriza uma condição de exploração laboral da maioria dos refugiados empregados no Brasil.

Por fim, com respeito à média salarial, o valor de R\$1.647 reais, correspondeu em 2017, a 70% do valor médio para o mercado de trabalho em geral naquele ano, montante que foi de R\$ 2.112 reais (TONHATI *et al.*, 2019). Nesse cenário, ao também considerar os valores médios desde 2011, que foram muito semelhantes ao valor assinalado em 2017, é possível inferir que os refugiados no Brasil sofrem uma inconsistência de status, ou seja, seu nível de instrução alto não corresponde com os tipos de trabalho desempenhados no Brasil, o que se reflete, consequentemente na baixa remuneração dos refugiados (TONHATI *et al.*, 2019).

Tal conclusão é corroborada pelo estudo do ACNUR, o qual revela que 68.18% dos refugiados entrevistados não conseguiram aproveitar suas competências profissionais acumuladas em sua experiência no trabalho em que estavam empregados no Brasil, ou seja, que a migração desqualificou socioeconomicamente o refugiado, levando-o à uma condição não condizente com o seu grau de instrução (ACNUR, 2019b).

No referente ao panorama quantitativo da saúde, de acordo com o estudo Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil⁵⁹, do total de entrevistados, 91,17% já acessou o sistema único de saúde brasileiro (SUS)⁶⁰(ACNUR, 2019b).

Por meio de um prisma analítico, a questão da saúde dos refugiados no Brasil, ainda que o estudo do ACNUR mostre que a maioria dos entrevistados já fez uso do sistema de saúde universal brasileiro, é um tema delicado e de extrema importância. A falta de dados mais detalhados e específicos da complexa relação entre saúde e refúgio, leva a uma preocupação evidente. Ainda que o contexto quantitativo seja limitado, como visto no presente capítulo, é notório que as barreiras culturais ainda são enormes para uma real efetividade do acesso aos serviços públicos de saúde pelos refugiados (MARTIN; GOLDBERG; SILVEIRA, 2018).

No que concerne à moradia, de acordo com o estudo coordenado pelo ACNUR, 78.44% dos refugiados entrevistados viviam em um domicílio particular, ou seja, sua residência não era ocupada por mais famílias ou indivíduos que não pertenciam ao seu núcleo familiar. Quanto à

⁵⁹ Tal estudo, coordenado pelo ACNUR em parceria com acadêmicos de várias universidades públicas e privadas do Brasil, se tratou de um trabalho inédito na obtenção de dados primários sobre a condição social e econômico dos refugiados no Brasil. Para isso, foram entrevistados 487 refugiados entre os dias 13 de junho de 2018 a 20 de fevereiro de 2019. Dada a escassez e dados que conformam uma análise integrada dos contextos social e econômicos que vivem os refugiados atualmente no Brasil, este estudo se torna referência e de extrema importância.

⁶⁰ Após uma extensa busca de materiais e conteúdos relacionados à dados e estatísticos de saúde dos refugiados no Brasil, deparou-se com a escassez de materiais, tanto fontes primárias quanto secundárias, o que limitou a qualidade do trabalho no que tange à questão da saúde.

condição de residência, mais de 90% dos entrevistados viviam em uma residência alugada, enquanto menos de 7% eram proprietários do lugar onde viviam. Por fim, o número de moradores por residência, assim como o número de cômodos eram, em sua maioria, entre 3 e 5, respectivamente⁶¹.

A interpretação dos dados citados, somado à literatura existente sobre o tema permitem concluir que não há uma política de habitação voltada aos refugiados no Brasil. O enorme percentual de residências alugadas, somado à burocracia pública que impede o acesso à refugiados aos programas nacionais de habitação, levam à um cenário de déficit habitacional, à uma população de alta vulnerabilidade social, à qual os gastos com moradia e suas despesas atingem grande parte da renda familiar. Segundo o estudo do ACNUR, da população refugiada entrevistada, 67.09% não possui renda familiar suficiente para cobrir os gastos com moradia (ACNUR, 2019b).

O panorama quantitativo em relação à educação, como visto pelos dados de inserção laboral, a maioria, tanto dos que estavam empregados quanto dos desempregados, possuíam ensino médio completo, o que representa um grau de instrução significativo no contexto educacional brasileiro (TONHATI *et al.*, 2019). Segundo dados do estudo Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil, o elevado grau de instrução dos refugiados é, mais uma vez, confirmado pela população entrevistada, já que 50.21% do total possuíam ensino médio completo. Além disso, no que se refere ao ensino superior, segundo o estudo, 31.33% da população refugiada possuía ensino superior completo. Entretanto, apesar do alto nível de entrevistados que concluiu o ensino superior, o percentual de êxito destes na revalidação de diplomas foi menor que 9,52% (ACNUR, 2019b).

No tocante à educação relacionada a idiomas e habilidades linguísticas, segundo dados do estudo do ACNUR, 53.66% dos refugiados declarou ter acesso à cursos de português, além disso, 48.55% declararam ter domínio de 2 ou mais idiomas, sendo o português, o inglês, o árabe e o francês, as principais línguas secundárias faladas pelos refugiados. Por fim, 78.17% manifestaram o desejo de estudar no Brasil⁶².

A partir de um esforço analítico, relativo à educação de refugiados, é fundamental salientar que os refugiados têm um nível de instrução significativo, além de possuírem conhecimento de um ou mais idiomas, além de sua língua nativa. O desejo de concluir ou seguir seus estudos no Brasil, seja na educação básica, no caso de crianças e adolescentes, ou no ensino

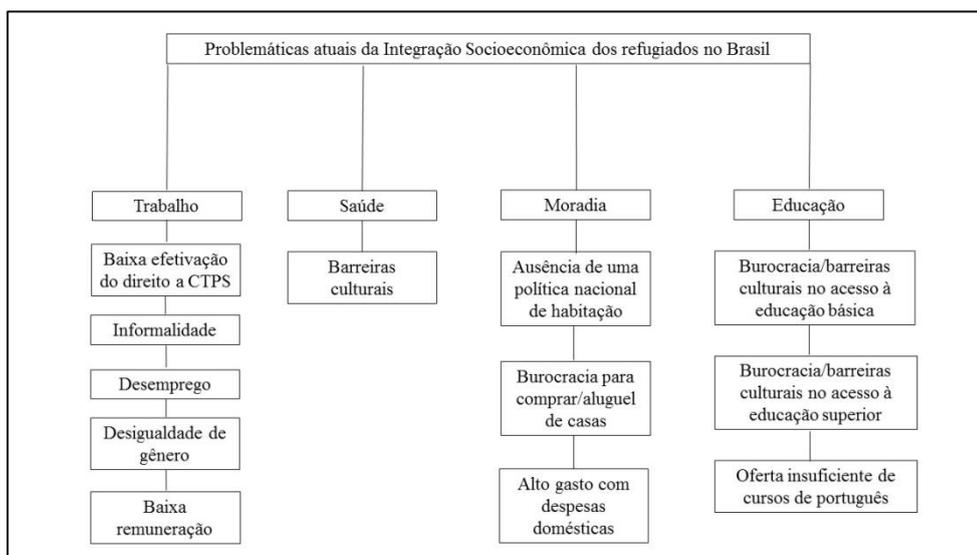
⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

superior, segue apresentando dificuldades de acesso seja pela questão linguística e cultural, seja pela burocracia na questão da revalidação de diplomas por exemplo. Além disso, ainda que a maioria esteja em aulas de português, o acesso ainda não é integral.

Em um esforço sintético e analítico, a seguinte figura busca exemplificar como de dá a problemática atual da integração socioeconômica no Brasil, baseado nas evidências acima citadas.

Figura 1 – Problemáticas atuais da Integração Socioeconômica dos refugiados no Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de Tonhati *et al.*,2019; Acnur, 2019c

Mediante a análise qualitativa e quantitativa dos aspectos sociais e econômicos da integração de refugiados no Brasil, assim como da interpretação da atual efetivação dos principais direitos sociais dos refugiados no país – trabalho, saúde, moradia e educação –, há uma evidente, complexa e multidimensional problemática na efetivação dos direitos sociais dos refugiados no Brasil, refletida pela inserção socioeconômica incompleta a qual este grupo é submetido.

Nesse sentido, a análise dos atores estatais e não-estatais, responsáveis pela integração local dos refugiados no Brasil é fundamental como forma de compreender as incongruências que levam à uma inclusão incompleta e deficiente. O Estado brasileiro - nas figuras do CONARE e do Ministério da Justiça - como responsável primeiro pela questão do refúgio no país, possui papel central no tema uma vez que a questão institucional, a qual promove a emancipação político-jurídica do refugiado, está diretamente ligado às ações estatais referentes ao refúgio (MOREIRA, 2012).

Além disso, em relação à questão pós-institucional, isto é, referente às políticas relativas à inclusão social e econômica dos refugiados no Brasil, o Estado tem papel central como executor das políticas públicas que visem formalizar e posteriormente materializar condições de vida mais dignas e justas para a população refugiada no país (OIM, 2017).

Entretanto, o papel atual do Estado brasileiro no que se refere às questões, principalmente pós-institucionais é deficiente. O CONARE como órgão responsável primeiro pela inclusão dos refugiados no Brasil (ACNUR, 2016b) tem uma postura historicamente descentralizadora. Porém, dado o fato de que o Estado é o responsável principal pela questão dos refugiados no país, sua centralidade nesse processo é pouco exercida, uma vez que a coordenação, a atribuição de tarefas e responsáveis finais, bem como a manutenção da dinamicidade do modelo tripartite, em consonância com os atores não estatais não é clara.

Ademais, o papel central de executor das políticas públicas não é exercido de maneira satisfatória, como é exemplificado pelas problemáticas laborais, de saúde, habitacionais e educacionais que vivem os refugiados. Nesse sentido a questão histórico-política da relação do Estado brasileiro com os refugiados, no que tange aos retrocessos de corte conservador e utilitário, saem a luz e, somado às limitações de ordem material e de políticas públicas efetivas, evidenciam a atuação insatisfatória do aparato estatal quanto à integração dos refugiados no país (ALVES, 2019).

Através da análise de outro ator importante, que conforma o modelo nacional tripartite de, tem-se o ACNUR, representante do sistema Nações Unidas, na questão dos refugiados no Brasil. Como visto no capítulo anterior, a organização multilateral, a qual se trata da principal responsável pela questão dos refugiados a nível internacional, atua através de importantes parcerias com o Estado brasileiro e com a sociedade civil.

Suas áreas de atuação no Brasil, no que se refere à integração dos refugiados, são a empregabilidade, o empreendedorismo, a inclusão financeira, a pesquisa acadêmica, o *advocacy* e o auxílio na interiorização de refugiados através da Operação Acolhida (ACNUR, 2019c). Além disso, o ACNUR atua como importante fonte de recursos para a materialização da proteção, da assistência e da integração de refugiados ao Brasil através do trabalho das organizações da sociedade civil parceiras da organização (MOREIRA, 2012).

Entretanto, a organização apresenta problemas e limitações significativos, que tendem a impedir o cumprimento de seu papel de forma completa e integral. De acordo com Loescher (2001), o ACNUR apresenta problemas políticos e financeiros endêmicos que dificultam a atuação da organização. Quanto à questão financeira, a organização se financia

fundamentalmente de doações voluntárias, ou seja, não possui uma base autônoma de recursos, ao contrário de outras organizações das Nações Unidas.

Entre os doadores estão principalmente governos nacionais e doadores privados, segundo o relatório *Funding Update* de 2019, os dez principais doadores eram governos nacionais nos quais todos estavam no norte global, ou seja, são países política e economicamente influentes no mundo, como os Estados Unidos da América (EUA), que é o principal doador do ACNUR e cujas doações em 2019 representaram 40% do orçamento total disponível da organização. Por fim, através da leitura do relatório, se nota que, os fundos alcançados foram menores que o orçamento planejado, logo, constata-se que a organização operou com menos de 70% do orçamento planejado a nível mundial no ano de 2019 (ACNUR, 2019a).

Relativo à questão política, a partir do panorama financeiro, é possível notar que, apesar de declarar-se como uma organização que preza pela imparcialidade política, a dependência financeira do ACNUR leva à que a política da organização esteja atrelada, invariavelmente, aos interesses das grandes potências que são doadoras de fundos à organização (LOESCHER, 2001). Ademais, o Alto Comissariado somente pode interferir em crise de migração forçada com a permissão do país de origem desse fluxos, o que remete a uma relativa subordinação política aos interesses dos países expulsores, os quais na maioria dos casos, são os principais responsáveis pela crise de migração forçada naquele determinado país (LOESCHER, 2001).

Por fim, segundo Loescher (2001), houve uma clara mudança da cultura organizacional do ACNUR passando de uma organização fiel aos seus valores de proteção aos refugiados, principalmente nas suas três primeiras décadas de existência, para uma organização que tem seu papel, atualmente, de uma agência de ajuda humanitária, ou seja, da promoção de auxílios emergenciais de necessidades básicas e materiais nas crises atuais de migração forçada. Entretanto, a questão da proteção jurídico-político dos refugiados, desde os anos 1990, apresenta dificuldades e lacunas significativas que distanciam a organização de seu propósito primeiro e fundamental de existência⁶³.

Tocante a sua atuação no Brasil, a Alto Comissariado conta com aproximadamente 20 funcionários distribuídos entre os escritórios de Brasília, São Paulo, Manaus e Boa Vista (ESTADÃO, 2019; NAÇÕES UNIDAS, 2018). A partir da distribuição geográfica do ACNUR no país, somado ao número de funcionários, nota-se que sua representação no Brasil é um

⁶³ Ibid.

reflexo da política global de estar presente nos principais centros de crises de migração forçada.

No entanto a partir desta priorização, outros centros importantes, no caso do Brasil a cidade do Rio de Janeiro, o Nordeste brasileiro e o sul do país, concentram importante contingente populacional de refugiados, passam a estar relativamente desvinculados do trabalho da organização. Além disso, baseado no número reduzido de funcionários, nota-se que o ACNUR é dependente de parcerias que atuam nos aspectos materiais da integração dos refugiados no Brasil, ou seja, a atuação da organização é indireta e dependente para a efetiva integração dos refugiados no país.

Ainda no tocante à questão financeira, de acordo com uma auditoria interna da ONU em relação ao ACNUR do Brasil em 2018, a qual analisou as atividades da organização entre janeiro de 2016 e setembro de 2017, os gastos da organização giraram em torno de US\$3 milhões de dólares, oriundos principalmente de 19 parceiras institucionais (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

O mesmo documento atesta que a auditoria foi realizada para que o ACNUR Brasil melhore a transparência de seus dados nos seguintes ramos de atuação: gestão de parcerias, preparo para as respostas emergenciais, gestão de contratos de compras, processo de proteção e documentação justos, meios de subsistências e autossuficiência de refugiados e gestão de risco empresarial (NAÇÕES UNIDAS, 2018). A partir de tal documento, evidencia-se uma clara problemática da atuação do ACNUR no Brasil, relativo à sua dependência financeira, limitação geográfica, atuação indireta na questão da integração dos refugiados e da recente falta de transparência em suas ações e atividades no Brasil.

Logo, vide os enormes desafios apresentados em relação à efetiva integração social e econômica dos refugiados no Brasil, somado às limitações de dois dos principais atores que constituem o modelo nacional tripartite, abre-se espaço para a análise do papel de um ator não estatal que atua na questão do refúgio no Brasil desde a década de 1970: a sociedade civil organizada.

Mediante um percurso histórico-teórico, o subcapítulo 2.1 trouxe as características históricas da integração de refugiados no Brasil e, através das referências teóricas apresentadas, possibilitou esclarecer o conceito de integração local e especificá-la em sua esfera social e econômica. Por meio dessa abordagem, foi possível compreender e dividir a história da integração no país por períodos até o momento da pós-institucionalização do refúgio no Brasil, com o advento da lei do refúgio, de 1997, que inaugurou, de forma oficial, o modelo tripartite de proteção, assistência e integração de refugiados.

No subcapítulo 2.2, a partir referido modelo, que dá início ao período pós-regulatório do refúgio no Brasil, à questão dos direitos humanos, políticos e sociais foram base para uma análise crítica, tanto qualitativa quanto quantitativa, da atual situação integrativa do refúgio por meio da análise da esfera laboral, da saúde, da moradia e da educação. Através desse movimento, é colocado em relevo que a atual integração socioeconômica dos refugiados no país é problemática e incompleta⁶⁴.

Nesse sentido, fica evidente a desarticulação do modelo nacional tripartite, pois tanto o seu responsável primeiro, o Estado, quanto o órgão multilateral internacional que atua na questão no país, o ACNUR, tem limitações de caráter histórico e político de um lado, e do outro, questões políticas e dependência financeira. Tais questões debilitam severamente o caráter integrativo do modelo e o tornam ineficiente e desconexo. É nesse contexto, de desarticulação que se insere a sociedade civil organizada.

O seguinte capítulo se concentrará no estudo da sociedade civil organizada, em seus aspectos tanto teóricos quanto históricos, e, fundamentalmente, no seu papel diferencial na integração social e econômica dos refugiados no país.

⁶⁴ A questão da integração socioeconômica em relação à população migrante é tão sensível quanto no tocante à população refugiada. Atualmente há registro de apenas 182.931 migrantes em empregos formais no país, dentro de um universo de quase 1.270 milhão de imigrantes, ou seja, apenas 14% dos migrantes com registro ativo estariam empregos em 2019. Ainda que não se tenha a informação da quantidade de migrantes em idade para trabalhar, é um número preocupante dada o histórico tratamento restritivo aos estrangeiros no país e pela simbólica não adesão da Convenção de 1990 que protege os trabalhadores migrantes (NEPO/UNICAMP, 2020; ONU, 1990).

Capítulo 3 - A Sociedade Civil Organizada e seu potencial articulador na integração socioeconômica dos refugiados no Brasil

3.1 Aspectos Históricos e Teóricos da Sociedade Civil Organizada no Brasil

A presente seção tem como objetivo o estudo da sociedade civil organizada no Brasil, tanto em seus aspectos históricos quanto no entendimento, a nível teórico, da concepção de sociedade civil organizada. O subcapítulo começa com uma reflexão sobre a palavra política e dicotomias que derivam do termo, com destaque fundamental para a histórica dicotomia entre o público e o privado e como se insere a ligação entre sociedade civil e Estado a partir dela.

Em um segundo momento, faz-se uma breve recapitulação histórica e teórica, desde a Grécia Antiga até os dias atuais, destacando as principais concepções teóricas sobre a sociedade civil organizada. Em seguida, faz-se uma interpretação crítica das visões sobre a sociedade civil ao longo da história até chegar na contemporânea concepção positiva da sociedade civil, proposta por Cohen e Arauto (1997) e sua relação direta com a democracia.

Logo após, a partir da vinculação entre democracia e sociedade civil, é inserida a experiência brasileira da sociedade civil organizada. Para isso, é feita uma breve recapitulação histórica, desde o fim do século XIX até os dias atuais, sobre as principais características que contribuíram para o surgimento dos movimentos sociais dos anos 1970 e 1980 e das organizações da sociedade civil, principalmente após a volta da democracia.

Por fim, em um último momento da seção, foca-se nas organizações da sociedade civil como principal representação da sociedade brasileira atualmente e, através de uma análise de sua evolução e suas características, é colocado em relevo seus desafios e limitações e lança-se luz sobre uma inquietação fundamental: seu papel contemporâneo, em comparação ao Estado, no que concerne às demandas sociais.

A origem da palavra política é originada do grego a partir da palavra *politikós* que pode ser traduzido à língua portuguesa como ciência ou arte de governar a polis, a qual, no cenário da Grécia Antiga, se tratava das cidades-estados gregas (DICONÁRIO DE FILOSOFIA, 2020). Em um contexto moderno, a definição da palavra é comumente associada à ideia de governo de povos e nações⁶⁵. Contudo, o termo possui um caráter inerentemente complexo, a partir das inúmeras derivações e formas de fazer política ao longo da história, as quais perpassam os mais de 2500 anos desde as clássicas obras da Grécia Antiga.

⁶⁵ Ibid.

Dentre as inúmeras derivações do termo – além de suas diferentes relações e interpretações de uma palavra que remete ao exercício de uma ação fundamental e intrínseca à sociedade contemporânea e sua indissociável complexidade de organização – o exercício da política traz dicotomias importantes, fruto de longos debates e várias teorias, que levada à circunstância de seu momento histórico, é chave para entender a evolução do que se entende por política e de como esta é exercida. Tais dicotomias podem ser exemplificadas, como a dicotomia entre a sociedade de iguais e desiguais, a lei e o contrato, e a justiça comutativa e distributiva. Entretanto, a grande dicotomia originada do exercício da política pode ser entendida como a relação entre o público e o privado (BOBBIO, 2007).

É justamente nesse contexto que entra a histórica relação entre o Estado e sociedade civil e suas diferentes visões que moldaram sua relação ao longo de diferentes momentos históricos até chegar à concepção contemporânea da sociedade civil e de sua relação com o Estado. Para uma compreensão atual do que é a sociedade civil organizada, é fundamental um percurso histórico de análise das diferentes teorias e interpretações desta e de sua interação com o aparelho estatal, visões estas que devem ser entendidas e toleradas de acordo com o contexto histórico dos pensadores.

(...) Diz-me uma coisa: não te parece justo obedecer aos governantes?
Sem dúvida.
E serão infalíveis os governantes em suas respectivas cidades, ou também estão sujeitos a errar?
É evidente, disse, eles também podem errar.
Sendo assim, quando se põem a legislar, tanto podem promulgar leis boas como ruins?
Acho que sim.
Boas quando são vantajosas para eles próprios e ruins quando lhes são prejudiciais?
O como te parece?
É isso mesmo (PLATÃO, 2000, p.67-68).

O célebre diálogo entre Sócrates e Platão em *A República*, é um clássico exemplo da histórica dicotomia entre o público e o privado, tendo o Estado e a sociedade civil como respectivas representações primeiras de tal distinção, e é justamente no contexto da filosofia clássica da Grécia antiga que foram construídas as primeiras concepções sobre a sociedade civil e a sua ligação com o Estado. Tal atributo é dado a Aristóteles, através de uma de suas principais obras, *Política* (BOBBIO, 2007).

Na concepção aristotélica da interação entre Estado e a sociedade civil, o Estado se trata do prolongamento natural da sociedade familiar e esta, por sua vez, é entendida como uma sociedade natural, no sentido de representar, de forma genuína, a inerente natureza social do homem. Em outras palavras, na visão aristotélica, não há distinção entre a sociedade civil e o Estado, sendo este um prolongamento natural no qual a *societas civiles*, através de seu espaço

privilegiado de exercício da política, se contrapõe, de maneira natural, à sociedade familiar assim como à religião (ANDION; SERVA, 2004; BOBBIO, 2007).

Após um pertinente salto histórico, chega-se ao século XVII no contexto da visão jusnaturalista da correlação entre a sociedade civil e o Estado. Na visão de Thomas Hobbes, uma vez que os homens estão inseridos em seu estado selvagem, condição chamada de estado natural⁶⁶, o Estado surge como um acordo feito por uma parte da sociedade que decide sair de seu estado natural. De forma geral, através de um contrato social, uma parte da sociedade renuncia ao seu estado natural para então atuar na organização, administração e controle da parcela que se encontra ainda em seu estado natural, logo, o Estado é visto como a antítese da sociedade (BOBBIO, 2007).

O século XVIII trouxe contribuições de relevo, como a de Thomas Paine de que “a sociedade é criada pelas nossas necessidades e o Estado por nossa maldade” (BOBBIO, 2007, p.34), contudo, o século XIX a partir da contribuição original dos pensadores alemães, teve importância chave na evolução teórica da relação entre sociedade civil e Estado.

Na visão de Hegel, a sociedade civil se trata do primeiro momento de formação do Estado, o então chamado Estado jurídico-administrativo, cuja tarefa é regular as relações internas como estado inferior. As tarefas dos poderes judiciário e administrativo concebidas ao estado inferior são, no primeiro, controlar os interesses e reprimir as ofensas ao direito do Estado constituído e, no segundo, prover a utilidade comum através da fiscalização dos costumes e hábitos, da ajuda aos pobres, da solidariedade às classes subalternas⁶⁷.

No que tange à visão marxista, a sociedade civil é criada por meio do conjunto das relações econômicas de base material, ou seja, trata-se do conjunto de relações interindividuais que estão fora, ou antes, do Estado, as quais constituem a base real, ou seja a estrutura. Mediante esta estrutura, levanta-se uma superestrutura de instituições jurídicas e políticas constituídas a partir da base material que corresponde à sociedade.

Nota-se que o pensamento hegeliano tem influência significativa no pensamento de Marx sobre a relação Estado e sociedade civil, uma vez que, na visão dos dois teóricos, a condição de existência do Estado é a prévia constituição da sociedade civil, esta entendida como estado inferior na concepção hegeliana e, em Marx, por meio da influência do materialismo histórico, pelo conjunto de relações econômicas entre os indivíduos (BOBBIO, 2007).

⁶⁶ Nota-se aqui que a concepção de natural muda entre a visão jusnaturalista de Hobbes e a visão aristotélica, se na primeira esta é vista como primitiva e desorganizada, na segunda ela é vista como condição inerente do caráter social do homem.

⁶⁷ Ibid.

O início do século XX marca uma nova visão sobre a ligação entre o Estado e a sociedade civil, no pensamento marxista de Antonio Gramsci. Ainda que muito se seguisse da tradição teórica de Karl Marx, na visão do autor italiano, a sociedade civil não é concebida na estrutura, mas sim na superestrutura. Isto é, na visão gramsciana, a sociedade civil, assim como a então denominada sociedade política, é entendida como “os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, através da hegemonia, obter o consenso” (BOBBIO, 2007, p.40).

Em síntese, através do percurso histórico das diferentes concepções teóricas sobre a sociedade civil e sua relação com o Estado, pode-se dividir as distintas interpretações históricas como visões da sociedade civil como pré-estatal, visão que compartilha a teoria jusnaturalista de Thomas Hobbes, na qual a sociedade civil é vista como uma etapa anterior, e por isso, menos evoluída e civilizada que a etapa posterior que se refere a constituição do Estado como tal.

Além dessa visão, pode-se inferir que a história também traz uma visão anti-estatal da relação entre a sociedade civil e o Estado, no sentido desta ser independente da esfera do Estado. Essa visão está colocada principalmente nos pensamentos de Hegel e Marx, enquanto para o primeiro, a sociedade civil representa a primeira etapa de formação do Estado⁶⁸, para o segundo a sociedade civil representa a base material de relações econômicas da qual se erige a superestrutura burocrata, jurídica e política (ANDION; SERVA, 2004; BOBBIO, 2007).

Por fim, pode-se ainda depreender uma última visão da sociedade civil e sua conexão com o Estado, a visão de Gramsci pode ser considerada como pós-estatal uma vez que somente após a constituição do Estado como estrutura, ergue-se uma superestrutura representada pela sociedade civil e, portanto, como uma força política que busca reivindicar seus direitos, ideias e valores⁶⁹.

Através de um esforço analítico, quanto ao estudo e interpretação do percurso histórico-teórico das diferentes concepções sobre a sociedade civil, é fato que, na grande maioria das correntes, tal conceito possui uma concepção axiologicamente negativa. Em outras palavras, a sociedade civil organizada esteve historicamente atrelada ao Estado em uma interação na qual a sua definição esteve sempre subordinada à definição do Estado, sendo a sociedade civil, em uma síntese abrangente, como as reminiscências de origem privada, ao não se considerar o

⁶⁸ É importante frisar que, no complexo pensamento de Hegel, ainda que a sociedade civil representa a primeira etapa de formação do Estado, esta não representa o Estado propriamente dito, este surgirá posteriormente por meio de um momento ético-político adequado. Na visão hegeliana, a sociedade civil é vista como axiologicamente negativa pois não pode pensar sua existência integral sem a existência do Estado.

⁶⁹ Ibid

universo da *res pública*⁷⁰.

No debate contemporâneo sobre as visões teóricas da sociedade civil, pode-se dizer que houve uma relativa cristalização – não somente na parte teórica, mas principalmente nas materializações que surgiram a partir das concepções teóricas como os movimentos sociais, os protestos, as greves e outras formas de associativismo temporário ou duradouro – da visão da sociedade civil como a antítese do Estado, como o contrário deste.

Contudo, há um esforço de reverter tal visão, a partir de uma visão positiva da sociedade civil e ao mesmo tempo da ideia de tê-la não como a antítese do Estado, mas como uma força política que articula com a sociedade estatal. Nesse sentido, a sociedade civil representa um polo dinâmico e articulado e com significativa mobilidade social para transitar entre as demandas da sociedade em geral e levá-las à pauta de discussão e tomada de decisão até a esfera pública e democrática (ANDION; SERVA, 2004; COHEN; ARAUTO, 1997).

A compreensão efetiva do papel da sociedade civil, bem como de suas dinâmicas e articulações, só pode ser entendida a partir de uma pertinente vinculação com a democracia. É a partir de um estado democrático de direito, que o livre associativismo e outros direitos e liberdades sociais se consolidam e livram-se das amarras de sistemas políticos opressores e autoritários. Tal processo no Brasil ocorre fundamentalmente, a partir da transição democrática da década de 1980, logo, é justamente nesse período que se estabelece, se desenvolve e se consolida a sociedade civil no país. Além disso, ela surge como no bojo da diferenciação tripartite entre o Estado, o mercado e a sociedade.

O conceito de sociedade civil ressurgiu no fim da cena política e social do século XX a qual foi, significativamente diferente da visão do século XIX em dois pontos principais: a primeira envolve uma concepção tripartite na qual a sociedade civil é diferenciada tanto do Mercado quanto do Estado e esta é vista como um conceito no qual aspira explicar os processos sociais que aconteciam no ocidente, no oriente e nas sociedades latino-americanas (Cohen, Arauto, 1992; Habermas, 1995; Keane, 1998). O significado tripartite do conceito de sociedade civil é ligado, portanto, a diferenciação entre o mercado e a sociedade oriunda do fim do século XX (AVRITZER, 2006, p.36-37).

Entretanto, para a compreensão integral da sociedade civil contemporânea no Brasil, faz-se necessário um retrocesso histórico, para analisar o seu desenvolvimento desde o final do século XIX, durante todo o século XX e identificar aspectos importantes que definem qual a sociedade civil que se faz presente no Brasil atualmente.

O primeiro momento de análise se dá no período da República Velha (1889-1930), nos anos entre a proclamação da república e a revolução de 1930, a elite oligárquica conseguiu

⁷⁰ Ibid.

manter um relativo controle sobre a nascente, desorganizada e ainda pouco diferenciada sociedade civil (ANDION; SERVA, 2004; DE CARVALHO, 2003). Em um primeiro momento, o desinteresse do sistema oligárquico com a nascente sociedade civil e com políticas públicas de caráter social fez com que as ordens religiosas assumissem a tarefa de assistência social e como promotora das necessidades sociais mais básicas.

As instituições religiosas, em alguns casos apoiadas pelo Estado, assumiam um papel preponderante no atendimento aos pobres e excluídos, que na sua maioria ficavam às margens das políticas sociais básicas. As Santas Casas de Misericórdia, as irmandades e as ordens terceiras, além de outras instituições religiosas não católicas constituíram-se como protagonistas importantes neste período (ANDION; SERVA, 2004, p.16).

Posteriormente, em um segundo momento da 1ª república, segundo Carvalho (2003), o povo da república velha pode ser dividido ente o povo das estatísticas, o povo das eleições e o povo da rua. O povo das estatísticas refletia a baixa diferenciação social no Brasil recém republicano, com uma grande quantidade de índios e escravos e caipiras, a maioria concentrados no meio rural, além disso refletia a baixa alfabetização dos brasileiros e com isso uma taxa de ocupação industrial-urbana reduzida e a grande maioria dos brasileiros estar concentrado nas atividades agrícolas (DE CARVALHO, 2003).

O povo das eleições também se tratava de um contingente reduzido da população mediante as restrições impostas pelo sistema oligárquico, como a necessidade de estar alfabetizado, a restrição ao voto feminino e a restrição ao voto dos estrangeiros. Nesse contexto, a título de exemplo, menos de 10% da população total brasileira no ano de 1920 estava apta a votar, ou seja, pouco mais de 3 milhões de pessoas em um país de quase 31 milhões de habitantes na época (DE CARVALHO, 2003).

Por fim, o povo da rua, segundo o autor, eram as camadas sociais que se manifestavam na incipiente organização da sociedade civil, que começa a dar seus primeiros passos, no entanto, ainda sem uma participação ativa que a constituísse como força política de fato.

Havia um povo que se manifestava, em geral à margem dos mecanismos formais de participação, quando não contra o próprio sistema político. Esse povo tanto existia nas cidades como no campo. Chamo-o de povo da rua para indicar que ele saía do âmbito doméstico para o domínio público sem, no entanto, enquadrar-se nas regras dos palácios. Sua ação nem sempre tinha consequência imediata para o sistema político, mas no mínimo denunciava suas fissuras e limitações (DE CARVALHO, 2003, p.107).

Nesse período, os movimentos sociais que mais se destacaram foram os ligados às revoltas operárias no fim da década de 1910 em São Paulo e no Rio de Janeiro. O recém-chegado anarco-sindicalismo, trazido principalmente por imigrantes italianos foi responsável por inúmeras greves que reivindicavam melhores condições laborais para a incipiente indústria paulista e carioca e suas respectivas classes sociais urbanas em construção.

Em 1917 houve 45 greves na capital e 29 no interior do estado de São Paulo, salientando-se as dos operários têxteis. Calculou-se em 236 as greves havidas no estado de São Paulo e na capital federal entre 1917 e 1920, envolvendo em torno de 300 mil operários. Em 1917, houve greves gerais nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro (DE CARVALHO, 2003, p.108).

Entretanto, o anarco-sindicalismo não teve força política para representar um movimento além da esfera econômica de reivindicação laboral e logo foi suprimida pela Era Vargas e sua a emancipação do trabalhador nacional, a partir de uma relação mais amistosa com o Estado. Em síntese, tanto em um primeiro momento onde as mobilizações sociais eram incipientes e a esfera religiosa atuou como provedora de assistências social básica; quanto em um segundo momento nos qual os movimentos sociais, com destaque para as revoltas operárias, atuaram como uma primeira tentativa de atuar como força política, nota-se uma falta de autonomia e da formação de bases sólidas que levassem à sociedade civil a ter um papel de relevo como ator social e como força política no Brasil do início do século XX⁷¹.

O período que compreende as décadas de 1930 a 1950, como visto nos dois capítulos anteriores, é caracterizado fundamentalmente pela Era Vargas e pelas mudanças sociais que foram feitas no período, e que deixaram marcas significativas na sociedade brasileira. Nesse contexto, a emancipação da categoria do trabalhador nacional foi fundamental, pois a partir do avanço das reformas trabalhistas e da política restritiva em relação à imigração laboral estrangeira, o governo Vargas criava, gradualmente, mecanismos de tutela dos recém-criados sindicatos trabalhistas e afasta as possibilidades de ruptura de tais mecanismos de tutela por ideologias trazidos por trabalhadores imigrantes (ANDION; SERVA, 2004; VILLEN, 2015).

Ademais, neste período foram criadas instituições chamadas de para estatais como a grande maioria das instituições do Sistema S (SESI – Serviço Social da Indústria, SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, LBA – Legião Brasileira de Assistência) as quais atuavam como intermédio entre o Estado e a Sociedade, fundamentalmente na esfera econômica, isto é na educação, capacitação e preparação para o mercado de trabalho (ANDION; SERVA, 2004). Embora neste período tenham sido criados muitas formas de associativismo, como sindicatos, federações e confederações, estas eram tuteladas pelo Estado e conseqüentemente, não tinham autonomia ou força política independente em um contexto de supressão passiva de seu potencial reivindicador.

Logo, as três décadas que antecederam a ditadura militar, a sociedade civil era tida como

⁷¹ Ibid.

aliada ao Estado brasileiro na época, o assistencialismo social ainda era fundamentalmente realizado pelas instituições religiosas, e os movimentos sociais foram relativamente suprimidos por uma política de tutela e apadrinhamento estatal, que minava gradualmente a independência política da sociedade civil organizada.

O período da ditadura militar no Brasil (1964-1985), no que se refere aos seus efeitos sobre a sociedade civil brasileira, se divide em dois principais períodos. Ao longo da década de 1960 e na primeira metade da década de 1970, o Estado de exceção que viveu o país, reprimiu violentamente os associativismos e os movimentos sociais através do uso do monopólio da violência estatal, que se refletia em prisões arbitrárias, censuras, torturas, agressões físicas e morais e perseguições políticas que levaram muitos brasileiros a deixar o país.

O autoritarismo vivido principalmente nos dez primeiros anos da ditadura militar teve reflexos também no aumento da tutela estatal em relação à administração das questões sociais através da criação de instituições que refletiam a centralização da esfera pública no que concerne ao social, como a criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), o BNH (Banco Nacional de Habitação), o MOBRAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização) entre outros (ANDION; SERVA, 2004).

Em um segundo momento, a partir de meados dos anos 1970, dava-se início no Brasil, à uma nova forma de associativismo e no gradual estabelecimento de uma nova forma da sociedade civil organizada, as ONGs (Organizações Não-Governamentais). Em um contexto de significativa repressão política e social através da ausência de liberdades de expressão e outras liberdades fundamentais, camadas da sociedade iniciam um movimento já não tutelado pela máquina estatal, como nos períodos anteriores da história, tampouco desprovido de força política como ocorrera anteriormente.

Para Gohn (2013), é nesse cenário que o conceito de sociedade civil organizada entra em definitivo no vocabulário e na cena política brasileira.

No Brasil, de uma forma geral, ele surge no período da transição democrática, no final dos anos 1970, quando foi introduzido no vocabulário político corrente e passou a ser objeto de elaboração teórica etc. Na ocasião, ele se tornou sinônimo de participação e organização da população civil do país, na luta contra o então regime militar. Esse cenário estimulou o surgimento de inúmeras práticas coletivas, no interior da sociedade civil, voltadas para a reivindicação de bens e direitos sociopolíticos negados, até então, pelo regime vigente. Um dos principais eixos articuladores da sociedade civil foi dado pela noção de autonomia. Tratava de organizar-se, independentemente, do Estado. Era um discurso estratégico. A democracia direta e participativa era tida como modelo ideal (GOHN, 2013, p.302).

Logo, o período da transição democrática, compreendido entre o final da década de 1970 e o começo da década de 1980, foi marcado uma nova era do associativismo brasileiro. A partir de novos movimentos sociais que tinham como objetivo lutar pela volta da democracia no país, como a mobilização dos metalúrgicos do ABC paulista, no fim da década de 1970 e do movimento diretas já em 1984, assim como do aumento significativo do número de ONGs no país, a sociedade civil ganhou espaço como força política fundamental para o reestabelecimento da democracia representativa no país e como força política de relevo na política nacional.

O final da década de 1980, já com o restabelecimento da democracia no Brasil, a CF de 1988 foi um reflexo das conquistas que a sociedade civil alcançou após anos de luta cada vez mais organizada e influente. A partir de uma análise da carta magna nacional, é possível notar o reflexo dessas conquistas, como no artigo 14, que garante a iniciativa popular no exercício da soberania dos povos.

Ainda nesse sentido, o artigo 29 versa sobre a participação de associações representativas no planejamento urbano das cidades brasileiras e os artigos 194, 204 e 227, os quais versam sobre a participação da população através da sociedade civil organizada, nas questões da segurança social, na assistência social e na assistência socioeducativa de crianças e adolescentes (AVRITZER, 2006; BRASIL, 1988).

A década de 1990 marcou um período de transformações importantes, uma vez reestabelecida a democracia representativa no país - e com ela a garantia de liberdades individuais a partir de uma nova constituição de forte caráter social - o que a diferenciou bastante dos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980.

Enquanto estes se caracterizavam pelas mobilizações em massa e reivindicações mais amplas e básicas - através de protestos, greves e outros tipos de mobilizações que exigiam o direito a ter direitos - a sociedade civil organizada, na última década do século XX, passou por um processo de reorganização e redirecionamento de suas demandas, lutas e insatisfações sociais⁷².

Nesse contexto, a nova forma de organização social que se consolidava no Brasil, através das ONGs, foi fundamental para organizar objetivos, centralizar ações e transformar gradualmente as ONGs em atores sociais e símbolos de força política no país. Tal processo se

⁷² É fundamental frisar que a monografia não tem a intenção de entrar no mérito comparativo entre as antigas e as novas formas de organização e mobilização social. Os primeiros movimentos sociais foram pioneiros e assentaram as bases para que a sociedade civil de fato se organizasse e se expandisse. Eles têm importância fundamental. No entanto, o presente trabalho se propõe a analisar especificamente as organizações da sociedade civil.

inicia fundamentalmente na década de 1990, à medida que a sociedade civil organizada - tendo como reflexo mais pertinente a atuação das ONGs – crescem, evoluem e se complexificam.

As ONGs, ao longo dos anos, agregaram aos seus ideais de emancipação a instrumentalidade necessária para o alcance deste objetivo, como a implementação de infraestrutura via recursos nacionais ou estrangeiros e a busca pelo desenvolvimento de conhecimentos técnicos e recursos humanos cada vez mais qualificados. Dessa forma, sua atuação deixa de ser um mero experimentalismo voluntarista para se transformar em empreendimentos de amplo e profundo impacto social, desenvolvendo um trabalho de qualidade em parceria com órgãos públicos e, também, junto às organizações da esfera do mercado (SOCZEK, 2005, p.128).

O século XXI evidencia de forma pertinente, a análise feita por Soczek (2005) sobre a transição organizacional que sofreram as ONGs a partir da década de 1990. A intensa e multidimensional complexificação da sociedade contemporânea evidenciada por Sassen (2014), teve naturalmente efeito nas ONGs que passaram de um experimentalismo voluntarista à verdadeiros empreendimentos sociais de significativa organização em relação à sua gestão e acesso à fonte de recursos que lhes permitiram ao longo do século XXI, ter acesso a tecnologias fundamentais para a sua expansão e consolidação.

Um breve panorama quantitativo se torna pertinente para a compreensão das profundas mudanças que sofreram as ONGs, principalmente nas últimas três décadas. Até o final da década de 1980, o número de associações da sociedade civil organizada no Brasil era de 189.192 organizações, no entanto, somente na década de 1990, foram criadas mais de 200 mil organizações. Os números do século XXI são ainda mais significativos, somente na primeira década do novo século foram criadas mais de 277 mil organizações e até 2016 eram 820.186 organizações da sociedade civil presentes no país (IPEA, 2018b).

A grande maioria das OSC (Organizações da Sociedade Civil) está concentrada na região sudeste, nordeste e sul do país, sendo São Paulo o Estado que mais possui OSC com mais de 150 mil organizações presentes no território paulista. No que tange às finalidades de atuação, a grande maioria das OSC se concentra na área de desenvolvimento e defesa de direitos, as quais representam quase metade do total das OSC e mais de 550 mil organizações.

Em seguida, tem-se as organizações religiosas, as quais representam cerca de 20% do total com mais 230 mil organizações, e, por fim as organizações voltadas à cultura e a recreação, as quais representam cerca de 12% do total, com aproximadamente 140 mil organizações. As demais OSC estão divididas em habitação, saúde, assistência social, educação entre outras áreas de pertinente atuação, nas quais, muitas vezes, a presença estatal ou das empresas é nula ou insignificante (IPEA, 2018a). A tab.9 busca sintetizar e organizar as informações referentes as

características, de ordem quantitativa, das organizações da sociedade civil no país.

Tabela 9 - Organizações da Sociedade Civil no Brasil por área de atuação (Em milhares) e percentual de participação em relação ao total em 2018

Área de atuação	Número total (Em milhares)	Percentual de participação em relação ao total (%)
Desenvolvimento e Defesa de Direitos	556.228	47,4
Organizações Religiosas	230.074	19,6
Cultura e Recreação	139.679	11,9

Fonte: Elaboração própria a partir de IPEA (2018).

Embora as OSC tenham crescido, evoluído e se organizado de forma notória, e isso as tenham levado a serem um ator social relevante e uma força política presente na democracia representativa brasileira, elas ainda lidam com desafios importantes. Tais desafios, por sua vez, as levam a uma necessidade de reflexão, reinvenção, flexibilidade, criatividade e inovação constantes, fundamentais para a manutenção das organizações frente às adversidades e percalços impostos pela complexidade da sociedade contemporânea.

Um de seus vários desafios é a manutenção de sua autonomia e independência tanto política quanto econômica, em que pese as constantes tentativas de cooptação pela sociedade ou pelo mercado, os quais atuam como fontes de recursos e financiamento para as OSC e por esse fator buscam moldá-las aos seus interesses políticos⁷³.

Outro desafio atual da sociedade civil organizada está relacionado à supremacia da racionalidade instrumental e as motivações técnicas e utilitaristas que muitas vezes dificultam a manutenção da ação propositiva e da promoção de demandas sociais genuínas e desprovidas de interesses privados.

As organizações da sociedade civil (OSCs), hoje, encontram-se em um momento bastante complexo, tanto pela necessidade de sustentabilidade econômica quanto pela necessidade de garantir diferenciais junto aos beneficiários e parceiros, além de reconhecimento pelos resultados almejados e alcançados (CORÁ, 2019, p.18).

⁷³ Parte desse desafio foi relativamente amenizada pela Lei 13.019 de 2014 que “Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n°s 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999” (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, os desafios atuais da sociedade civil se refletem também no referente à transparência e responsabilidade ética em relação as pessoas físicas e jurídicas que investem no propósito pelo qual determinado OSC atua. Segundo Lopes, Storto e Reicher (2018) a gestão das organizações deve estar comprometida com valores éticos e com a seriedade de passar credibilidade nos processos de compra, contratação, entre outros processos essenciais na promoção da imagem da OSC (LOPES; STORTO; REICHER, 2019).

Em relação à mobilização de recursos, as estratégias de captação de recursos são grandes desafios para as OSC uma vez que a manutenção do funcionamento das organizações depende fundamentalmente de setores da sociedade civil, política e econômica que acreditem e apoiem sua causa, pois, uma vez estabelecidas sem a finalidade de lucro, a materialização de sua atuação social se dá fundamentalmente por meio do financiamento externo (FRELLER, 2019).

Logo, o desafio do posicionamento institucional, isto é, como os investidores veem a organização está diretamente ligado à mobilização de recursos necessários para a manutenção operacional da OSC (BONADIO; KONDZIOLKOVÁ, 2019).

Por fim, chega-se a um desafio fundamental, segundo Andion e Serva (2004) “influenciar a elaboração e a execução de políticas públicas ou assumir diretamente papéis específicos do Estado tornando-se sua extensão?” (ANDION; SERVA, 2004, p.22).

É no contexto dessa inquietação e da assunção de papéis vitais na integração socioeconômica de um grupo em alta vulnerabilidade social, que entram organizações especiais da ampla e heterogênea gama da sociedade civil organizada, as OSC para os refugiados.

A próxima parte do capítulo se debruçará sobre análise da OSC voltada para a população refugiada, além disso, o subcapítulo 3.2 estudará o seu papel na integração socioeconômica dos refugiados no Brasil a partir da compreensão de seu diferencial, expresso na proposição principal do presente trabalho, a qual que terá papel central tanto na restauração do modelo tripartite quanto na efetiva inclusão dos refugiados no país.

3.2 O Papel da Sociedade Civil Organizada na Integração Socioeconômica dos Refugiados no Brasil

Essa seção tem como objetivo compreender o papel da sociedade civil organizada, na integração socioeconômica dos refugiados no Brasil, assim como demonstrar qual é, e como se dá o diferencial desse importante ator, em comparação aos demais atores responsáveis pelo processo integrativo dessa população no país.

Em um primeiro momento, é feita uma análise das principais características da sociedade civil contemporânea, com destaque para sua inerente heterogeneidade, seus desafios contemporâneos frente aos extremismos ideológicos e principalmente sua base calcada na defesa dos direitos humanos e sociais.

Em seguida, dada a base à qual se assenta a grande maioria da sociedade civil atualmente, foca-se nas organizações da sociedade civil para refugiados e no trabalho fundamental que essas organizações fazem para a população refugiada no país. E, a partir dela, é proposto, a partir da análise interpretativa da literatura existente, que a sociedade civil organizada possui um intrínseco caráter articulador.

Em um terceiro momento, e dado o seu inerente caráter articulador, é formulada a principal contribuição dessa monografia, a proposição de que a sociedade civil organizada para refugiados atua através de potenciais articuladores ligados à interculturalidade, à educação e capacitação e a auto representação dos refugiados. Nesse sentido, é feito um embasamento teórico de cada potencial e de suas especificidades no contexto da integração. Além disso, é trazido muitos exemplos concretos que atuam como exemplificações da materialização de tais potenciais na tarefa prática e cotidiana da integração nas OSC para refugiados.

Em um quarto momento, é feita a necessária e pertinente relação de tais potenciais articuladores frente as problemáticas, levantadas pela seção 2.2, da integração social e econômica dos refugiados no país, evidenciando suas capacidades de mitigar os problemas sociais e econômicos evidenciados.

Por fim, a partir de seus potenciais articuladores, explicitados ao longo da seção, é feita uma análise do diferencial da sociedade civil, em comparação ao Estado e ao ACNUR, no sentido de sua importância fundamental na rearticulação do modelo nacional tripartite e, portanto, de seu papel chave na integração social e econômica dos refugiados no país.

A sociedade civil organizada presente no Brasil, através de processos simultâneos de

evolução e expansão quantitativa e qualitativa, tornou-se, atualmente, um ator social e força política abrangente e heterogênea, ou seja, ela não pode ser entendida apenas como OSC, pois tal concepção atua como uma análise parcial de todo o conjunto de organizações e atores que formam a sociedade civil organizada no Brasil.

Mas quem são os atores considerados como os principais protagonistas desta nova sociedade civil? São as ONGs, os movimentos sociais, as comissões, grupos e entidades de Direitos Humanos, grupos de defesa dos direitos dos excluídos, por diferentes causas como: gênero, raça, etnia, religião, portadores de necessidades físicas especiais, inúmeras associações com perfis variados, entidades do chamado Terceiro Setor, fóruns locais, regionais, nacionais e internacionais etc. Entidades ambientalistas, de defesa do patrimônio histórico, redes comunitárias nos bairros, conselhos populares, conselhos setorizados, conselhos gestores institucionalizados. Todos esses, com fundações e empresas cidadãs, passam a compor esse novo leque do que tem sido denominado como sociedade civil (GOHN, 2013, p.304-305).

A heterogeneidade que caracteriza a sociedade civil organizada ganha nos dias atuais contornos preocupantes. A ascensão de grupos da sociedade civil de extrema-direita calcados em ideologias conservadoras, desvinculadas de alas progressistas da sociedade é cada vez maior e mais atuante⁷⁴.

O projeto da extrema-direita é alimentado por fundações, associações, institutos e grupos que articulam a chamada sociedade civil organizada, empresários e pensadores de ocasião, como é o caso de âncoras de jornal, comentaristas e filósofos profissionais que trabalham para a grande mídia patronal. Alguns se autointitulam independentes, vendendo livros e cursos. Pautam a vida social pelos seus interesses de classes (DA SILVA *et al.*, 2014, p.441).

Contudo, apesar heterogeneidade evidente dos atores que a conformam e da prática recente de extremismos de uma parcela da sociedade, que geram evidentes preocupações para o todo da sociedade civil, o percurso teórico-histórico realizado mostra que as bases de sustentação da sociedade civil organizada ainda se mantêm presentes no propósito das organizações e atuantes em seu *modus operandi*.

As associações que lutam em defesa dos direitos humanos frequentemente surgiram em resposta ao abuso governamental, a restrições genéricas ou específicas aos direitos humanos ou em outras circunstâncias adversas. O movimento inclui uma gama de organizações que formulam um discurso libertador e de justiça social em termos de direitos. (...)A sociedade civil cria e recria as condições para validar e concretizar os direitos humanos. Enfatizamos cinco aspectos dessa ação: (1) oferecer uma esfera de ação para todos os grupos sociais; (2) tornar pública a injustiça; (3) proteger o espaço privado da incursão do Estado e do mercado; (4) intervir e interagir diretamente nos sistemas legais e políticos; (5) promover a inovação social (VIEIRA, DUPREE, 2004, p.59-60).

⁷⁴ Ao trazer a discussão para o presente ano 2020, verifica-se uma expansão desses grupos de extrema-direita no Brasil. A expansão que envolve tais grupos a partir da adesão a ideologias de corte fascista e de fundamentalismo religioso, gera uma inerente complexidade, que não é o foco do presente trabalho. No entanto é pertinente frisar que tais grupos existem e que constituem uma ameaças aos valores originais de luta pelos direitos humanos e sociais da sociedade civil organizada.

Nesse contexto os direitos humanos são uma das pedras angulares da ação propositiva dessas organizações, e, dentro deles, a defesa dos direitos sociais, em suas diferentes expressões e concretizações atua como umas das razões de ser das OSC no Brasil. É dentro do bojo da defesa dos direitos humanos e, conseqüentemente, dos direitos sociais, que atuam as OSC voltadas para as questões dos refugiados e refugiadas no Brasil.

As organizações da sociedade civil que atualmente trabalham com refugiados no Brasil, estão inseridas na área de assistência social, as quais representam menos de 5% do total de OSC no Brasil, com um número aproximado de 51 mil organizações em todo o país que prestam esse tipo de serviço. Dentro da área de assistência social, há diversos ramos de atuação como: ações de assessoramento, defesa e garantia de direitos; benefícios eventuais; serviço de proteção social básica; serviço de proteção social especial de média complexidade e serviço de proteção social especial de alta complexidade (IPEA, 2018a).

É no ramo de serviço de proteção social especial, de alta complexidade, que se inserem as OSC para refugiados e refugiadas no Brasil (BRASIL, 2016). No que se refere à quantidade de organizações, tal contingente está em plena expansão, devido ao aumento das solicitações de refúgio e do número de refugiados reconhecidos no Brasil (UNHCR, 2020a).

Logo, segundo Haydu (2011), “Atualmente o Brasil tem a maior rede de suporte a refugiados da América Latina, com aproximadamente 100 organizações locais envolvidas, tendo no Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH o ponto focal desta rede” (Haydu, 2011:140). O protagonismo do IMDH se dá tanto pela sua atuação histórica nos avanços institucional e integrativo do refúgio no país, quanto pela coordenação da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados – RedeMir que possui atualmente mais de 60 organizações da sociedade civil que trabalham em prol dos refugiados em todo o país (IMDH, 2020).

Ainda que, no aspecto quantitativo, as OSC voltadas aos refugiados e refugiadas estejam em processo de ampliação, para atender esse grupo de alta vulnerabilidade social, reflexo da grave crise migratória existente atualmente no mundo, é no aspecto qualitativo e no impacto social de sua atuação, que se expressa o papel desempenhado pela sociedade civil organizada na integração socioeconômica dos refugiados no Brasil.

A partir da manutenção dos pilares de sustentação das OSC, isto é, do fato de que a base de suas ações propositivas tenha a questão dos direitos humanos e sociais em seu cerne, bem como da constatação de que tais direitos estão na essência da constituição e desenvolvimento das OSC para refugiados no país, tem-se a construção da base do diferencial da sociedade civil organizada.

Dada a sólida base pela qual se assenta a atuação da sociedade civil, tem-se que o seu diferencial fundamental – tanto em sua heterogeneidade característica – mas principalmente nas OSC para refugiados se dá pelo seu intrínseco caráter articulador⁷⁵, cuja origem se deu tanto por uma questão de propósito quanto de necessidade.

Como visto no presente capítulo, o estabelecimento e o surgimento da sociedade civil organizada no Brasil ocorreu em contexto de transição democrática, período no qual os movimentos sociais emergem como mobilização, protesto e resistência contra o caráter autoritário da ditadura militar e a supressão dos direitos políticos e sociais fundamentais da população brasileira.

Nesse sentido, a sociedade civil nasce com ator social e força política incipiente calcada no propósito de separar-se tanto do Estado quanto do Mercado e mobilizar, conectar e relacionar setores da sociedade antes desconectados para uma causa comum, a defesa da democracia e do direito a ter direitos (AVRITZER, 2006; GOHN, 2013).

A medida que os movimentos sociais evoluem e se complexificam, as mobilizações em massa dão lugar a estruturadas mais centralizadas e organizadas das demandas sociais, as organizações da sociedade civil. A partir de sua crescente complexificação, as questões referentes à manutenção de seu funcionamento frente aos desafios de captação de recursos, da transparência e responsabilidade ética, bem como de seus limites de atuação em relação ao Estado e ao Mercado faz da articulação com a esfera pública, com a esfera privada e com atores internacionais uma necessidade para as organizações da sociedade civil (BONADIO; KONDZIOLKOVÁ, 2019; FRELLER, 2019; LOPES; STORTO; REICHER, 2019).

Nesse contexto, uma vez compreendido o inerente caráter articulador da sociedade civil organizada e a partir da literatura existente, e da observação prática das organizações da sociedade civil, o presente trabalho propõe que, diferentemente das outras duas esferas que conformam o modelo nacional tripartite de integração, a sociedade civil organizada tem seu papel definido, no que tange à integração socioeconômica de refugiados no país.

Seu papel se dá, fundamentalmente, a partir de três pontos fundamentais: o potencial articulador intercultural, o potencial articulador educacional-instrutivo e o potencial articulador da subjetivação dos refugiados e refugiadas.

⁷⁵ O autor gostaria de exemplificar tal caráter a partir de um exemplo pessoal. Foi pelo caráter articulador da sociedade civil que, no contexto da pandemia do Covid-19, se formou um grupo organizado de trabalho no México, para lutar pelo direito à repatriação de brasileiros e brasileiro retidos no país. Através desse trabalho e da articulação entre o grupo de brasileiros, o consulado e a embaixada do Brasil no México e a empresa aérea panamenha Copa Airlines, foram realizados, entre os meses de abril e junho de 2020, três voos humanitários de repatriação. O autor da monografia esteve presente no terceiro voo e pode retornar ao Brasil.

O potencial articulador intercultural das OSC para refugiados no Brasil deve ser entendido tendo-se em conta o conceito de interculturalidade⁷⁶, e como este se insere nas ações das organizações voltadas para esse grupo especial de alta vulnerabilidade social. A história da interculturalidade se confunde, ou melhor, se funde com a história da migração, ao longo da história. Foi fundamentalmente o fenômeno da migração que possibilitou o contato e interação entre diferentes culturas (SAM; BERRY, 2006). Tal termo é um conceito amplo cuja abrangência traz diferentes ramificações e conceitos correspondentes, em um esforço de analítico-sintético da definição de interculturalidade, ela pode ser entendida como a interação entre indivíduos pertencentes à culturas distintas (DANTAS, 2017).

Através dessa breve definição, surgem inquietações axiológicas para entender como se dá essa interação, nesse contexto, é fundamental diferenciar a interculturalidade da multiculturalidade e da transculturalidade.

A multiculturalidade implica um conjunto de culturas em contato, mas sem se misturar: trata-se de várias culturas no mesmo patamar. As diferenças ficam estanques e separadas em cada cultura, possibilitando pensar no que os antropólogos chamam a lógica do Um, que só tem uma verdade a seguir e uma forma de pensar o mundo. Aquela forma única não admite contraponto de ideias, nem ser discutida ou questionada. Baseia-se em uma lógica binária, na qual uma ideia é correta e outra é diferente e incorreta, só se complementando ideias similares e tentando se afastar aqueles conceitos que contrariam o pensamento predominante (WEISSMANN, 2018, p.23-24).

No pensamento de Weissmann (2018), a multiculturalidade remete então à uma supremacia cultural que se coloca como superior e homogênea e desvaloriza à multiplicidade de outras culturas existentes no mundo, um reflexo claro desse fenômeno é a política cultural dos EUA desde o fim da Segunda Guerra Mundial e a sua promoção do *american way of life*.

Referente ao conceito de transculturalidade, este se trata de um termo mais limitado pois aborda, fundamentalmente, esferas de intercâmbio de conhecimento e culturas através de disciplinas sejam da educação básica ou acadêmicas, mas também as questões relacionadas à saúde mental de pessoas em contextos migratórios (WEISSMANN, 2018).

Diferentemente do caráter prepotente implícito na definição de multiculturalidade e do caráter limitado da transculturalidade, a interculturalidade, a partir do prefixo inter-, o qual remete à ideia de interação, de uma dinâmica mútua de ações que são correspondidas por ambas

⁷⁶ A interculturalidade é muito cara ao autor do presente trabalho. O projeto Interganho, desenvolvido entre os anos de 2017 e 2018 na Universidade Estadual de Campinas através da Divisão de Educação Infantil e Complementar (DEdIC), é um claro exemplo disso. O projeto, criado pelo autor em parceria com professores e institutos da Unicamp, visou selecionar intercâmbios estrangeiros da universidade para participar de atividades, projetos e ações culturais nas instalações de educação não-formal da DEdIC. Ao fim do projeto, este impactou mais de 50 crianças e pré-adolescentes através do poder transformador da educação intercultural.

as partes. A partir desta concepção é que se começa a construir o potencial articulador intercultural das OSC para refugiados.

Dentro da ampla esfera da interculturalidade⁷⁷, o trabalho das organizações se reflete a partir de duas ramificações-chaves dentro desse conceito: o diálogo intercultural e a psicologia intercultural. O diálogo intercultural pode ser entendido como um processo de comunicação entre as culturas a partir de um respeito e tolerância mútua e com ausência de motivações etnocêntricas e xenofóbicas que visem reclamar algum tipo de superioridade ou hierarquização entre as culturas em questão.

A chave para um processo de diálogo intercultural frutífero está no reconhecimento da igual dignidade dos participantes. Pressupõe reconhecer e respeitar as diferentes formas de conhecimento e os seus modos de expressão, os costumes e tradições dos participantes e os esforços por estabelecer um contexto culturalmente neutro que facilite o diálogo e que permita às comunidades expressar-se livremente (UNESCO, 2009, p.10).

Logo, um diálogo intercultural efetivo combate à intolerância, a xenofobia e estereótipos culturais, o que, no contexto do refúgio, viabiliza um processo de aculturação do indivíduo ao invés de um processo de assimilação, processo este fundamental para uma completa inserção social e econômica do refugiado no país (CASTELLS *et al.*, 2002). A presença das competências interculturais é fundamental, como ferramentas necessárias para o estabelecimento do diálogo intercultural,

O diálogo intercultural depende em grande medida das competências interculturais, definidas como o conjunto de capacidades necessárias para um relacionamento adequado com os que são diferentes de nós. Essas capacidades são de natureza fundamentalmente comunicativa, mas também compreendem a reconfiguração de pontos de vista e concepções do mundo, pois, menos que as culturas, são as pessoas (indivíduos e grupos com as suas complexidades e múltiplas expressões) que participam no processo de diálogo (UNESCO, 2009, p.9).

A partir de uma análise das OSC no Brasil, é possível exemplificar as ações voltadas para o diálogo intercultural e concretizar o acima exposto em um processo de transposição da teoria para a prática. O caso da OSC paulistana BibliASPA, é bastante elucidativo nesse sentido, a organização foi fundada em 2003 e reúne pesquisadores, estudantes e professores que atuam

⁷⁷ Cabe mencionar que, no contexto da interculturalidade, a atual política externa do atual governo, sob o mandato do chanceler Ernesto Araújo na contramão dos princípios de respeito e tolerância por outras culturas e da não hierarquização de culturas baseado em valores restritos e estereotipados. Através de uma política externa de forte caráter ideológico, o Estado brasileiro hoje se posiciona contra a globalização e em favor de políticas externas de corte nacionalista e conservador (NEXO, 2020; SARAIVA; SILVA, 2019).

em pesquisas fundamentalmente voltadas para a questão das migrações e dos deslocamentos ao longo da história, principalmente nas regiões do Oriente Médio, da África e da América do Sul (BIBLIASPA, 2020b).

Os serviços que a organização oferece são variados, como a revisão e a tradução de textos nas línguas árabe, francês, inglês, português e espanhol, a realização de diagnósticos socioculturais, assim como de assessorias culturais, além de eventos, palestras e seminários. Em relação às pessoas em situação de refúgio, a organização oferece uma ampla gama de ações como alimentação, transporte, assistência psicológica, assistência jurídica, tradução e regularização de documentos (BIBLIASPA, 2020e, a)

No entanto é através do programa de língua portuguesa e cultura brasileira e dos cursos de idiomas e cultura ministrados por refugiados e refugiadas, que o trabalho da organização exemplifica uma pertinente expressão da interculturalidade, através do diálogo intercultural. O programa de língua portuguesa e cultura brasileira, é uma oportunidade de um intercâmbio de culturas, através de uma de suas expressões mais genuínas: a língua.

Segunda língua latina mais falada no mundo, o português é idioma oficial no Brasil, em Portugal e em alguns países africanos, como Angola e Moçambique. Além do idioma, os alunos entram em contato com culturas e costumes do Brasil, no entendimento de que a cultura é fundamental para o aprendizado da língua. Neste curso realizado pela BibliASPA, o aluno aprende os diversos aspectos do idioma – expressão oral, compreensão auditiva, leitura e escrita – de forma prática e vinculada a situações reais do cotidiano, estimulando a comunicação e o exercício da cidadania. Dessa forma, o estudante pode desenvolver habilidades comunicativas, adquirir estruturas fonético-fonológicas e lexicais em língua oral e adquirir estruturas morfossintáticas em língua oral e escrita (BIBLIASPA, 2020d).

Mediante o ensino da língua portuguesa e da cultura brasileira, a organização atua como uma promotora da inclusão sociocultural do refugiado e refugiada por facilitar o processo de aculturação de tal grupo à sociedade e cultura brasileira. Entretanto, a interculturalidade, através do diálogo intercultural, só pode ser inteiramente expressada nesse contexto, a partir da abertura, por parte da organização, para que os refugiados expressem a sua cultura e sua expressão mais genuína: a língua.

É justamente nesse contexto, que o curso de idiomas e culturas ministrado pelos próprios refugiados atua como parte complementar fundamental para que a interação cultural se dê de maneira igualitária e desprovida de hierarquizações (UNESCO, 2009). A organização oferece cursos de francês, árabe, inglês, espanhol, alemão, crioulo haitiano e wolof além de cursos de cultura africana, árabe, sul-americana, magrebina e haitiana, tais cursos são ministrados por professores refugiados nativos nesse idioma e com experiência no ensino de idiomas

(BIBLIASPA, 2020c).

Quanto à psicologia intercultural, outra ramificação de muita pertinência do campo da interculturalidade, esta pode ser entendida como “(...) a comparação explícita e sistemática de variáveis psicológicas sob condições culturais diferentes, a fim de especificar os antecedentes e os processos que medeiam a emergência das diferenças de comportamento”(ECKENSBERGER,1971 *apud* ANGELINI, 2007, p.40). Os contextos migratórios e as implicações psicossociais que o fenômeno da migração ocasiona, são os principais campos de atuação desse importante ramo da psicologia.

Nesse contexto, as organizações vinculadas à Igreja Católica têm um importante papel no atendimento psicológico dos refugiados e refugiadas, devido à sua experiência e pioneirismo na questão da integração do refugiado ao país, e nesse contexto a saúde mental assume um papel fundamental.

A Caritas Arquidiocesana de São Paulo⁷⁸, através do Centro de Referência para Refugiados, oferece o serviço de assistência psicológica como um de seus principais programas de ação (CÁRITAS, 2020). Além dela, a Missão Paz⁷⁹, também na capital paulista, através do CPMM (Centro Pastoral e de Mediação dos Migrantes), oferece em seu eixo saúde, o serviço psicossocial.

Trata-se de um serviço de acompanhamento psicológico, destinado a tratar de demanda emocional, afetiva e mental de uma pessoa. O serviço funciona por meio de escuta e diálogo, entendendo as necessidades dos atendidos. A partir desse primeiro encontro, nossa equipe é capaz de acolher e redirecionar essa pessoa para orientação intercultural, terapia breve ou, ainda, atendimento médico ou psicoterapêutico prolongado ou mais especializado (MISSÃO PAZ, 2020).

Nesse cenário, trata-se de um serviço que visa cuidar, orientar e sanar os traumas, estereótipos e outros desequilíbrios psicológicos, enfrentados por refugiados e refugiadas antes, durante e após chegar ao país, além de todo o seu período de adaptação e inserção na sociedade brasileira. Nesse sentido, a psicologia intercultural torna-se fundamental, junto ao diálogo intercultural, para uma efetiva aplicação da interculturalidade no contexto do refúgio.

Logo, o potencial articulador das OSC para refugiados, em sua esfera intercultural, se

⁷⁸ A Caritas Arquidiocesana de São Paulo possui um trabalho de mais de 40 anos com refugiados e imigrantes no Brasil. Seu trabalho pioneiro a torna organização referência na integração, proteção e assistência de refugiados no país com mais de 14 mil registros de refugiados e solicitantes de refúgio que já foram contemplados pelos serviços da Caritas até o ano de 2017 (NEPO/UNICAMP, 2018).

⁷⁹ A Missão Paz, cuja origem remonta aos scalabrianos, importante vertente da Igreja Católica de origem italiana, faz um trabalho também de destaque na acolhida à população refugiada. Entre os anos de 2013 até meados de 2018, a organização atendeu quase 6 mil refugiados e solicitantes de refúgio em suas dependências (NEPO/UNICAMP, 2018).

dá através de serviços que estimulam o diálogo intercultural e oferecem, através da psicologia intercultural, um espaço privilegiado de interação cultural igualitária, tolerante e respeitosa.

O potencial articulador educacional-instrutivo das OSC para os refugiados, se dá fundamentalmente através do ensino da língua portuguesa, e do ensino técnico e profissionalizante. O amplo conceito de educação e suas derivações como direito fundamental, tanto humano como social, além de seu caráter essencial na formação política, social e cultural de um indivíduo está significativamente relacionado, nesse contexto em especial, com concepção da educação cívica.

A Educação cívica organiza processos de aprendizado com o objetivo de melhorar a habilidade dos cidadãos de orientar-se politicamente e partir para a ação. A função deste tipo de educação é legitimar, ancorar e reproduzir leis democráticas. A educação cívica enfatiza a importância das competências e habilidades necessárias para uma autodeterminação política enquanto esta concebe a autonomia e a autoridade da autoridade democrática como o ponto de partida e base do processo educacional (LANGE, 2010, p.171).

Tanto o ensino da língua portuguesa quanto o ensino técnico-profissionalizante, nesse contexto, podem ser considerados então, expressões da educação cívica. Isso ocorre, uma vez que essa educação, como formação política-democrática, tem no aprendizado da língua, assim como no de habilidades técnicas, instrumentos de potencial político que futuramente permitirão, aos refugiados e refugiadas, a capacitação e vivência necessárias para sua emancipação como força política autônoma e reivindicatória de seus direitos humanos e sociais junto ao Estado brasileiro.

Quanto ao ensino da língua portuguesa pelas OSC para refugiados e refugiadas no Brasil, além de poder ser considerada uma dimensão mais específica do amplo conceito de educação cívica, sua importância também está relacionado à formação profissional do refugiado.

(...)aprender a língua-cultura do país de acolhimento favorece a inserção sócio profissional das/os imigrantes, pois esse conhecimento produz uma maior igualdade de oportunidades para todos, facilita o exercício da cidadania e potencializa qualificações enriquecedoras para quem chega e para quem acolhe (DE SÃO BERNARDO; BARBOSA, 2018, p.478).

Ademais, o aprendizado da língua portuguesa pelo refugiado é uma condição multidimensional e *sine qua non* para uma efetiva inserção social e econômica do indivíduo no país. Dado essa importância, a grande maioria das OSC para refugiados no Brasil oferecem esse tipo de serviço de forma gratuita. A OSC Fraternidade-Federação Humanitária Internacional (FFHI), com sede em Minas Gerais, mas com trabalhos nos abrigos humanitários de Pacaraima, Manaus e Boa Vista é um exemplo pertinente do ensino da língua portuguesa para refugiados.

A OSC realiza semanalmente o ensino do português em dois abrigos para refugiados venezuelanos pelo menos desde junho de 2019 (FRATERNIDADE, 2019)⁸⁰.

A organização da sociedade civil, localizada em Florianópolis, Círculo de Hospitalidade, também se destaca como um exemplo no ensino de português. Segundo a organização “Mais de 100 refugiados e imigrantes de 15 diferentes nacionalidades fazem parte, ou já fizeram, de nosso Círculo de Português” (Círculo de Hospitalidade, 2020). A organização oferece aulas de PLAc (Português como Língua de Acolhimento), “elaboradas de acordo com necessidades e motivações, e acolhendo a realidade das comunidades que atendemos” (Círculo de Hospitalidade, 2020).

O ensino técnico-profissionalizante, no contexto do refúgio, se torna instrumento necessário para a qualificação laboral do refugiado, e tem papel chave para o ingresso deste no mercado de trabalho ou até mesmo para a iniciativa empreendedora do refugiado.

Desde logo, o contributo sociológico obriga-nos a inserir este subsistema dentro das funções chave da escola, que tem o papel de integrar os alunos no contexto social e de diferenciar para poder cumprir o papel específico que a sociedade lhes tem destinado. Os códigos culturais que transmite são nucleares para garantir a coesão social, a participação cívica, em suma a defesa da ordem estabelecida. A qualificação, enquanto recursos humanos permite o fornecimento ao mercado laboral de profissionais capazes de garantirem a expansão económica (ALVES, 2013, p.105).

A educação profissionalizante, é elemento fundamental para a inclusão social e econômica do refugiado no país. O caso da ONG paulistana Migraflif é bem elucidativo nesse cenário, por meio do projeto *Migralab*, com o apoio do setor privado e do governo do Canadá. O projeto é realizado em Boa Vista com o foco nos refugiados venezuelanos que chegam ao Brasil por meio da fronteira de Roraima, o projeto oferece aulas de língua portuguesa e introdução ao mercado de trabalho brasileiro, educação financeira e *soft skills*, além de competências empreendedoras, uso de softwares de gestão, apoio na elaboração de currículos e simulação de entrevistas de emprego (MIGRAFLIX, 2020b). Seu objetivo final é a recolocação profissional de refugiados e refugiadas venezuelanos através da Operação Acolhida do Governo Federal.

Além do *Migraflif*, outra OSC de destaque é, uma vez mais, a Missão Paz da capital paulista. Através de seu Centro Pastoral e Mediação do Migrante, a organização oferece cursos de capacitação profissionalizante, juntos às suas parcerias institucionais. Tais cursos são gratuitos ou com descontos para a população migrante forçada, nas áreas de construção civil,

⁸⁰ É importante salientar que além do serviço de idiomas, a organização, parceira do ACNUR, fornece serviços básicos como alimentação, vestuário e alojamento para solicitantes de refúgio e refugiados venezuelanos.

beleza, moda, saúde e atenção ao próximo, qualificação em serviços domésticos e qualificação em serviços de varejo alimentar (MISSÃO PAZ, 2020a).

O potencial articulador das OSC, no tocante à subjetivação dos refugiados está vinculado ao processo de emancipação do refugiado já não como objeto de estudo, de discursos e retóricas de organismos governamentais e não-governamentais, mas como sujeito de sua história e de suas próprias narrativas (ZELAYA, 2016). Segundo a autora, “olhar para as ações de mobilização política de pessoas em diversas situações de mobilidade transnacional permite-nos refletir sobre as práticas de intervenção de uma série de atores – governamentais e não governamentais – sobre a população migrante” (ZELAYA, 2016, p.402).

Nesse contexto, a mobilização dos refugiados através de festivais, rodas de conversa e a conexão entre diferentes grupos de migrantes forçados, são chave na criação de nexos de sociabilidade e da formação de uma força sócio-política cada vez mais autônoma.

O campo de interlocução no qual se inserem os imigrantes implica uma trama complexa de discursos, práticas e iniciativas desenvolvidas por uma série de atores governamentais e não governamentais, em seu intento de criar políticas públicas para imigrantes. Intervenções artísticas, festivais e performances contribuem para a viabilização do imigrante como protagonista de um cenário migratório em transformação, possibilitando a construção de representações mais plurais e menos estereotipadas sobre os imigrantes (ZELAYA, 2016, p.411).

Contudo, a autonomização social e política da luta dos refugiados e refugiadas, como por exemplo, a criação de suas próprias OSC, movimentos sociais e empreendimentos sociais, se trata de um processo emancipatório no qual as OSC, para os refugiados, tem papel fundamental em sua gênese. Nesse sentido, o seu potencial articulador se reflete tanto a partir redes de transferência de conhecimento dentro da sociedade civil organizada quanto ao seu empoderamento empreendedor.

Como visto anteriormente no subcapítulo 3.1, as OSC constituíram-se em um ator social e em uma força política de relevo na cena política nacional, fundamentalmente no período de transição democrática do país. Além disso, sua evolução em relação à sua estrutura organizacional, assim como o aumento de desafios referentes à captação de recursos e autonomia financeira, foram movimentos importantes no processo de emancipação da sociedade civil organizada. Tal dinâmica pela qual passaram as OSC, levaram-nas à um consequente acúmulo de conhecimentos, sejam estes sistematizados ou tácitos que passam a ser um ativo, um recurso para as organizações (HECKERT, 2008).

Nesse contexto, ao mesmo tempo em que as organizações acumulam seus conhecimentos - tanto os mais simples, adquiridos da experiência prática de atuação, quanto os

mais complexos que já se encontram sistematizados – os mecanismos de transferência desses conhecimentos se tornam cada vez mais acessíveis, amplos e interconectados. Logo, a construção política de atores e organizações ao longo de décadas foi, impulsionada e instrumentalizada, principalmente a partir da década de 1970, pelas tecnologias da informação e da comunicação (TICs) (CASTELLS, 2002).

(...) o processo atual de transformação tecnológica expande-se exponencialmente em razão de sua capacidade de criar uma interface entre campos tecnológicos mediante uma linguagem digital comum na qual a informação é gerada, armazenada, recuperada, processada e transmitida (...). O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/ comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso (CASTELLS, 2002, p.68-69).

A referida revolução segundo Castells (2002), que tem seu surgimento nas décadas de 1970 nos Estados Unidos, se expandiu de modo exponencial nas últimas quase cinco décadas e tem na criação da internet, o ponto focal desse movimento que permitiu que as TICs se tornassem indispensáveis para a esfera política, social e econômica da sociedade contemporânea (CASTELLS, 2002).

Logo, é a partir das TICs que o conceito de redes se expande, e se estabelece como uma forma de articulação pertinente para empresas, para o setor público, para as OSC e para outras esferas da sociedade.

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio (CASTELLS, 2002, p.566).

Nesse cenário, a interação entre dois “nós” que compartilhem valores e objetivos já pode ser entendido com uma rede, e é nesse contexto que entra a esfera da sociedade civil organizada e sua pertinente dinâmica de redes. Segundo Heckert (2008), a articulação em redes fortalece a organização do terceiro setor assim como melhora a visão de seus *stakeholders* sobre a credibilidade e reputação de determinada OSC. Além disso, “A articulação permite também a realização de projetos e ações concretas em conjunto por entidades identificadas com a mesma missão” (Heckert, 2008:65).

De acordo com Adulis (2002) *apud* Heckert (2008), as principais razões pelas quais as OSC se articulam em rede, são para o fortalecimento e a ampliação da capacidade de ação, para a realização de projetos e ações conjuntas, para o compartilhamento de recursos e para a troca de conhecimento e aprendizado. A centralidade da missão do terceiro setor, ou seja, o propósito

pelo qual se estabelecem as organizações permite que a gestão do conhecimento não seja vista como vantagem competitiva, mas sim como um recurso que pode ser compartilhado visando a colaboração e ao desenvolvimento de outras organizações (HECKERT, 2008).

A questão epistemológica que ora se apresenta ao terceiro setor é como conciliar teoria e prática. O suposto fundamental para evitar esta dicotomia é aceitar que o conhecimento a ser utilizado pelas organizações sem fins lucrativos deve ser um produto social, portanto um processo compartilhado de saberes entre aqueles que detêm o conhecimento sistematizado, formal, com aqueles que possuem o saber tácito, a vivência e compreensão do seu cotidiano (TENÓRIO, 1999, p.98).

É justamente nesse contexto da transferência de conhecimento, através de um processo compartilhado de saberes, que entra a relação entre as OSC e os refugiados que buscam formalizar e iniciar suas próprias lutas sociais e políticas. O caso do GRIST (Grupo de Refugiados e Imigrantes sem Teto de São Paulo) é bastante emblemático nesse sentido, o grupo foi formado em 2014, pelo refugiado congolês Pitchou Luhata Luambo. Sua atuação ocorre na cidade de São Paulo “com o objetivo de promover debates, palestras, festivais e eventos que tratem de assuntos que afetam os refugiados diretamente, também para criar meios que possibilitem expressar a cultura desses migrantes que vivem na cidade de São Paulo” (GRIST, 2020).

Contudo, é na luta pela moradia que o GRIST se mostra como um movimento de auto representação dos refugiados e, além disso, mediante suas parcerias com o MSTC (Movimento dos Sem Teto do Centro) e com o BIBLIASPA, o grupo é um reflexo da atuação em redes da sociedade civil organizada atualmente⁸¹.

O projeto visa oferecer informações e orientar os refugiados e imigrantes em diversos temas: Para os que precisam de moradia e não tem onde morar, o GRIST tem uma parceria com o movimento de moradia MSTC que oferece uma moradia provisório nas ocupações do MSTC. Os músicos e artistas refugiados e imigrantes participam também organizamos eventos festivais, shows afins para que eles passem a ser conhecidos e inseridos no mercado de trabalho. Para aqueles que têm uma formação superior ajudamos no processo de revalidação de diploma e ingressos nos cursos (GRIST, 2020).

Outro exemplo pertinente, se trata do “Curso de Formação Política para Refugiados e Imigrantes” realizado em abril de 2015, através de uma parceria entre o CDHIC (Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante), a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e pela OSC *Grito de los Excluídos Continental*.

Em suma, os dois dias de curso sinalizaram o engajamento entre imigrantes, sociedade civil, acadêmica e política no combate a temas como a xenofobia, a discriminação racial e étnica, bem como a toda e qualquer forma de intolerância (...)A promoção de

⁸¹ Ibid.

espaços para Formação Política de Imigrantes e Refugiados só tende a multiplicar as histórias, os sonhos, as alteridades, as diversidades, as compreensões. Mas, principalmente, proporciona um necessário meio de resistência às relações negativas que não raramente os envolvem e os fragilizam nas relações sociais cotidianas (MIGRAMUNDO, 2015).

Relativo ao empoderamento empreendedor, o trabalho das OSC se reflete na promoção de oportunidades de capacitação profissional, para que refugiados e refugiadas comecem o seu próprio negócio social ou privado, ou se qualifiquem para entrar mais preparados ao mercado de trabalho brasileiro, mas isso apenas se torna tangível a partir da educação empreendedora. A educação empreendedora, pode ser entendida como um processo de aprendizado a qual possui processos inter-relacionados, que auxiliam no desenvolvimento das habilidades empreendedoras.

Nesse contexto, a importância de uma rotina disciplinada de aprendizado, o papel das experiências prévias de *learning by doing*, assim como os efeitos das dimensões sociais e afetivas do processo de aprendizagem, fazem da educação empreendedora um processo dinâmico e não como uma ação estável, consistente e previsível (COPE, 2005).

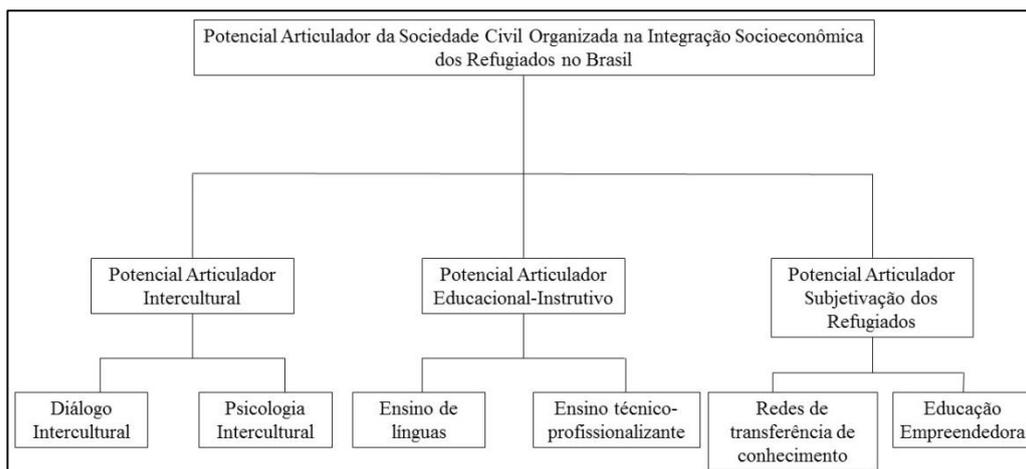
É nesse sentido que deve entrar a educação empreendedora no contexto dos refugiados no Brasil, isto é, a educação empreendedora deve levar em conta toda a bagagem cultural do refugiado, e a partir do alinhamento entre a teoria aprendida e a prática vivida e que agora será potencializada. E assim, criar condições para que o capital social dos refugiados aflore e estes possam ser incluídos principalmente nas esferas social e econômica do país (NEGRI, 2016; PACÍFICO, 2008).

A realização do projeto Raízes na Cidade pela organização Migraflix, em parceria com a empresa Airbnb é um exemplo pertinente dos impactos da educação empreendedora. A partir de cursos de capacitação voltado ao enfoque cultural, o objetivo do programa é que os refugiados possam abrir novos negócios e gerar renda para suas famílias através da riqueza e diversidade de suas culturas.

Criado em parceria com a plataforma digital de hospedagens Airbnb, o projeto Raízes na Cidade capacita refugiados e imigrantes para oferecer experiências relacionadas às suas raízes culturais e histórias de vida mostrando, por exemplo, sua dança, poesia, gastronomia, artesanato, música e demais expressões artísticas(...)O projeto saiu do papel em março de 2019 com o início do workshop oferecido pela Migraflix, que trabalha com a inserção de refugiados e migrantes na sociedade brasileira por meio do empreendedorismo. Foram selecionadas 50 pessoas para participarem do curso que durou oito semanas. As aulas foram focadas em oratória, português, novos negócios e atividades de enfoque cultural (EMPRESAS COM REFUGIADOS, 2020; MIGRAFLIX, 2020c).

Em síntese, a partir do acima exposto, pode-se entender a ampla dinâmica dos potenciais articuladores da sociedade civil organizada e a partir de suas ramificações, como mostra a figura 2, e assim, compreender suas especificidades e impactos na vida de milhares de refugiados e refugiadas.

Figura 2 - Potenciais Articuladores da Sociedade Civil Organizada na Integração Socioeconômica dos refugiados no Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de (TONHATI *et al.*, 2019) e (ACNUR,2019c).

Mediante o percurso analítico desenvolvido dos potenciais articuladores da sociedade civil organizada, no contexto do refúgio, é fundamental entender agora, como esses potenciais articuladores se relacionam com as problemáticas da integração socioeconômica no país, no sentido de mitigá-las. Além disso, através de exemplos concretos, compreender os avanços e os limites das OSC como agente integrador dos refugiados no Brasil.

Como visto no capítulo 2, as problemáticas da integração socioeconômica no Brasil se dão principalmente no campo do trabalho, da saúde, da moradia e da educação. Concernente à questão do trabalho, os principais problemas identificados foram a informalidade, o desemprego, a desigualdade de gênero, a baixa remuneração, a exploração laboral e a inconsistência de status. É no bojo dessa intrincada problemática que atua a sociedade civil através de seus potenciais articuladores.

A multidimensional questão do trabalho, e as especificidades da problemática dos refugiados e refugiadas, faz com que todos os potenciais articuladores da sociedade civil estejam relacionados com a questão laboral. Nesse sentido, a ausência ou deficiência de um diálogo intercultural livre de estereótipos e hierarquizações, a ausência de uma formação técnico-profissionalizante e a falta de conhecimento de como mobilizar-se politicamente para exercer seus direitos são fatores que podem influenciar, direta ou indiretamente, a efetividade

do direito ao trabalho para a população refugiada.

Nesse sentido, o papel da sociedade civil se reflete em ações, atividades, projetos e parcerias que buscam mitigar os efeitos de uma inserção deficiente dessa população. Os exemplos citados da Missão Paz, do Migraflix e do projeto Raízes na Cidade, são pertinentes à medida que concretizam cada um dos potenciais articuladores da sociedade civil frente as problemáticas da questão laboral.

No que se refere às dificuldades relacionadas à interculturalidade na questão laboral, o trabalho da Missão Paz, além dos serviços citados de psicologia intercultural e de cursos profissionalizantes, se destaca pela atuação em parcerias com outras esferas de atuação para garantir a melhor inserção dos refugiados no mercado de trabalho. Um exemplo disso é a produção do *Guia para a contratação de refugiados e solicitantes de refúgio: Garantindo uma inclusão de sucesso* lançado no presente ano a partir de uma parceria com o ACNUR e com a empresa estadunidense TENT (MISSÃO PAZ; TENT, 2020).

A partir da ideia da sustentabilidade econômica intercultural, “Este guia é um exemplo concreto de como os esforços conjuntos podem garantir uma reposta adequada e sustentável para a integração laboral de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no mercado de trabalho brasileiro, beneficiando a sociedade como um todo” (MISSÃO PAZ; TENT, 2020, p.5). Logo, trata-se de um esforço da sociedade civil organizada, em consonância com outros setores para desconstruir visões estereotipadas sobre os refugiados e promover uma inserção laboral exitosa.

Quanto às dificuldades em relação à ausência de uma formação técnico-profissionalizante, o exemplo da OSC *Migraflix* é bastante elucidativo, por meio do programa Migralab, a capacitação profissional oferecida pela organização é oferecida com o objetivo de recolocar os participantes no mercado de trabalho e isso se dá a partir de parceiras institucionais com empresas.

A trilha formativa tem metodologia própria e permite adaptação conforme o parceiro institucional, ou posições no mercado de trabalho. A rede de clientes corporativos da organização facilita a identificação de oportunidades de contratação dos refugiados e imigrantes treinados e as oficinas de integração cultural facilitam a retenção do profissional contratado na empresa parceira (MIGRAFLIX, 2020).

Por fim, no que concerne às dificuldades relacionadas à subjetivação dos refugiados, o projeto Raízes na Cidade é um exemplo pertinente da atuação da sociedade civil na auto representação desse grupo. Através de uma capacitação voltada à gestão de novos negócios por meio da cultura, as organizações atuam como plataformas para que os negócios incipientes dos

refugiados ganhem visibilidade e, em um segundo momento, autonomia financeira⁸². Nesse sentido o capital sociocultural da população refugiada se torna uma ferramenta necessária, mas não suficiente, para uma inclusão socioeconômica mais justa e digna no país⁸³(PACÍFICO, 2008).

Quanto à dinâmica de atuação dos potenciais articuladores da sociedade civil organizada, no que se refere às problemáticas laborais, sua articulação se dá principalmente a partir do papel de intermediadora. Tal função, é desempenhada por meio da mediação entre os refugiados, reclamantes de seus direitos sociais no que tange à inserção laboral e as empresas contratantes, institutos e escolas técnicas de capacitação profissional, além de suas redes de transferência de conhecimento, cujo intuito é de capacitá-los, tanto tecnicamente, quanto em relação à sua formação política e sua auto representação. No caso da educação empreendedora e sua relação com a subjetivação da população refugiada, as organizações atuam como plataforma de visibilidade para a sociedade em geral das iniciativas empreendedoras de tal grupo.

A problemática da saúde, no tocante aos refugiados no Brasil, acontece fundamentalmente por meio das barreiras culturais, principalmente linguísticas, religiosas e de costumes e, portanto, é notório perceber que a ausência de um diálogo intercultural é muito presente e principal fruto gerador de tal problemática. Nesse sentido o trabalho visto anteriormente da BLIBLIASPA é bastante pertinente.

Através de aulas de português e cultura brasileira para refugiados, aulas de idiomas e cultura para brasileiros, ministradas por refugiados e serviços de assessoria cultural e diagnóstico sociocultural, o trabalho da organização é um sólido exemplo do caráter articulador da sociedade civil. No que se refere à problemática da saúde, o potencial articulador da sociedade civil organizada tem sua dinâmica de atuação representada através da articulação entre os refugiados, reclamantes das demandas em relação ao acesso à saúde e os órgãos de

⁸² O exemplo da farmacêutica Síria Salsabil Matouk é bastante emblemático nesse sentido. O autor teve a oportunidade conhecê-la entre os anos de 2017 e 2018, período no qual ela vendia comida árabe no parque Chico Mendes, em São Caetano do Sul, no ABC paulista. Após participar do apoio e capacitação da organização Migraflix, conseguiu impulsionar seu negócio e hoje possui um serviço de catering chamado “Cozinha de Salsabil”(ACNUR, 2020c; MIGRAFLIX, 2020a).

⁸³ A insuficiência se dá, uma vez que, seria errôneo afirmar que, o potencial articulador da sociedade civil, relativo a auto representação dos refugiados, seria suficiente para impulsioná-los à uma inserção laboral autônoma. A efetivação de políticas públicas para os refugiados é fundamental para oferecer elementos para a posterior luta sócio-política autônoma dessa população. Logo, o presente não pretende sugerir, por exemplo o empreendedorismo como alternativa à falta de política públicas no âmbito laboral. A evidência do potencial articulador de subjetivação e dos exemplos mencionados atuam, na verdade, como resistência e exemplo de resiliência frente às dificuldades enfrentadas por esse grupo.

saúde a nível municipal, estadual e nacional. Outro papel importante que poderia ser desempenhado pela sociedade civil organizada é a capacitação dos profissionais de saúde a partir da articulação de parcerias de órgãos estatais e do ACNUR

Relativo à moradia, trata-se de uma problemática multidimensional, no entanto, mediante um esforço analítico, pode se compreender que a ausência de uma política habitacional, remete fundamentalmente a importância dos movimentos de auto representação dos refugiados, no sentido de criar uma força política capaz de lutar pelos seus direitos.

O exemplo do GRIST é indubitavelmente fundamental nesse contexto, a partir da identificação da burocracia para o aluguel de imóveis, bem como da falta de apoio público para o acesso à moradia, a OSC foi formada pelos próprios refugiados e imigrantes, e, através de parcerias com outras organizações, luta pelo direito à moradia digna e justa para os refugiados e imigrantes da cidade de São Paulo.

Nesse contexto, a dinâmica de atuação das OSC se dá de forma mais indireta, isto é, a articulação ocorre primeiramente com o GRIST, através da capacitação e auxílio na formação da organização, para esta por sua vez, representar-se de forma autônoma como reclamante de seu direito social à moradia junto aos órgãos públicos municipais, estaduais e nacionais referentes à habitação.

Por fim, a questão da educação reflete fundamentalmente, como na questão da saúde, a ausência de diálogo intercultural, na qual burocracia, a barreira linguística e principalmente os estereótipos influenciam o deficiente acesso à educação básica e ao ensino superior dos refugiados. É nesse contexto, que se insere o trabalho da organização Compassiva⁸⁴, através de uma parceria com o ACNUR, a organização trabalha na revalidação de diplomas de refugiados e refugiadas que chegam ao Brasil e já se tornou referência em relação ao seu auxílio no acesso principalmente à educação superior (COMPASSIVA, 2020).

Quanto à educação básica, a organização IKMR⁸⁵ (*I Know My Rights*) atua com foco especial nas crianças refugiadas por meio do projeto *Eu Conheço Meus Direitos* que visa à proteção integral dessa esfera tão delicada e especial do refúgio. Nesse contexto o acesso à

⁸⁴ A importância da organização Compassiva, na inclusão dos refugiados e refugiadas no ensino superior é pioneira e fundamental, principalmente por seu trabalho de revalidação de diplomas. Entre março de 2016 e fevereiro de 2018, a organização auxiliou mais de 250 refugiados e refugiadas, na tentativa de revalidação de diploma. A maioria dos processos estava em andamento e na fase inicial de atendimento, somente 30 tinham sua situação concluída, 20 haviam sido deferidos e 10 haviam sido rejeitados (NEPO/UNICAMP, 2018).

⁸⁵ A organização I Know My Rights, tem um trabalho exemplar e focado em crianças refugiadas. Entre os anos de 2016 e 2017, através do projeto *World Citizen*, impactou mais de 150 crianças refugiadas vindas principalmente de países do Oriente Médio e da África (NEPO/UNICAMP, 2018).

educação como direito humano e social é uma frente importante de atuação da organização.

O Programa “**Eu Conheço Os Meus Direitos**” busca promover, esclarecer, conscientizar e defender os direitos das crianças refugiadas, apresentando neste espaço todos os instrumentos jurídicos que visam a sua proteção. As crianças refugiadas no Brasil têm o direito de usufruir todos os direitos garantidos pelos tratados internacionais de direitos humanos e também a proteção prevista pelos instrumentos internacionais legais relativos ao direito internacional penal, humanitário e do trabalho, desde que tais documentos tenham sido ratificados pelo Estado brasileiro (I KNOW MY RIGHTS, 2020).

A dinâmica de atuação dos potenciais articuladores referentes à problemática da educação ocorre através do exercício do papel articulador das OSC, que atua na intermediação entre os refugiados e as IES, as escolas e instituições de ensino básico e os órgãos do governo ligados à educação, como as secretarias municipais e estaduais e o Ministério da Educação.

Através do esforço analítico, acima exposto, o qual teve como objetivo demonstrar de que forma os potenciais articuladores da sociedade civil têm impacto mitigador nas principais problemáticas relacionados ao trabalho, a saúde, a moradia e a educação no país, é possível inferir que a sociedade civil tem um papel de relevância na integração socioeconômica dos refugiados no Brasil e que sua especificidade se dá fundamentalmente em seu caráter de potencial articulador, como explicado abaixo.

O fato de a sociedade civil organizada ter um caráter **potencial** denota um diferencial em processo, ou seja, as organizações seguem em contínuo aprendizado e aperfeiçoamento de suas ações, atividades e serviços relativos à difícil e multidimensional tarefa integrativa da população refugiada. Nesse sentido, o que a diferencia em relação aos outros atores responsáveis pela integração, é que as organizações da sociedade civil, a partir de sua construção como ator social e força política relevante são mais flexíveis e menos assentadas em valores e práticas que engessam a implementação de novas ações, ideias e projetos.

Como visto ao longo do capítulo, a gênese da sociedade civil está apoiada na cooperação e na dependência de outros atores, tanto pelo seu propósito de existência quanto pela sua necessidade de funcionamento, tal fato se ampliou e se fortaleceu pela formação de redes de transferências de conhecimento, instrumentalizadas e melhoradas pelas TICs (CASTELLS, 2002; HECKERT, 2008).

Nesse sentido, tanto o Estado, através de suas questões políticas e burocráticas, quanto o ACNUR, mediante suas questões políticas, operacionais e financeiras do ACNUR, como visto a partir da literatura existente, são vistos para o presente trabalho como atores mais engessados e menos flexíveis relativo à inovações, mudanças e transformações.

Já seu caráter **articulador**, se dá pela sua própria razão de existência, ou seja, de uma

expressão genuína da sociedade civil, que nasce no contexto da diferenciação tripartite em relação ao governo e ao mercado, mas que, ao mesmo tempo, articula com essas esferas, dado a sua inerente necessidade de recursos e meios de materializar suas causas sociais, como visto ao longo do capítulo. Logo, as OSC influenciam tanto a esfera pública quanto as empresas, através de sua posição como ator social presente e força política ativa nas múltiplas esferas da complexa sociedade contemporânea (AVRITZER, 2006).

Nesse contexto, o presente trabalho compreende que a sociedade civil organizada tem um papel fundamental no processo integrativo de refugiados, através de seu potencial articulador que as organizações da sociedade civil, em especial as que se dedicam aos refugiados, tem arraigado no seu propósito de existência como representações da sociedade e como pilares da democracia e da ampliação da esfera pública.

Entretanto, no complexo e multidimensional processo de integração social e econômica dos refugiados no Brasil, a sociedade civil organizada tem desafios e limitações que a impedem de assumir, de maneira integral, a tarefa integrativa. Tal fator, portanto, suprime a ideias da sociedade civil organizada como extensão do Estado. Nesse sentido, o presente trabalho entende que o papel de cada ator do modelo tripartite deve ser ressignificado e articulado, mas não suplantado.

Como visto ao longo do trabalho, o processo integrativo, dada sua multidimensionalidade, necessita de políticas públicas para refugiados, recursos econômicos para a materialização das ações, atividades e projetos. Ademais, é fundamental a participação de organizações internacionais que advoguem pela causa e atuam junto à sociedade civil organizada e ao Estado para que novas políticas pós-institucionais se efetivem no país.

Nesse sentido, o poder político e econômico de outros atores envolvidos no processo de integração socioeconômica como o Estado e o ACNUR são igualmente fundamentais e imprescindíveis para um efetivo processo de integração, porém sem o potencial articulador trazido pela sociedade civil organizada, a integração socioeconômica dos refugiados no Brasil continuará a ser problemática e incompleta.

O exemplo do Projeto Atuação em Rede é muito elucidativo nesse ponto, por meio da união de atores da sociedade civil organizada como o IMDH, a Missão Paz e o Conectas Direitos Humanos, do sistema Nações Unidas como o ACNUR, a OIM, a UNFPA e o UNICEF e de atores estatais como a Escola Superior do Ministério Público da União, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho e a Defensoria Pública da União, o projeto iniciado em 2018 tem como o objetivo articular os atores estatais e não-estatais na integração,

acolhimento e interiorização de refugiados e migrante no Brasil (ESPMU; ACNUR, 2020; OIM, 2017).

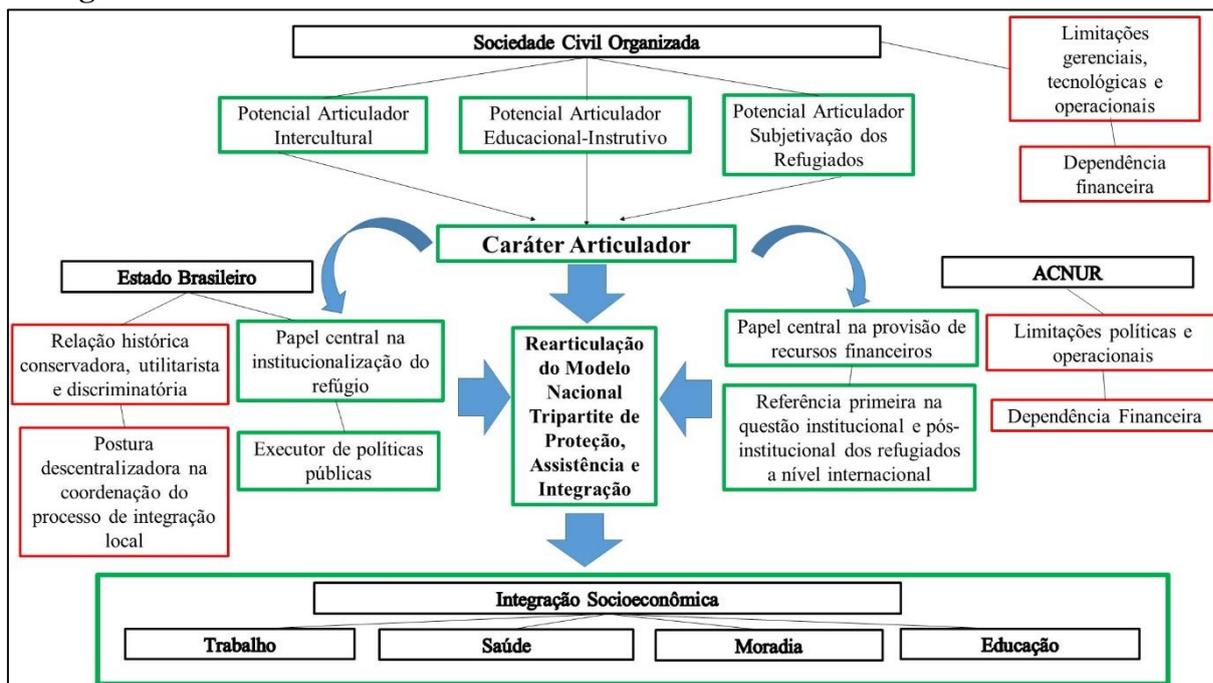
E nesse cenário, o papel da sociedade civil é central,

O projeto Atuação em Rede agregou à lista de seus êxitos o feito de reconhecer, valorizar e apoiar o protagonismo do papel da sociedade civil brasileira na acolhida e no atendimento, mas também na defesa de direitos, na promoção do bem-estar e na incidência por políticas públicas em matéria de migração, refúgio e apatridia. Reconheceu, com justiça, a relevância, o papel essencial dos atores sociais e estimulou maior participação e protagonismo das pessoas migrantes e refugiadas (ESPMU; ACNUR, 2020).

A figura 3 abaixo foi criada, mediante um esforço analítico de síntese da principal contribuição do trabalho. Nela, a sociedade civil organizada, ainda com suas limitações e desafios a enfrentar possui potenciais articuladores fundamentais em relação à integração socioeconômica de refugiados no país, graças ao seu intrínseco caráter articulador. Nesse sentido, ainda que tanto o Estado quanto o ACNUR possuem, assim como a sociedade civil, desafios e limitações, o caráter articulador da sociedade civil busca conectar as virtudes e capacidades desses dois autores e, junto aos potenciais da sociedade civil, rearticular o modelo nacional tripartite de proteção, assistência e integração.

Para que então, o complexo e multidimensional processo da integração socioeconômica dos refugiados no Brasil seja cada vez mais justa, digna e em consonância com seus direitos fundamentais enquanto ser humano e ser social.

Figura 3 - O Papel da Sociedade Civil Organizada na Integração Socioeconômica dos Refugiados no Brasil



Fonte: Elaboração Própria.

Conclusão

O presente trabalho buscou, através de cada capítulo e subcapítulo, articular os resultados e as descobertas, oriundas de um dedicado esforço investigativo, em uma linha de raciocínio e de argumentação que não só fizesse sentido para quem o lê, mas que também o indagasse à reflexão, ao debate e à formulação de futuras soluções e respostas à questão dos refugiados no país.

Nesse sentido, o subcapítulo 1, através da recapitulação histórica da evolução da condição político-jurídica dos refugiados a nível internacional, trouxe à luz que a relação institucional com o refúgio se inicia a partir de um contexto de guerras internacionais, ou seja, sua formalização jurídica se deu de forma posterior à uma grave e generalizada violação da dignidade humana, a qual esteve refletida, em seu aspecto migratório, na figura dos refugiados de guerra.

Outra constatação importante foi que a iniciativa se deu a partir de um órgão multilateral internacional e esta teve início nas décadas de 1920 e 1930, tendo como o marco jurídico o *International Status on Refugees* de 1933, por parte da Liga das Nações. E, a partir da criação das Nações Unidas e do Alto Comissariado para os Refugiados, o avanço institucional seguiu com a aprovação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e se consolidou com o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, e a universalização temporal e geográfica do refúgio.

Entre os Estados nacionais e o refúgio, a relação institucional se deu forma lenta e gradual. Foram necessários importantes processos de regionalização, através de marcos jurídicos como a Declaração de Cartagena de 1984, a nível latino-americano, para que houvessem iniciativas nacionais de leis domésticas em relação ao refúgio, sendo que até os dias atuais, muitos Estados Nacionais ainda não possuem legislação interna concernente ao refúgio.

Ademais, outra reflexão importante é a questão da centralização dos dados e estatísticas sobre o refúgio e sua centralização e concentração em órgãos, em especial o ACNUR. Tal fato, possui reflexos políticos significativos, uma vez que a organização, dado a sua estrutura e história de atuação, tem questões políticas, limitações operacionais e metodológicas cujo reflexo na interpretação dos números é presente.

Tal questão política remete à uma questão central do subcapítulo 1.1, o êxodo venezuelano. Os mais de 4,5 milhões de venezuelanos que deixaram seu país representam atualmente um desafio operacional e metodológico, nas categorizações e rótulos que são colocados nos estudos das migrações forçadas, mas fundamentalmente são um reflexo indelével

da crise migratória atual, e sua inserção na crise civilizatória do capitalismo contemporâneo.

Neste sentido, os fluxos venezuelanos se somam aos mais de 30 milhões de refugiados e solicitantes de refúgio presentes atualmente no mundo e, somado à atual pandemia do Covid-19, e seus reflexos nos fluxos migratórios, remetem à uma necessidade urgente de uma mudança significativa na relação institucional dos Estados nacionais com o refúgio. Dada a grave crise migratória contemporânea, o caráter emergencial e humanitário da condição política e jurídica do refugiado, deve perpassar o crescente corte conservador com o qual a questão é tratada.

Por meio dessa importante constatação, o subcapítulo 1.2 parte da questão institucional para analisar a relação de um Estado nacional em específico, o Brasil com a questão dos refugiados. Mediante uma leitura do histórico político-jurídico do refúgio no país, essa parte do trabalho trouxe que, para se entender o refúgio no país, é fundamental remontar ao período de migração econômica do final do século XIX, e do começo do século XX. Foi em tal período que se gestou valores, ideias e concepções sobre o estrangeiro, que permearam o século XX e se materializaram nas políticas migratórias de corte conservador, discriminatório e utilitarista. É no bojo dessa política imigratória enviesada e parcial, que o primeiro fluxo de refugiados no Brasil começa a chegar a partir da segunda metade da década de 1940, viabilizado por questões político-ideológicas do fim da Segunda Guerra Mundial e da incipiente Guerra fria.

Através do percurso histórico proposto pelo subcapítulo 1.2, o presente trabalho propõe, no que se refere à relação institucional do Estado Brasileiro com o refúgio desde o fim da Segunda Guerra Mundial até os dias atuais, quatro períodos distintos com características e dinâmicas próprias. O período (1945-1964) foi o período inicial da relação institucional com o refúgio no país, caracterizado pelo recebimento dos primeiros fluxos de refugiados de guerra através de um acordo com a OIR, pela assinatura do Estatuto dos Refugiados em 1952 e sua posterior aprovação pelo Congresso no começo da década de 1960 e pela participação do Brasil como membro do comitê consultivo do ACNUR. Tal período foi marcado, portanto por importantes avanços institucionais e por um relativo protagonismo do Estado Brasileiro, a nível regional e internacional, com a institucionalização do refúgio no país.

O período (1964-1989), foi um período de ruptura profunda nos avanços do período anterior, com o estabelecimento da ditadura militar no país. Nesse período, o recrudescimento da política migratória, remeteu ao pensamento conservador, discriminatório e utilitarista do Brasil Império, da República Velha e da Era Vargas em relação ao estrangeiro, e o fluxo de refugiados diminuiu significativamente. Além disso, o Estado não ratificou o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 e manteve a reserva geográfica, o que reforçou

seu caráter conservador e discriminatório. Foi nesse período, em meados da década de 1970, que começa a atuação de atores não estatais na questão do refúgio como a sociedade civil organizada, através das instituições religiosas ligadas à Igreja Católica e o ACNUR, justamente devido ao caráter autoritário e desvinculado aos direitos humanos, do Estado Brasileiro, naquele período.

Na transição democrática da década de 1980, o Estado manteve tal posição com o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e, apesar da volta da democracia, uma mudança efetiva ao retrocesso de quase três décadas no tocante ao refúgio, veio somente no ano de 1989 e com a retirada da reserva geográfica.

O período (1989-1997), foi um período de rápido e intenso avanço institucional no que concerne à questão do refúgio no país, a partir da retirada da reserva geográfica, vieram outros marcos jurídicos, como a portaria interministerial de 1991, a qual garantiu os direitos sociais aos refugiados e o Programa Nacional de Direitos Humanos. Esses avanços abriram espaço para o mais significativo avanço e símbolo indelével da institucionalização do refúgio no país, a lei do refúgio de 1997. Tal marco jurídico detalha, racionaliza e instrumentaliza a entrada dos refugiados no Brasil e com ele o país avançou e se tornou referência na questão regulatória.

Contudo, o período de 1997 até os dias atuais, já no contexto da pós-institucionalização, há um aumento significativo dos fluxos de refugiados de diversas raças e origens, principalmente a partir de 2010, e fundamentalmente das migrações fronteiriças de venezuelanos, fundamentalmente a partir de 2016 e 2017. Esse crescimento nos fluxos gera pressões sobre as autoridades responsáveis pelo refúgio no país e representam desafios que vão muito além da questão regulatória, mas sobretudo da questão da integração local no país.

Logo, o capítulo 1 trouxe a necessidade se pensar o refúgio, tanto a nível internacional quanto ao nível nacional, além da questão institucional frente aos desafios da crise migratória no mundo e no Brasil, a inserção. A inclusão, inserção e adaptação dos refugiados, frente a crise migratória sem precedentes nos últimos 70 anos, exige uma transição das políticas para além da mera formalização da entrada às fronteiras nacionais.

A partir disso, subcapítulo 2.1 analisou a questão pós-institucional referente fundamentalmente à integração local dos refugiados no contexto específico do Brasil. Nesse sentido, o presente trabalho se permite definir, a partir do percurso histórico presente nessa parte do trabalho, três períodos principais referentes à integração local de refugiados no Brasil.

O período (1945-1975) foi marcado por uma relativa centralização do Estado nas questões integrativas e teve como símbolo a hospedaria de imigrantes principalmente em São

Paulo e no Rio de Janeiro. Os primeiros fluxos de refugiados que chegaram ao Brasil eram destinados à tais hospedarias, administradas pelo Estado Brasileiro, e que ofereciam serviços de acomodação, alimentação, saúde, regularização da situação migratória e encaminhamento aos seus destinos laborais.

Já no período (1975-1997), com o fechamento das hospedarias e no contexto da ditadura militar, há uma relativa ausência do Estado em relação às questões integrativas e abre-se espaço para atores não estatais como a sociedade civil organizada através das instituições religiosas e o ACNUR. Através de uma parceria entre tais atores, o ACNUR entrava com os recursos financeiros necessários para o auxílio aos refugiados políticos latino-americanos não reconhecidos pelo governo brasileiro e as instituições religiosas davam o suporte material e psicológico necessários para esse grupo em vulnerabilidade social.

Por fim, o período de 1997 até os dias atuais compreende, a partir da lei do refúgio de 1997, a oficialização do modelo tripartite de proteção, assistência e integração dos refugiados no país. Logo, o referido modelo se formalizou juridicamente, tendo o Estado, na figura do CONARE, como papel central de atuação, no entanto, a inquietação principal que o subcapítulo traz é a distância entre o aspecto teórico do modelo e a sua articulação de todos os atores em consonância, na difícil e complexa tarefa de integração local dos refugiados no país.

A questão da integração local, entendida no presente trabalho, a partir de sua esfera social e econômica, e materializada nas questões do trabalho, da saúde, da moradia e da educação é fundamental para a inclusão e a adaptação dos refugiados no país, pois é fundamentalmente um direito humano e social.

Nesse sentido, o subcapítulo 2.2 analisou a integração socioeconômica dos refugiados no Brasil atualmente, a partir do modelo nacional tripartite e, sobretudo das questões laborais, de saúde, habitacionais e educacionais. O aporte quantitativo, trazido pelo presente trabalho, permitiu evidenciar e especificar as problemáticas no que se refere à integração.

Como visto, a questão do trabalho traz à tona problemas como a informalidade, e o desemprego, a desigualdade de gênero, a baixa remuneração, a exploração laboral e a inconsistência de status. Quanto ao tema da saúde, as barreiras culturais são um entrave à efetiva obtenção de serviços de saúde de qualidade. No que se refere à moradia, o alto percentual de casas alugadas, a ausência de uma política habitacional e o alto gasto com a manutenção da casa são fatores que limitam o direito social de acesso à uma moradia digna e justa para essa população em alta vulnerabilidade social. Por fim, a questão da educação, traz os entraves burocráticos e culturais que dificultam o acesso ao ensino superior e à educação básica, além

da falta de cursos de português que preencham a demanda e as necessidades dos refugiados (ACNUR, 2019b; TONHATI *et al.*, 2019).

Nesse contexto, a monografia evidenciou o caráter desarticulado e deficiente do atual modelo nacional tripartite, principalmente pela falta de articulação, coordenação e liderança do Estado brasileiro, como responsável principal, na questão integrativa do refúgio. Além disso, as especificidades políticas, financeiras e operacionais do ACNUR, órgão multilateral que comparte a responsabilidade pelos refugiados no país, limitam sua atuação na questão integrativa. É nesse contexto de desarticulação que surge uma oportunidade para um ator não estatal que a mais de 40 anos atua na questão dos refugiados em âmbito nacional.

O capítulo 2, a partir de um percurso histórico-teórico, aportes quantitativos e uma análise interpretativa dos dados, trouxe o conceito de integração ao presente trabalho e o problematizou, a partir de suas esferas social e econômica, no que tange aos refugiados no Brasil. E, a partir das problemáticas levantadas, evidenciou a desarticulação dos atores estatais e não estatais responsáveis pela integração.

A partir de um esforço conclusivo, o capítulo 3 analisou a sociedade civil organizada e seu diferencial na tarefa integrativa dos refugiados no país. Nesse sentido, o subcapítulo 3.1, através de um percurso histórico-teórico do conceito de sociedade civil organizada, traz à luz os principais debates sobre a concepção de sociedade civil organizada e sua concepção axiologicamente negativa até o século XX. No entanto, como visto, nessa parte do trabalho, o século XX marcou uma mudança significativa na concepção da sociedade civil. A partir de uma concepção positiva, ou seja, desvinculada da esfera estatal, a sociedade civil se separa do Estado e do Mercado, para tornar-se uma força política, e um ator social de relevância na contemporaneidade.

Tal movimento, esteve diretamente relacionado com a democracia, e garantia dos direitos humanos e sociais fundamentais, como a livre associação e as liberdades de expressão. É nesse contexto que surge esse importante ator social, e força política que ganha força no Brasil, fundamentalmente a partir da transição democrática, ou seja, entre as décadas de 1970 e 1980. A transição democrática, e os movimentos sociais de massa, são exemplos fundamentais da incipiente sociedade civil organizada que se expandiu no Brasil nas duas décadas iniciais.

Mediante um intenso e acelerado processo de evolução, o qual se deu principalmente a partir da década de 1990, se estabelecem as organizações da sociedade civil (OSC) como principais representantes da heterogeneidade característica da sociedade civil. A partir desse intenso processo, as preocupações com a gestão de recursos, gestão de pessoas e da

transparência e responsabilidade ética se intensificaram mediante desafios como sua dependência financeira, cooptação política, posicionamento instrucional e inserção em mercados e concorrência com o setor privado. Nesse sentido, na parte final da seção, o subcapítulo propôs uma inquietação a ser discutida no seguinte subcapítulo a partir da indagação se a sociedade civil organizada poderia atuar como força autônoma independente do Estado, em relação à materialização das demandas sociais.

O subcapítulo 3.2, por meio do percurso histórico- teórico proposto pelo subcapítulo 3.1, o qual resultou na inquietação de qual é o papel da sociedade civil organizada contemporânea no que se refere as problemáticas sociais no país, se propôs analisar o diferencial da sociedade civil organizada na integração socioeconômica dos refugiados.

A partir disso, ainda que os desafios e limitações da atuação da sociedade civil atualmente organizada estejam bastante presentes e sua heterogeneidade possa ser vista como desagregador, o subcapítulo mostrou que a questão dos direitos humanos e sociais são compartilhadas por todas elas e formaram uma base sólida de sua atuação.

Dada essa base sólida, o presente trabalho propôs que o diferencial da sociedade civil organizada, está calcado em seu caráter articulador, oriundo de seu propósito de existência e de sua necessidade de sobrevivência institucional. Nesse sentido, a proposição principal do subcapítulo e todo o trabalho, é de que o papel da sociedade civil organizada, em especial às OSC para refugiados, na integração dos refugiados no Brasil é refletido pelo seu potencial articulador.

O potencial articulador, como visto no último subcapítulo, se reflete em três esferas principais: a de potencial articulador intercultural, a de potencial articulador educacional-instrutivo e a de potencial articulador da subjetivação dos refugiados. Por meio dos exemplos concretos da materialização desses potenciais, assim como de sua pertinente relação com as problemáticas da integração social e econômica do refúgio, nota-se que o papel de potencial articulador da sociedade civil organizada atua na mitigação dos desafios e limitações da integração socioeconômica de maneira singular.

Em um momento final, o subcapítulo 3.2 concluiu que ainda que os potenciais articuladores da sociedade civil organizada representem uma contribuição fundamental para o processo integrativo, é ingênuo e errôneo pensá-la como força autônoma no complexo e multidimensional desafio da integração. Uma vez que, embora o Estado tenha uma relação histórica de conservadorismo em relação ao refúgio e de políticas integrativas incompletas e descentralizadoras e o ACNUR tenha limitações financeiras e políticas que dificultam seu

trabalho, tais atores são fundamentais para a real efetivação da integração dos refugiados no país. Como salientado, dado que a tarefa integrativa exige força política, recursos econômicos, formalizações jurídicas e apoio internacional, os poderes políticos, jurídicos e econômicos que o Estado Brasileiro e o ACNUR possuem são fundamentais para o processo integrativo.

Portanto, a partir da literatura existente, mas também da observação da sociedade civil organizada, o presente trabalho entende que o potencial articulador da sociedade civil organizada, deve ser entendido como um desafio e uma oportunidade, e deve ser exercido no sentido de resgatar o caráter articulador do modelo nacional tripartite. Logo, por meio do uso consciente de suas potencialidades e de sua articulação com o Estado e o ACNUR, atores imprescindíveis ao processo integrativo, a sociedade civil organizada tem um papel fundamental para a promoção de uma integração socioeconômica completa, justa e digna aos refugiados que estão e que chegarão ao país em busca de um recomeço.

Referências Bibliográficas

ACNUR. **ACNUR expressa preocupação sobre o acordo entre União Europeia e Turquia.** 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/08/acnur-expressa-preocupacao-sobre-o-acordo-entre-uniao-europeia-e-turquia/>. Acesso em: 28 mai. 2020a.

ACNUR. **Asylum seekers and refugees (from all origins, including refugee-like situations) in Brazil (1951-2018).** Disponível em: http://popstats.unhcr.org/en/time_series. Acesso em: 1 jun. 2020.

ACNUR. **Brasil se convierte en el país con el mayor número de refugiados venezolanos reconocidos en América Latina.** 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/1/5e34af654/brasil-se-convierte-en-el-pais-con-el-mayor-numero-de-refugiados-venezolanos.html>. Acesso em: 1 jun. 2020a.

ACNUR. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas.** 1ª ed. Brasília: ACNUR, 2016b.

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

ACNUR. **Funding Update 2019.** Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5eddeb394.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020a.

ACNUR. **Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil.** Brasília: [s.n.], 2019b.

ACNUR. **Plataforma Help.** Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/coronavirus/>. Acesso em: 1 jun. 2020b.

ACNUR. **Refugiados Empreendedores.** 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/04/13/refugiados-empreendedores/>. Acesso em: 29 jul. 2020c.

ACNUR. **Relatório de Atividades de Meios de Vida.** Brasília: [s.n.], 2019c.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil tem 43 mil pessoas reconhecidas como refugiadas, diz Conare.** 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2020-06/brasil-tem-43-mil-pessoas-reconhecidas-como-refugiadas-diz-conare>. Acesso em: 27 jul. 2020a.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding Integration: A Conceptual Framework. **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 2, p. 166–191, 2008.

ALMEIDA, Guilherme Assis De. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. **Revista da Faculdade de Direito**, USP, v. 95, p. 373–383, 2000.

ALVES, Luis Alberto Marques. Ensino Técnico: Uma necessidade ou uma falácia? Notas para a compreensão da filosofia do ensino técnico em Portugal e no Brasil. **História da Educação**, v. 17, n. 41, p. 103–122, 2013.

ALVES, Thaynara Lima. Uma Breve Retrospectiva do Desenvolvimento da Política de

Refugiados no Brasil sob a Ótica da Eugenia, da Segurança Nacional e do Utilitarismo Econômico (1889-1997). **Revista de Estudos Internacionais**, v. 10, n. 1, p. 40–65, 2019.

ANDION, Carolina; SERVA, Maurício. Por uma visão positiva da sociedade civil: uma análise histórica da sociedade civil organizada no Brasil. **Revista Venezuelana de Economía Social**, v. 4, n. 7, p. 7–27, 2004.

ANDRADE, José H. Fischel De. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 60–96, 2005.

ANGELINI, Arrigo Leonardo. Psicologia Intercultural e Psicologia Educacional - Uma contribuição histórica. **Boletim Academia Paulista de Psicologia**, v. 27, n. 2, p. 39–46, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Civil Society in Latin America in the Twenty-First Century: Between Democratic Deepening, Social Fragmentation, and State Crisis. *In*: FEINBERG, Richard; WAISMAN, Carlos H.; ZAMOSC, Leon (Org.). **Civil Society and Democracy in Latin America**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 34–57.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A lei brasileira de refúgio – sua história. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 216 p.

BASSO, Pietro. Imigração, racismo e antirracismo na Europa de hoje. *In*: TAVARES, Maria Augusta; GOMES, Cláudia (Org.). **Intermitências da Crise e a Questão Social: uma interpretação marxista**. João Pessoa: Editora UFPB, 2013. p. 83–133.

BIBLIASPA. **Ações para Refugiados**. Disponível em: <https://bibliasp.org/refugiados/acoes-para-refugiados/>. Acesso em: 18 jul. 2020a.

BIBLIASPA. **História**. Disponível em: <https://bibliasp.org/historia/>. Acesso em: 18 jul. 2020b.

BIBLIASPA. **Idiomas e culturas por refugiados para a sociedade brasileira**. Disponível em: <https://bibliasp.org/refugiados/idiomas-e-culturas-por-refugiados-para-a-sociedade-brasileira-que-aprende-frances-arabe-ingles-espanhol/>. Acesso em: 18 jul. 2020c.

BIBLIASPA. **Português e Cultura Brasileira**. Disponível em: <https://bibliasp.org/refugiados/lingua-portuguesa/>. Acesso em: 18 jul. 2020d.

BIBLIASPA. **Serviços**. Disponível em: <https://bibliasp.org/servicos/>. Acesso em: 18 jul. 2020e.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo Sociedade Para uma teoria geral da política**. 14^a ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2007.

BONADIO, Luanda Aparecida; KONDZIOLKOVÁ, Monica. A influência do reposicionamento institucional e da marca para aumento da visibilidade e mobilização de recursos nas organizações da sociedade civil. *In*: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; PADULA, Roberto Sanches (Org.). **Gestão de Organizações da Sociedade Civil**. São Paulo: TIKI Books, 2019. p. 129–144.

BRASIL. **Censo da Educação Superior 2018: notas estatísticas**. Brasília: [s.n.], 2019a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 4.247, de 6 de janeiro de 1921**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4247-6-janeiro-1921-568826-publicacaooriginal-92146-pl.html>. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. **Estudo de país de origem - Venezuela - Aditamento**. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQi6CV6ZXrAhXHMD8KHUxgDJQQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.justica.gov.br%2Fseus-direitos%2Frefugio%2Fanexos%2FSEI_MJ10407688NotaTcnicaVenezuela_aditamento.pdf&u. Acesso em: 12 ago. 2020b.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 28 maio 2020a.

BRASIL. **O papel da assistência social no atendimento aos migrantes**. Brasília: [s.n.], 2016.

BRASIL. **Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/>. Acesso em: 1 jun. 2020a.

BRASIL. **Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-255-de-22-de-maio-de-2020-258114133>. Acesso em: 12 ago. 2020b.

BRASIL. **Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 25 jul. 2020c.

BRASIL. **Resolução Normativa Nº 06, de 21 de Agosto de 1997**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/estrangeiros/tmp/Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração/Resolução Normativa Nº 06.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020b.

BRASIL. **Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado ativas (ou seja, aguardando decisões do Conare) em 09 de outubro de 2019**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 1 jun. 2020d.

BRASIL. **Tabela com decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado - ACNUR (1993-1997) e Conare (1998 a janeiro de 2020)**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 1 jun.

2020e.

CAMARGO, Carlos Augusto de Oliveira. “ **A Caritas Arquidiocesana de São Paulo: Sua missão como organismo eclesial de promoção humana.**” 2015. 223f. Dissertação (Mestrado em Teologia). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

CAMPANHOLO, Bárbara Geromel. **Antes do Refúgio: a história não conta da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (1976-1982).** 2019. 248 f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

CÁRITAS. **Centro de Referência para Refugiados.** Disponível em: <https://www.caritassp.org.br/centro-de-referencia-para-refugiados/>. Acesso em: 18 jul. 2020.

CARREGA, Athur Daltin. As propagandas Imigrantistas do Brasil no século XIX: o caso da Sociedade Central de Imigração. **Patrimônio e Memória**, v. 15, n. 2, p. 154–171, 2019.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede.** 6ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

CASTLES, Stephen *et al.* **Integration: Mapping the Field.** Londres: [s.n.], 2002.

CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO, ACNUR. **Relatório Anual da Cátedra Sérgio Vieira de Mello: 2019.** . [S.l: s.n.], 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/09/Relatorio-Anual-CSVM_Digital.pdf. Acesso em: 14 ago. 2020.

CHYSOSTOMO, Maria Isabel de Jesus; VIDAL, Laurent. Do depósito à hospedaria de imigrantes: gênese de um “território da espera” no caminho da emigração para o Brasil. **História, Ciências, Saúde**, v. 21, n. 1, p. 1–23, 2014.

CÍRCULO DE HOSPITALIDADE. **Círculos de Português.** Disponível em: <https://circuitosdehospitalidade.org/iniciativas/circuitos-de-portugues/>. Acesso em: 18 jul. 2020.

COHEN, Jean L.; ARAUTO, Andrew. **Civil Society and Political Theory.** 4ª ed. Cambridge: MIT Press, 1997.

COLLETE, Luciana; DE FARIA, Mirella Arneiro Smahá. A (in)efetividade das políticas públicas voltadas à realização do Direito à Moradia dos estrangeiros residentes no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 18, n. 2, p. 171–188, 2016.

COMPASSIVA. **LAR – Levando ajuda ao refugiado.** Disponível em: <http://compassiva.org.br/lar/>. Acesso em: 18 jul. 2020.

COPE, Jason. Toward a Dynamic Learning Perspective of Entrepreneurship. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 29, n. 4, p. 373–397, 2005.

CORÁ, Maria Amelia Jundurian. Planejamento: participativo e estratégico. *In*: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; PADULA, Roberto Sanches (Org.). **Gestão de Organizações da Sociedade Civil.** São Paulo: TIKI Books, 2019. p. 17–33.

CRISP, Jeff. The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis. **New Issues in Refugee Research**, n. 102, p. 1–8, 2004.

CRISP, Jeff. Who has counted the refugees? UNHCR and the politics of numbers. **New Issues**

in **Refugee Research**, n. 12, p. 1-17, 1999.

DA SILVA, Adriana Brito *et al.* A extrema-direita na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**, n. 119, p. 407–445, 2014.

DANTAS, Sylvia. Saúde mental, interculturalidade e imigração. **Revista USP**, n. 114, p. 55–70, 2017.

DE CARVALHO, José Murilo. Os três povos da República. **Revista USP**, n. 59, p. 96–115, 2003.

DE SÃO BERNARDO, Mirelle Amaral; BARBOSA, Lúcia Maria Assunção. Ensino de português como língua de acolhimento: Experiência em um curso de português para imigrantes e refugiados(as) no Brasil. **Fólio - Revista de Letras**, v. 10, n. 1, p. 475–493, 2018.

DIAB, Jasmin Lilian. International Migration and Refugee Law in Times of Health Crisis: When Movement is Restricted and Social Distancing is Impossible. **Groningen Journal of International Law**, 2020.

EL PAÍS. **Brasil dá refúgio a 21.000 venezuelanos em um dia, o dobro dos asilados em duas décadas.** 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019-12-06/brasil-da-refugio-a-21000-venezuelanos-em-um-dia-o-dobro-dos-asilados-em-duas-decadas.html>. Acesso em: 1 jun. 2020.

EL PAÍS. **Saída do acordo global sobre migrações pode impactar brasileiros no exterior.** 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/12/opinion/1547304022_687377.html. Acesso em: 12 ago. 2020.

EMPRESAS COM REFUGIADOS. **Airbnb e Migraflix capacitam refugiados para oferecerem experiências culturais.** Disponível em: <https://www.empresascomrefugiados.com.br/post/airbnb-e-migraflix-capacitam-refugiados-para-oferecerem-experiencias-culturais>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ESPMU; ACNUR. **Percursos, percalços e perspectivas: a jornada do projeto Atuação em Rede: capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, na integração e na interiorização de refugiados e migrantes no Brasil.** Brasília: ESPMU, ACNUR, 2020.

ESTADÃO. **ONU aponta irregularidade em gastos de uma de suas agências no Brasil.** Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,onu-aponta-irregularidade-em-gastos-de-uma-de-suas-agencias-no-brasil,70002677464>. Acesso em: 16 jul. 2020.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia De. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 145–161, 2017.

FILOSOFIA, DICIONÁRIO DE. *Política.* Disponível em: <https://sites.google.com/view/sbgdicionariodefilosofia/politica>. Acesso em: 17 jul. 2020.

FRATERNIDADE. **Refugiados venezuelanos recebem aulas de português em abrigos de Boa Vista. Oportunidade ajuda imigrantes que buscam recomeçar a vida no Brasil.** Disponível em: <https://www.fraterinternacional.org/refugiados-venezuelanos-recebem-aulas-de-portugues-em-abrigos-de-boa-vista-oportunidade-ajuda-imigrantes-que-buscam->

recomecar-vida-no-brasil/. Acesso em: 18 jul. 2020.

FRELLER, Michel. Fontes e estratégias de captação de recursos. *In*: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; PADULA, Roberto Sanches (Org.). **Gestão de Organizações da Sociedade Civil**. São Paulo: TIKI Books, 2019. p. 99–127.

GIROTO, Giovani; DE PAULA, Ercília Maria Angeli Teixeira. Imigrantes e Refugiados no Brasil: uma análise sobre escolarização, currículo e inclusão. **Revista Espaço do Currículo**, v. 13, n. 1, p. 164–175, 2020.

GOHN, Maria da Glória. Desafios dos movimentos sociais hoje no Brasil. **SER social**, v. 15, n. 33, p. 301–311, 2013.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro; LOUREIRO, Gustavo do Amaral; ORNELLAS, Flávia Barros. A política externa brasileira para refugiados: entre a lógica das consequências e a lógica da adequação. **Estudos Internacionais**, v. 6, n. 1, p. 5–25, 2017.

GRIST. **Quem Somos e o que Fazemos**. Disponível em: <https://gristbrasil.weebly.com/quem-somos.html>. Acesso em: 18 jul. 2020.

HAYDU, Marcelo. A integração de Refugiados no Brasil. *In*: RAMOS, André de Carvalho; Rodrigues, Gilberto; DE ALMEIDA, Guilherme Assis, (Orgs.) **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo: Editora CL-A, 2011. p. 131–146.

HAYDU, Marcelo. O envolvimento do Brasil com a problemática dos refugiados: um breve histórico. **Ponto e Vírgula**, n. 6, p. 183–200, 2009.

HECKERT, Cristiano Rocha. **A mobilização de refugiados e suas linguagens. Notas etnográficas sobre um campo de interlocução em transformação**. 2008. 252 f. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

I KNOW MY RIGHTS. **Eu Conheço Meus Direitos**. Disponível em: <http://www.ikmr.org.br/programas/eu-conheco-meus-direitos/>. Acesso em: 18 jul. 2020.

IBGE. **População do Brasil**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock. Acesso em: 13 ago. 2020.

IMDH. **Integrantes RedeMir**. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/membros-da-redemir/>. Acesso em: 25 jul. 2020.

IPEA. **Dados e Indicadores - Mapa das Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/dados-indicadores.html>. Acesso em: 17 jul. 2020a.

IPEA. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: IPEA, 2018b.

JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. **Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross**, v. 83, n. 843, p. 727–737, 2001.

JUBILUT, Liliana. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007a.

JUBILUT, Liliana. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf/view>. Acesso em: 16 jul. 2020b.

JUBILUT, Liliana; LOPES, Rachel de Oliveira; SILVA, Joanna de Angelis Galdino. O acesso ao direito ao trabalho para refugiados no Brasil. *In*: ANNONI, DANIELLE (Org.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018. p. 129–159.

LANGE, Dirk. Civil Society and Civic Education. *In*: ANHEIER, Helmut K.; TOEPLER, Stefan (Org.). **International Encyclopedia of Civil Society**. 1ª ed. ed. Nova York: Springer, 2010. p. 170–177.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention of 28 October, 1933 relating to the International Status of Refugees**. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>. Acesso em: 28 maio 2020.

LISCHER, Sarah Kenyon. Conflict and Crisis Induced Displacement. *In*: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Orgs.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Londres: Oxford University Press, p. 1-9. 2014.

LOESCHER, Gil. UNHCR and the erosion of refugee protection. **Forced Migration Review**, n. 10, p. 28–30, 2001.

LOPES, Laís de Figueirêdo; STORTO, Paula Raccanello; REICHER, Stella. Compliance no terceiro setor: os desafios atuais de conformidade nas Organizações da Sociedade Civil. *In*: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; PADULA, Roberto Sanches (Org.). **Gestão de Organizações da Sociedade Civil**. São Paulo: TIKI Books, 2019. p. 67–97.

MACKOVÁ, Lucie; KYSUCAN, Lubor. The History and Politics of Human Mobility. **Development, Environment and Foresight**, v. 2, n. 1, p. 23–34, 2016.

MARTIN, Denise; GOLDBERG, Alejandro; SILVEIRA, Cássio. Imigração, refúgio e saúde: perspectivas de análise sociocultural. **Saúde e Sociedade**, v. 27, n. 1, p. 26–36, 2018.

MIALHE, Jorge Luis; MALHEIRO, Karina Caetano. OS REFUGIADOS NO BRASIL E AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Revista Direitos Humanos em Perspectiva**, v. 2, n. 1, p. 37–55, 2016.

MIGRAFLIX. **Embaixadores Culturais Migraflix**. Disponível em: <https://www.migraflix.com.br/integrantes>. Acesso em: 29 jul. 2020a.

MIGRAFLIX. **Migralab**. Disponível em: <https://www.migraflix.com.br/migralab>. Acesso em: 18 jul. 2020b.

MIGRAFLIX. **Raízes na Cidade**. Disponível em: <https://www.migraflix.com.br/raizes-na-cidade>. Acesso em: 29 jul. 2020c.

MIGRAMUNDO. **Fluxos migratórios para o Brasil e a importância da formação política para imigrantes e refugiados**. Disponível em: <https://www.migramundo.com/fluxos-migratorios-para-o-brasil-e-a-importancia-da-formacao-politica-para-imigrantes-e-refugiados/>. Acesso em: 18 jul. 2020.

MISSÃO PAZ. **Capacitação e Cidadania.** Disponível em: <http://www.missaospaz.org/conteudo/noticias/capacitacao-e-cidadania>. Acesso em: 18 jul. 2020a.

MISSÃO PAZ. **Eixo - Saúde.** Disponível em: <http://www.missaospaz.org/conteudo/noticias/eixo-saude>. Acesso em: 18 jul. 2020b.

MISSÃO PAZ; TENT. **Guia para a contratação de refugiados e solicitantes de refúgio Garantindo uma inclusão de sucesso.** Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Tent_BrazilGuide_Final.pdf. Acesso em: 18 jul. 2020.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em Relação aos Refugiados no Brasil (1947-2010).** 2012. 351f. Tese (Doutorado Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP, Campinas, 2012

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 111–129, 2010.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU : Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, n.43, p. 85-98 2014.

MOREIRA, Julia Bertino; SALAS, José Blanes. Migrações Forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. **Migrantes Forçados: Conceitos e Contextos.** Boa Vista: UFRR, 2018. p. 15–42.

NEGRI, Maria Eduarda Callai. **Empoderamento feminino e integração social de mulheres refugiadas por meio do empreendedorismo.** 2016. 67f. Monografia (Graduação Relações Internacionais - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais. UniCEUB, 2016. UniCEUB, Brasília, 2016.

NEPO/UNICAMP.BAENINGER, Rosana *et al.* (Org.). **Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo - Migração Refugiada.** Campinas: Nepo/Unicamp, 2018.

NEPO/UNICAMP. BAENINGER, Rosana *et al.* (Org.) **Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo e Observatório das Metrôpoles - Migrações Internacionais, Macrometrópole Paulista, Regiões Metropolitanas e Regiões Administrativas.** Campinas: Nepo/Unicamp, 2020.

NEXO. **Qual o lugar de Ernesto Araújo na história da diplomacia brasileira.** Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2020/05/08/Qual-o-lugar-de-Ernesto-Araujo-na-historia-da-diplomacia-brasileira>. Acesso em: 29 jul. 2020.

OIM. **Política de Refúgio do Brasil Consolidada.** Brasília: OIM, 2017.

OLIVEIRA, Cesar Augusto Tavares. A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada. **Fronteira**, v. 17, n. 34, p. 296–309, 2018.

ONU. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.**1990. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewi_z7vf9JXrAhXrguAKHX8BB8QFjABegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Ffacnudh.org%2Fwp-

content%2Fuploads%2F2012%2F08%2FConven%25C3%25A7%25C3%25A3o-Internacional-para-a-Prote%25C3. Acesso em: 12 ago. 2020.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas**. 2008. 490f. Tese (Doutorado Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PAIVA, Odair da Cruz. Hospedaria de Imigrantes de São Paulo. **Navegar - Revista de Estudos de E/Imigração**, v. 2, n. 3, p. 59–76, 2016.

PEREIRA, Luiz Ismael. Direitos políticos de estrangeiros residentes no Brasil: crítica dos projetos legislativos no contexto migratório da América Latina. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 13, n. 3, p. 1043–1068, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/30115/pdf>>.

PLATÃO. **A República**. 3ª ed. Belém: EDUFPA, 2000.

PRGAMATISMO POLÍTICO. **Além do Brasil, confira outros países que elegeram populistas de direita**. Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2018/11/brasil-paises-populistas-de-direita.html>. Acesso em: 24 jul. 2020.

RAMOS, André de Carvalho *et al.* **Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 12 ago. 2020.

REZNIK, Luís; FERNANDES, Rui Aniceto Nascimento. Política imigratória e recepção de imigrantes: a experiência da Ilha das Flores. **Navegar - Revista de Estudos de E/Imigração**, v. 2, n. 3, p. 77–107, 2016.

RIBEIRO, Daniela Menengoti Gonçalves; SILVA, Rodrigo Ichikawa Claro. *In*: ANNONI, Danielle (Org.). A morosidade do processo de refúgio como entrave à efetiva proteção da dignidade e personalidade dos refugiados. **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018. p. 327–347.

RODRIGUES, Emerson Carlos. Direito à Educação Básica para Pessoas Refugiadas. **Humanidades e Inovação**, v. 7, n. 2, p. 86–99, 2020.

SALLES, Denise Mercedes Nunez Nascimento Lopes; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 1, n. 2, p. 111–132, 2016.

SAM, David L.; BERRY, John W. Introduction. *In*: SAM, DAVID L.; BERRY, JOHN W. (Org.). **The Cambridge Handbook of Acculturation Psychology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 1–7.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, p. 117–137, 2019.

SASSEN, Saskia. **Expulsions**. Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

SIMINONI, Rafael Lazzarotto; VEDOVATO, Luís Renato. A migração fronteiriça no Brasil os

desafios da nova lei de migração vetos e regulamento. *In*: BAENINGER, Rosana *et al.* (Org.). **Migrações Fronteiriças**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018. p. 304–313.

SOCZEK, Daniel. **ONGS: METAMORFOSES DE UM PARADIGMA EM CONSTRUÇÃO**. 2005. 243f. Tese (Doutorado Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

TAIBO, Carlos. **Colapso**. Buenos Aires: Libros de Anarres, 2017.

TENÓRIO, Carlos. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 5, p. 85–102, 1999.

TONHATI, Tania *et al.* Solicitantes de refúgio e refugiados no mercado de trabalho formal brasileiro. *In*: CAVALCANTI, Leonardo; DE OLIVEIRA, Tadeu; DE MACEDO, Marília (Org.). **Relatório Anual 2019 Imigração e Refúgio no Brasil**. Brasília: OBMIGRA, 2019. p. 90–104.

UNESCO. **Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural**. Paris: [s.n.], 2009.

UNHCR. **Global Trends - Forced Displacement in 2019**. Copenhague: [s.n.], 2020a.

UNHCR. **Mid-Year Trends 2019. The UN Refugee Agency**. [S.l: s.n.], 2019.

UNHCR. **The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. 2011**. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/4ec4a7f02.html>. Acesso em: 1 jun. 2020.

UNHCR. **The Global Compact on Refugees**. 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>. Acesso em: 28 maio 2020b.

UNIDAS, Nações. **Audit of the operations in Brazil of the United Nations High Commissioner for Refugees**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/10/1525900926_1_2018_036_pd.pdf.

UNIDAS, Nações. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena; DUPREE, A. Scott. Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 1, n. 1, p. 48–69, 2004.

VILLEN, Patrícia. **Imigração na modernização dependente: “braços civilizatórios” e a atual configuração polarizada**. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia). UNICAMP, Campinas 2015.

WALDELY, Aryadne Bittencourt. Vidas em Fuga: processos de refúgio no Brasil. *In*: JUBILUT, Liliana; DIAS FRINHANI, Fernanda de Magalhães; LOPES, Raquel de Oliveira (Org.). **Migrantes Forçad@s: Conceitos e Contextos**. Boa Vista: UFRR, 2018. p. 611–635.

WEISSMANN, Lissette. Multiculturalidade, Transculturalidade, Interculturalidade. **Revista Construção Psicopedagógica**, v. 26, n. 27, p. 21–36, 2018.

WORLDOMETERS. **Current World Population**. Disponível em: <https://www.worldometers.info/world-population/>. Acesso em: 27 jul. 2020.

XAVIER, Fernando César Costa. **Migrações Internacionais na Amazônia Brasileira:**

Impactos na Política Migratória e na Política Externa. 2012. 192 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

ZELAYA, Silvia. A mobilização de refugiados e suas linguagens. Notas etnográficas sobre um campo de interlocução em transformação. **Cadernos de Campo**, n. 25, p. 400–420, 2016.