



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP

POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO LOCAL PARA PESSOAS IMIGRANTES E
REFUGIADAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, NO PERÍODO DE 2009 A 2021: UM
OLHAR INCLUSIVO

MÁRCIA MIRANDA CHARNESKI

Orientadora: María del Carmen Villarreal Villamar

Rio de Janeiro

2021

MÁRCIA MIRANDA CHARNESKI

POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO LOCAL PARA PESSOAS IMIGRANTES E
REFUGIADAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, NO PERÍODO DE 2009 A 2021: UM
OLHAR INCLUSIVO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito para obtenção de grau de Mestre. Linha de pesquisa: Relações Internacionais e Política Mundial.

Orientadora: Profa. Dra. María del Carmen Villarreal Villamar

Rio de Janeiro

2021

C469 Charneski, Márcia
POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO LOCAL PARA PESSOAS
IMIGRANTES E REFUGIADAS NA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO, NO PERÍODO DE 2009 A 2021: UM OLHAR
INCLUSIVO / Márcia Charneski. -- Rio de Janeiro,
2021.
192

Orientadora: Maria del Carmen Villarreal Villamar.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política, 2021.

1. Políticas de Integração Local. 2. Imigrantes.
3. Refugiados. 4. Município do Rio de Janeiro. 5.
Direitos Humanos. I. Villarreal Villamar, Maria del
Carmen, orient. II. Título.

MÁRCIA MIRANDA CHARNESKI

POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO LOCAL PARA PESSOAS IMIGRANTES E
REFUGIADAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, NO PERÍODO DE 2009 A 2021: UM
OLHAR INCLUSIVO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito para obtenção do grau de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. María del Carmen Villarreal Villamar (Orientadora)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Prof. Dr. Guilherme Simões Reis
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Profª. Drª. Júlia Bertino Moreira
Universidade Federal do ABC (UFABC)

**POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO LOCAL PARA PESSOAS IMIGRANTES E
REFUGIADAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, NO PERÍODO DE 2009 A 2021:
UM OLHAR INCLUSIVO**

RESUMO

A presente pesquisa visa analisar as políticas de integração local que vêm sendo realizadas no Município do Rio de Janeiro no período de 2009 até os primeiros meses de 2021. Ao mesmo tempo, busca compreender o impacto dessas ações na vida dos imigrantes e refugiados, tendo por objetivo descobrir o porquê da passividade do governo municipal, como também, qual vem sendo a atuação das organizações da sociedade civil nesta temática, através de uma perspectiva crítica da integração local. As perguntas de pesquisa que guiam este trabalho são: 1) De que maneira o governo do Município do Rio de Janeiro tem atuado diante da chegada e permanência de imigrantes e refugiados no território e por que seu papel é considerado passivo? 2) Quais políticas de integração vêm sendo realizadas no Município do Rio de Janeiro e qual o efeito dessas políticas sobre a integração das pessoas em situação de mobilidade? 3) Qual o papel das organizações da sociedade civil no processo de integração local? A hipótese levantada é de que o governo do município do Rio de Janeiro é passivo no que tange a criação de políticas voltadas exclusivamente para imigrantes e refugiados, devido a fatores como a falta de um plano municipal de políticas para migrantes e de recursos, sendo assim, as organizações da sociedade civil desempenham papel fundamental tanto no acolhimento, quanto na integração. A nível metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa de caráter descritivo e explicativo, com estudo de caso, que emprega técnicas de análise documental e de dados secundários, em conjunto com a realização de entrevistas semiestruturadas com informantes-chave como representantes do estado e da prefeitura, organizações da sociedade civil que trabalham com imigrantes e refugiados no Rio de Janeiro, e organizações de migrantes presentes na cidade, de modo também a incluir o olhar dos migrantes nesta pesquisa.

Palavras-Chave: Políticas de Integração Local; Imigrantes; Refugiados; Município do Rio de Janeiro; Direitos Humanos.

LOCAL INTEGRATION POLICIES FOR IMMIGRANT AND REFUGEE PEOPLE IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO, FROM 2009 TO 2021: AN INCLUSIVE LOOK

ABSTRACT

This given research aims to analyze the local integration policies that have been carried out in the city of Rio de Janeiro from 2009 to 2021. Simultaneously, it seeks to understand the impact of these actions on the lives of immigrants and refugees, aiming to find out the reason for the passivity of the municipal government, as well as what the actions of civil society organizations have been on this theme, through a critical perspective of local integration. The research questions that guide this work are: 1) How has the government of the Municipality of Rio de Janeiro acted in the face of the arrival and permanence of immigrants and refugees in the territory and why is its role considered passive? 2) What integration policies have been carried out in the city of Rio de Janeiro and what effect do these policies have on the integration of people in mobility situations? 3) What is the role of civil society organizations in the local integration process? The hypothesis raised is that the government of the municipality of Rio de Janeiro is passive about the creation of policies aimed exclusively at immigrants and refugees because of matters such as the absence of a municipal plan on policies for migrants and resources, and that precisely for this reason, civil society organizations play a fundamental role, both in welcoming and integration. At the methodological level, this is a qualitative research of descriptive and explanatory character, that conducts a case study and employs the techniques of documentary analysis and secondary data, together with semi-structured interviews with key informants such as representatives of the municipality and the state, civil society organizations working with immigrants and refugees in Rio de Janeiro, and migrant organizations present in the city, so as well as to include the perspective of migrants in this research.

Keywords: Local Integration Policies; Immigrants; Refugees; Municipality of Rio de Janeiro; Human Rights.

AGRADECIMENTOS

Quando decidi embarcar no Mestrado sabia que seria uma aventura sem igual, que transformaria meus horizontes, mas nunca imaginei como um divisor de águas em minha vida. O Mestrado no PPGCP da UNIRIO foi um dos momentos mais importantes da minha trajetória, pois nele amadureci como pesquisadora, me encontrei profissionalmente na área das Migrações e conheci pessoas que vou levar para toda uma vida. Não foi fácil escrever uma dissertação sendo mulher em meio à pandemia no Brasil e todos os desafios que isso representa, mas é com muita gratidão aos Orixás que fecho esse ciclo na minha vida para começar muitos outros. E isso só foi possível por ter ao meu lado pessoas extraordinárias, com uma consciência de comunidade sem igual. Dizem que o Mestrado é uma experiência muito solitária, discordo totalmente dessa afirmação, pois minha experiência pessoal só me faz querer agradecer a todos que passaram pelo meu caminho e iluminaram a minha vida com a sua presença e empatia.

Agradeço à minha orientadora, María Villarreal, por ter aceitado me orientar, por me fazer ver essa temática com olhos apaixonados e ao mesmo tempo críticos, como também, por compartilhar seu conhecimento sem igual, pelas dicas valiosas de carreira e por todo apoio. Minha eterna gratidão!

Agradeço às amigas que o Mestrado me presenteou: Isabel Lima (Bebel) por sempre ter a palavra certa e por ser essa amiga-irmã excepcional; Laura Barão (Laurinha), minha gêmea de outra mãe, obrigada por sempre me fazer rir quando mais preciso; Stéphaney Brum e Maíra Oliveira, agradeço por todas as alegrias e dificuldades pelas quais passamos juntas, mas sempre uma segurando a mão da outra; Nicolli e Patrícia, muito obrigada por terem feito a matéria de Migrações na UNIRIO, graças a essa escolha conheci duas grandes amigas.

Agradeço ao meu amor, companheiro de vida, de sonhos e de ativismo vegano, Daniel Jaoudé, pelo apoio incondicional nesses 12 anos juntos, por espalhar bilhetes adesivos pela casa com palavras de apoio nos momentos mais difíceis. Obrigada por virar tantas noites me fazendo companhia para que eu não ficasse sozinha. Te amo!

Agradeço aos meus queridos pais, Heleni Miranda Charneski e Francisco Charneski, por me apoiarem, me incentivarem desde sempre e por todas as oportunidades que puderam me proporcionar. É uma honra ser filha de vocês!

Agradeço aos meus ancestrais, em especial à minha avó Anita, que tenho certeza de onde estiver está sorrindo com os olhos e torcendo pela minha felicidade.

Agradeço à minha sobrinha de oito anos, Catarina Charneski César, que mesmo distante e sem nos vermos a quase dois anos, por tantas vezes alegrou meus dias em meio à pandemia com seu jeito tão especial, principalmente, por dizer que precisava terminar o Mestrado para ter mais tempo com ela (rs).

Agradeço à minha prima-irmã Ivana, à minha afilhada Gigi e à minha irmã Rosane pelo apoio incondicional, e às minhas amigas Miriam, Lucimar e Tati, carregando vocês em meu coração.

Agradeço aos meus gatos adotados, Raposão, Nala e Clara, por me fazerem companhia incansavelmente por horas a fio (mesmo que dormindo)!

Agradeço também a todos os professores do programa, que mudaram a minha jornada com seus conhecimentos e generosidade: Fernando Quintana, Luciana Veiga, Guilherme Simões, María Villarreal, César Sabino, Enara Echart e Felipe Borba. E aos professores da banca, Prof^a Dra. Júlia Bertino e Prof. Dr. Guilherme Simões, por terem aceitado o convite, por compartilharem seus conhecimentos e fazerem parte deste processo. Como também, agradeço a todos os funcionários da UNIRIO, em especial à Patrícia, sempre tão atenciosa com a nossa turma.

Agradeço a cada assistido imigrante e refugiado que atendi e atenderei no CEPREMI, aprendi e aprendo muito com vocês a cada dia. E à Cáritas, primeiro lugar que me abriu as portas e local em que aprendi muito.

Agradeço à Marina Burck, coordenadora do CEPREMI, pela amizade e generosidade sem igual ao compartilhar seu vasto conhecimento.

Agradeço ao Professor Ruy Oliveira pelas aulas de piano maravilhosas e por toda sua generosidade, representando meu momento de lazer e alegria durante essa pandemia. Também agradeço aos companheiros de turma João e Martha pela amizade e por tornarem minhas sextas mais divertidas.

Agradeço a todos os entrevistados pelo seu tempo - sei que muitas entrevistas foram longas - e pela confiança em meu trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO LOCAL.....	23
1.1 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS E INTEGRAÇÃO....	23
1.2 MIGRAÇÕES, ESTADOS E CIDADANIA.....	25
1.3 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E CIDADES.....	30
1.4 A INTEGRAÇÃO NOS ESTUDOS MIGRATÓRIOS.....	34
1.5 MODELOS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO EM ESCALA NACIONAL E LOCAL.....	43
1.6 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	50
2. DO NACIONAL AO LOCAL: DA INTEGRAÇÃO LOCAL NO BRASIL AO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.....	52
2.1 BREVE TRAJETÓRIA DAS MIGRAÇÕES E DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL.....	52
2.2 A LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA CONTEMPORÂNEA NO BRASIL E NO RIO DE JANEIRO.....	77
2.3 BREVE HISTÓRICO E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.....	80
2.4 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	92
3. AS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO PARA IMIGRANTES E REFUGIADOS NO RIO DE JANEIRO: PROMESSAS E REALIDADE.....	95
3.1. ESTADO, MUNICÍPIO E ORGANIZAÇÕES LOCAIS QUE TRABALHAM COM MIGRAÇÃO E REFÚGIO NO RIO DE JANEIRO.....	98
3.1.1. Bloco de Perguntas Organizacional: origens, estrutura e funcionamento.....	99
3.1.1.1. Estado e Município do Rio de Janeiro na temática da Imigração e Refúgio... 99	
3.1.1.2. Sociedade Civil e Universidade Pública.....	104
3.1.2. Bloco de Perguntas sobre Visões e Atuação no Campo da Integração Local.....	107
3.1.2.1. Entendimento sobre Integração Local.....	108
3.1.2.2. Ações e Impacto da Integração Local.....	111

3.1.2.3. Principais Desafios	118
3.1.2.4. Direitos Políticos e Culturais	125
3.1.2.5. Serviços Específicos	128
3.1.2.6. Participação da População Local	130
3.1.2.7. Participação dos migrantes e refugiados no Processo Decisório	131
3.1.2.8. Cooperação com Atores	131
3.1.2.9. Impactos da Pandemia	134
3.1.2.10. Demandas Invisibilizadas	137
3.1.2.11. Políticas Municipais para Integração Local	138
3.1.2.12. Política de Integração Local Esperada	141
3.2. PANORAMA GERAL DO ACESSO A DIREITOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	145
3.2.1. Acesso à Saúde	145
3.2.2. Acesso à Educação	149
3.2.3. Acesso à Assistência Social	152
3.2.4. Legislação Específica em Âmbito Municipal e Estadual	155
3.2.5. Migracidades	157
3.2.6. Capacitações e Documentos em Âmbito Municipal	160
3.3. CONCLUSÕES PARCIAIS	162
CONCLUSÕES	166
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	176
APÊNDICE 1 - ROTEIRO GUIA DE PERGUNTAS DAS ENTREVISTAS	189

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Entrada de Imigrantes no Brasil (1820 a 1975).....	59
Figura 2 - Média mensal do número de registros migratórios, segundo ano e mês de entrada no Brasil.....	76
Figura 3 - Distribuição dos estrangeiros e naturalizados brasileiros residentes no Estado do Rio de Janeiro por Município (2010)	82
Figura 4 - Distribuição percentual dos estrangeiros residentes no Brasil por Unidade da Federação (2010).....	82
Figura 5 - Distribuição percentual dos estrangeiros residentes no Brasil, segundo região de origem (2010).....	83
Figura 6 - Distribuição percentual dos estrangeiros residentes no Brasil, segundo país de origem (2010).....	83
Figura 7 - Lista de informantes chave entrevistados.....	96
Figura 8 - Organograma do Estado do Rio de Janeiro na temática de imigração e refúgio (2019 – atual).....	101
Figura 9 - Organograma do Município do Rio de Janeiro na área de Imigração e Refúgio no período compreendido entre janeiro e junho de 2021	103
Figura 10 - Divisões do Bloco de Perguntas sobre Visões e Atuação no Campo da Integração Local.....	149
Figura 11 - Evolução das Matrículas Escolares no Município do Rio de Janeiro (2010 – 2019).....	149

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
Alerj	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAN	Comunidade Andina de Nações
CARJ	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
CEIPAR	Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados
CEIPARM	Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes
CEPRI	Clínica Jurídica do Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes
CGRIC	Coordenadoria Geral de Relações Internacionais e Cooperação
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAI	Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRE	Conselho Regional de Educação
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSVM	Cátedra Sérgio Vieira de Mello
DELEMIG	Delegacia de Polícia de Imigração
DPGE/RJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
DPU	Defensoria Pública da União
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAETEC	Fundação de Apoio à Escola Técnica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MIGOF	Marco de Governança da Migração
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MGI	Indicadores da Governança Migratória
MJ	Ministério da Justiça
MJNI	Ministério da Justiça e Negócios Interiores do Brasil
MPF	Ministério Público Federal
NAN	Núcleo de Atendimento
NUA	Nova Agenda Urbana

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIM	Organização Internacional das Migrações
PAAHM	Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante
PARES	Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio
PEAR/RJ	Plano Estadual de Políticas em Atenção a Refugiados
PL	Projeto de Lei
RNE	Registro Nacional do Estrangeiro
RNM	Registro Nacional Migratório
RR	Roraima
SAL	Secretaria de Assuntos Legislativos
SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SECID	Secretaria Especial de Cidadania
SESDDH	Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro
SEGOVI	Secretaria Municipal de Governo e Integridade Pública
SISREG	Sistema de Regulação
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUBDH	Subsecretaria de Direitos Humanos
SUS	Sistema Único de Saúde
SSPDGDH	Subsecretaria de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNASUL	União de Nações Sul-americanas
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
VES	Vaga de Emprego Sinalizada

INTRODUÇÃO

O relatório anual¹ da Organização Internacional das Migrações (OIM, 2020) sobre as migrações no mundo estima, atualmente, a existência de pelo menos 272 milhões de migrantes internacionais, ou seja, 3,5% da população mundial, representando um aumento de 23% em comparação ao ano de 2010, quando existiam 220,78 milhões de migrantes. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR, 2020), cerca de 79,5 milhões de pessoas no mundo foram forçadas a se deslocar e, desse número, 26 milhões tiveram seu status reconhecido como refugiadas.

As pessoas migrantes e refugiadas vivem principalmente nas cidades dos países de destino (ACNUR, 2020; OIM, 2020), sendo que, ao final de 2018 os refugiados encontravam-se principalmente nos centros urbanos, evidenciando 61% de residentes nas áreas urbanas. A maior parte das pessoas que está em situação de refúgio no Brasil vive em espaços urbanos, sendo a proteção e integração responsabilidade do Estado Brasileiro (ACNUR, 2018). Justamente por estarem concentradas nas cidades, o estudo da integração nesses espaços se faz vital para a compreensão das políticas de integração local que vêm sendo aplicadas, podendo ser uma abordagem local, ou um modelo nacional que visa escolher e separar em categorias de migrantes, assim, dependendo da política pública que o país escolheu por adotar (MARINUCCI, 2018).

Na agenda global, a integração dos imigrantes e refugiados não é um tema novo, mas ganhou destaque com o apelo da Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030 de “não deixar ninguém para trás”, incluindo os migrantes. Como também, o maior interesse pelo tema é fruto das ações promovidas pelas Nações Unidas com o Pacto Global sobre a Migração de 2018 e o trabalho da OIM na promoção da governança das migrações, com destaque para o processo de governança local das migrações, através de projetos como MigraCidades².

¹ Segundo informação que consta na ONU News, o novo relatório da OIM analisa dados relacionados a conflitos, crises econômicas, eventos climáticos e outros.

² O MigraCidades vai ao encontro do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10.7 das Nações Unidas, que prevê uma “migração segura, ordenada e digna”. É uma parceria da OIM, assinada em dezembro de 2019, com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para a certificação das políticas migratórias locais, de municípios e estados de todo o Brasil, com o objetivo de aprimorar a governança migratória no país. A UFRGS atua como agência certificadora, avaliando as dimensões de governança e acesso a direitos, que utiliza de uma referência local, coleta e análise de dados. Já a OIM construiu os indicadores e acompanha o processo. Conforme divulgado em agosto, a primeira edição do MigraCidades teve a participação de 22 Municípios e 7 Estados, contando com o Rio de Janeiro/RJ como membro participante. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades>. Acesso em: 01 nov. 2020.

No Brasil, a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997³ que define mecanismos para a implementação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências, já reservava um capítulo para garantir a integração local do refugiado com relação à documentação. Em seu Capítulo II intitulado de Integração Local, leva em conta a situação desfavorável na qual o refugiado ou solicitante veio para o país de acolhida, sendo necessário considerar esse contexto quando da solicitação de documentos emitidos pelo país de origem, incluindo, o reconhecimento de certificados e diplomas. Contudo, é um dispositivo legal que abrange apenas a parte de documentação, desconsiderando outras dimensões da integração local e a importância dos governos locais para o acesso a direitos.

Já a Lei 13.445, de 24 de Maio de 2017⁴, que instituiu a Lei de Migração, prevê em seu artigo 120, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia:

[...] terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento (BRASIL, 2017).

Essa legislação demonstra um olhar mais amplo sobre o que seria a integração, e, diferente da lei anterior⁵, a reconhece como garantia da política migratória, não limitando tal direito apenas aos refugiados, mas ampliando-o para diferentes atores. Além disso, coloca os Estados e Municípios como agentes da integração, já que é o local onde ocorrem as políticas públicas (CASTRO, 2005).

De acordo com Hollifield e Wong (2015), comparada às outras áreas do conhecimento, a mobilidade humana é um tema estudado de forma relativamente recente dentro da Ciência Política e das Relações Internacionais, entretanto, a questão da integração e particularmente, da integração local de imigrantes e refugiados, é um dos temas que tem recebido mais atenção na literatura da área, além de ter sido amplamente abordado desde disciplinas como a sociologia ou a antropologia.

Contudo, a integração local da população imigrante e refugiada possui caráter ambíguo devido às circunstâncias em que se encontram as pessoas em deslocamento, sendo essa ambiguidade intrínseca ao seu status oscilante, pois enquanto o estado provisório a define por direito, de fato a condição de imigrante por vezes se torna duradoura. Essa contradição está

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 01 ago. 2020.

⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 01 out. 2020.

⁵ Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980 foi revogada com a criação da Lei 13.345/2017. O Estatuto do Estrangeiro, como é conhecido, foi criado durante a Ditadura Militar e possuía um olhar securitário sobre o migrante, sendo considerado uma suposta ameaça à segurança nacional. A este respeito, o texto do Estatuto não incluía referências ao tema da integração.

presente na vida desses atores, tanto na forma que a sociedade os recebe, tolerando a sua presença através de políticas de assimilação, passando-os por ações civilizatórias, tratando-os como não-nacionais que são expulsáveis, quanto na maneira em que a sua comunidade de origem os trata, aguardando seu retorno (SAYAD, 1998). Cabe esclarecer, que assimilação não é integração, pois trata-se de um modelo etnocêntrico, exigindo o abandono da nacionalidade de origem para que o migrante e o refugiado possam fazer parte da sociedade de acolhida.

Ao serem considerados por direito expulsáveis e dispensáveis, se cria a ideia de que a condição do imigrante é provisória, já que para este pensamento utilitarista, há um abismo entre nacionais e não-nacionais. Como se a esses atores fossem reservados menos direitos, como se pudessem apenas acessar a sociedade de destino no que tange ser um ente produtivo e consumidor, desconsiderando sua existência como cidadãos dotados de direitos (SAYAD, 1998). Porém, o papel do Estado Democrático de Direito é garantir a dignidade da pessoa humana através da integração, independentemente do tempo que o imigrante ou refugiado permanecerá, para que exista e resista acima de qualquer sentimento de provisoriedade, garantindo assim uma existência que seja plena, e não apenas direitos limitados aos trabalhadores (SAYAD, 1998).

No caso dos refugiados, migrantes internacionais forçados que atravessam as fronteiras buscando proteção (MOREIRA, 2014), possuem a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951, que foi elaborada no momento pós Segunda Guerra Mundial com o intuito de proteger milhares de deslocados. Nesta convenção ficou estabelecida a figura do refugiado, seus direitos e os deveres das nações. O que define a figura do refugiado é a existência do Estado Nação, somado aos conceitos de soberania, cidadania e território, proporcionando uma situação de inclusão ou exclusão (HADDAD, 2008), definindo quem terá direito a ter direitos (ARENDDT, 2012).

Importante diferenciar, que a integração do refugiado ou solicitante de refúgio guarda distinções com a de outras categorias de imigrantes. No sentido de que chegam ao país de acolhida em uma situação de maior vulnerabilidade, tanto econômica e social, quanto no sentido de não possuírem redes de apoio e falarem a língua do local, além de provavelmente já terem sido expostos a algum tipo de trauma justamente pela condição adversa que motivou sua migração forçada (HYNIE, 2017; LI; LIDDELL; NICKERSON, 2016). Logo, é esperado que a sua saída ocorra assim que outra solução durável for encontrada (BLOCH; SCHUSTER, 2002).

Segundo o ACNUR, existem soluções consideradas duráveis: a repatriação voluntária; reunião familiar; integração local com a naturalização, sendo o ápice desse processo; e o

reassentamento. Enquanto os acampamentos para refugiados seriam considerados como solução de curto prazo. Cabe esclarecer que o modelo de refúgio baseado em acampamentos, ou seja, em estruturas emergenciais temporárias⁶ - localizadas geralmente em áreas rurais - e em soluções de curto prazo, se mostra insustentável (HYNIE, 2018) e que a naturalização como ápice da integração é problemático, no sentido de reforçar o sentimento de provisoriidade, possibilitando o acesso pleno a direitos somente ao se tornar cidadão de um país, inclusive desconsiderando muitas outras dimensões da integração local, que serão abordadas nesse trabalho.

Na hora de analisar as migrações no contexto brasileiro, o que será feito de forma aprofundada no Capítulo II, precisamos lembrar que o Brasil é, historicamente, um país de destino de fluxos migratórios, sobretudo extracontinentais, mas a chegada de população decresceu de forma gradual tanto durante a Era Vargas (1930 - 1945)⁷, quanto no período que abrange a ditadura militar (1964 - 1985). Porém, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao final da década de 2000 ocorreu uma mudança no fluxo migratório brasileiro, fazendo o Brasil voltar a ser país de destino, contudo, desde 1980 vem sendo também um país de emigração (CAVALCANTI; VILLARREAL, 2020).

Embora o perfil dos migrantes seja sempre heterogêneo, com o Acordo sobre Residência do Mercosul, promulgado em 2009 mediante o Decreto nº 6.975 de 07 de outubro de 2009⁸, somado ao conflito Sírio e a crise humanitária na Venezuela, é presenciado um fluxo de pessoas que chegam ao país em situação de alta vulnerabilidade econômica e social. Paralelamente, o Brasil também é um país de saída (IBGE, 2018) e, segundo dados do Ministério de Relações Exteriores (2015), há mais de três milhões de brasileiros residindo fora do país, sendo mais de um terço na América do Norte⁹. As pessoas em deslocamento que chegam ao Brasil se estabelecem principalmente nas cidades, com efeito, segundo o ACNUR¹⁰ (2015) houve o crescimento de refugiados em áreas urbanas, onde mais da metade de solicitantes de refúgio e refugiados a nível mundial estabeleceram moradia em áreas urbanas e

⁶ Chega-se a essa conclusão ao analisar campos de refugiados, como o de Dadaab, no Quênia, que surgiu em meio a guerra civil que devastou a Somália em 1991 e possui mais de vinte anos de existência, o que está muito longe de ser considerado uma solução temporária. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/940754/campos-de-refugiados-de-assentamentos-temporarios-a-cidades-permanentes>. Acesso em: 01 nov. 2020.

⁷ Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP2>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁸ Disponível em: https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/SantaCruz/pt-br/file/acordo%20de%20residencia%20para%20os%20nacionais%20do%20mercosul%20bolivia%20e%20chile%20-%207%20out%2009%20_br_ccivil_.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

⁹ Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020.

¹⁰ Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Construindo-Comunidades-de-Pr%C3%A1tica-para-Refugiados-Urbanos_ACNUR-2015.pdf. Acesso em: 08 out. 2020.

periferias. Logo, os governos em âmbito federal, estatal e municipal, além da sociedade civil são fundamentais na proteção e acolhida dessa população.

No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, os indivíduos em mobilidade se dispersam pelo território metropolitano do Rio de Janeiro (CIDADE, 2018). Segundo o levantamento sobre municípios brasileiros do IBGE (2018), foi verificado que o Município do Rio de Janeiro recebeu de 2010 a 2018, 80.887 migrantes, sendo o segundo município do Brasil a registrar o maior número em recebimento de pessoas em deslocamento àquela época, considerada, assim, como uma importante cidade receptora. O município também registrou, nesse mesmo período, 1.983 solicitações de refúgio, ficando em oitava posição na pesquisa. Sobre a análise da gestão migratória no Município do Rio de Janeiro, o IBGE (2018) verificou o relacionamento do Município com as associações ou coletivos de imigrantes, pessoas em situação de refúgio ou asilo humanitário, como também, o oferecimento de cursos de idioma.

Em relação à atuação do Estado do Rio com respeito à imigração e ao refúgio, pesquisas como a de Thomé (2018) revelam que a moradia vem sendo uma questão desafiadora para imigrantes e refugiados, já que a cidade não possui espaços específicos para acolhimento dessas populações, diferente de São Paulo, que possui quatro unidades de acolhimento. Somado a essa questão, há também o fato do custo de vida da cidade do Rio de Janeiro figurar entre as três cidades com maior custo de vida do país¹¹, o que dificulta ainda mais o acesso ao direito social à moradia digna apregoado pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988¹². Segundo Thomé (2018), é evidente que a falta de uma normativa federal para direcionar os Estados e Municípios na proteção e atendimento a imigrantes ocasiona uma dissonância entre as unidades da federação.

O Rio de Janeiro conta com o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes (CEIPARM), que foi fundado em 2009, sendo composto por órgãos governamentais a nível federal e estadual, organizações da sociedade civil e a Organização das Nações Unidas. Diferente da cidade de São Paulo, o Rio não conta com um Conselho Municipal de Imigrantes¹³, instituído através da Lei Municipal 16.478 de 8 de julho de 2016 e pelo Decreto 57.533 de 15 de dezembro de 2016, garantindo ao imigrante o direito de votar e ser votado em

¹¹ A pesquisa compreende o período de 1996 a 2014, e indica o aumento percentual do custo com habitação na cidade do Rio de Janeiro nesse período. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612016000100253. Acesso em: 03 nov. 2020.

¹² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 nov. 2020.

¹³ Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/conselho_municipal_de_imigrantes/index.php. Acesso em: 03 nov. 2020.

um órgão consultivo, o que é um grande avanço, já que os migrantes só passam a acessar alguns direitos políticos, como direito de associação, inclusive sindical e manifestação pacífica, apenas com a Nova Lei de Migração, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017¹⁴.

Cidade (2018) completa que, no Município e Estado do Rio de Janeiro, não existe um órgão específico para tratar das políticas migratórias, cabendo à sociedade civil acolher e integrar as pessoas que chegam à região metropolitana do Rio de Janeiro. Pode-se entender, que se não há um órgão específico, faz-se necessário investigar o papel que as organizações vêm desempenhando na integração dos migrantes e refugiados urbanos. Para Jubilut (2010) as iniciativas de integração ocorrem em grande parte pela sociedade civil, evidenciando que 60% do orçamento para esta área vem destas. Logo, direitos como saúde, educação e moradia buscam-se serem atendidos por essas instituições, mas excluindo seus direitos políticos (MOREIRA, 2014). Para Brandão e Tavares (2018) a população imigrante e refugiada que chega ao Rio de Janeiro depende quase que unicamente do terceiro setor, já que não existem muitas ações concretas no sentido de auxiliar essa população.

A nível municipal no Rio de Janeiro foi elaborado o documento MigraRio¹⁵, um Protocolo de Atendimento no Âmbito do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) aos Refugiados, Solicitantes de Refúgio e Migrantes no Município do Rio de Janeiro, através da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. Tal protocolo se encontra em consonância com o 1º Plano Municipal de Direitos Humanos da cidade do Rio de Janeiro¹⁶, instituído pelo Decreto nº 39.713 de 09 de janeiro de 2015, incluindo migrantes e refugiados no rol de políticas de inclusão social.

A partir destas premissas, esta pesquisa tem por objetivo geral analisar as políticas de integração local de pessoas imigrantes e refugiadas na cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, possui o intuito de jogar um olhar crítico sobre o significado e a importância da integração na vida dessas populações que vivem no Brasil em áreas urbanas, utilizando uma definição de integração que inclui tanto a perspectiva crítica de integração formulada por diversos autores (CASTLES *et al*, 2002; GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2014; MOREIRA, 2012, 2014; FACUNDO, 2017; HADJ ABDOU, 2014, 2019), quanto o olhar dos migrantes. Neste sentido, trabalharemos

¹⁴ A nova Lei de Migração traz avanços, porém, em outros países da América Latina como Uruguai e Chile, o direito ao voto é uma realidade a mais de meio século. A Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Venezuela também garantem o direito ao voto para migrantes.

¹⁵ Disponível em: http://noticias.prefeitura.rio/wp-content/uploads/2019/07/Protocolo_MigraRio.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

¹⁶ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2015/3972/39713/decreto-n-39713-2015-aprova-o-1-plano-municipal-de-direitos-humanos-da-cidade-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias?q=migrantes>. Acesso em: 05 nov. 2020.

com inclusão através do acesso a direitos, contemplando não apenas direitos básicos de acesso à documentação, saúde ou educação, como também: participação da população local; direitos políticos e culturais; ações específicas para pessoas idosas, crianças ou adolescentes, mulheres, pessoas LGBTQIA+¹⁷ e qualificados profissionalmente; engajamento da população local; e inclusão da população imigrante e refugiada no processo decisório. Ou seja, nesta pesquisa não há o entendimento de que integração é um esforço por parte do imigrante ou refugiado para estar ou não integrado, mas sim um olhar de inclusão, de pertencimento e reconhecimento de agência por parte dessas populações, que possuem direito de escolha, além de incluir questões como gênero, raça e classe na discussão. Além disso, compreendemos políticas não como aquelas unicamente produzidas pelos governos, mas também incluímos ações realizadas em parcerias com outros entes federativos, instituições e grupos, abarcando atores informais.

Para tanto, as perguntas de pesquisa que guiam este trabalho são: 1) De que maneira o governo do Município do Rio de Janeiro tem atuado diante da chegada e permanência de imigrantes e refugiados no território e por que seu papel é considerado passivo? 2) Quais políticas de integração vêm sendo realizadas no Município do Rio de Janeiro e qual o efeito dessas políticas sobre a integração das pessoas em situação de mobilidade? 3) Qual o papel das organizações da sociedade civil no processo de integração local? A hipótese levantada é de que o governo do município do Rio de Janeiro é passivo no que tange a criação de políticas voltadas exclusivamente para migrantes e refugiados devido a fatores como a falta de um plano municipal de políticas para migrantes e de recursos, sendo assim, as organizações da sociedade civil desempenham papel fundamental tanto no acolhimento, quanto na integração. Inclusive, a escassez de ações organizadas e direcionadas pelo governo local acaba por dificultar o acesso a direitos por essas populações.

Reconhecendo a importância do contexto local na vida de imigrantes e refugiados, a presente pesquisa visa contribuir ao desenvolvimento dos estudos sobre integração local no Brasil e, particularmente no Rio de Janeiro, ao passo que busca se tornar também um instrumento de auxílio aos administradores públicos e privados no encaminhamento de políticas e de decisões estratégicas em matéria de integração local de migrantes e refugiados. A importância deste trabalho reside também na busca por respostas para garantir a dignidade das pessoas em mobilidade na cidade do Rio de Janeiro ao tentar compreender como funciona a

¹⁷ A primeira parte da sigla LGB, diz respeito à orientação sexual do indivíduo. A segunda, TQIA+, diz respeito ao gênero. Se refere às pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis, transgêneros, queer, intersexuais, assexuais e mais.

integração local das pessoas migrantes e refugiadas. Desta forma, o objetivo dessa pesquisa é descobrir que políticas de integração vêm sendo adotadas no Município do Rio de Janeiro, buscando identificar quais são os atores e as consequências dessas políticas no dia a dia do migrante e do refugiado, de que forma ele acessa os serviços, ou seja, de que forma sua integração ocorre.

A motivação para a realização desta pesquisa também inclui a experiência vivida por esta pesquisadora como Agente de Proteção voluntária na Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, de setembro de 2019 a fevereiro de 2020, somada à experiência vivenciada de fevereiro de 2020 a dezembro de 2020 como assistente legal voluntária na Clínica Jurídica do Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes (CEPRI), localizado na Fundação Casa de Rui Barbosa. E desde maio de 2021, como Advogada no Centro de Proteção a Refugiados e Migrantes Internacionais (CEPREMI). O recorte temporal escolhido tem como início 2009, ano em que foi instituído o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes (CEIPARM)¹⁸ pelo Decreto Estadual nº 42.182, de 11 de dezembro de 2009, vinculado à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), e anteriormente chamado de Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados (CEIPAR). Pois este momento marca um antes e um depois na gestão local do Rio (estado) em relação às migrações e ao refúgio, ao representar a primeira ação nesta temática no âmbito estatal, contudo, no avançar desta pesquisa podemos compreender que suas atividades efetivamente começaram em 2014, sendo o órgão de uma importância central para compreender as ações do Município.

A nível metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa, sendo o método utilizado o de estudo de caso, definido pelo uso das questões “como” e “porquê”. De acordo com Yin (1994), o estudo de caso é recomendado quando há o desejo de compreender o fenômeno dentro da vida real e consiste em uma investigação empírica que compreende um método abrangente, com coleta e análise de dados. Neste entendimento, cabe evidenciar que o Município do Rio de Janeiro é o lugar a ser analisado, justamente por ser o local em que as políticas acontecem. Desta forma, a partir de uma abordagem qualitativa, serão utilizadas diferentes ferramentas metodológicas, como o emprego da técnica de análise documental e de dados secundários, assim como entrevistas semiestruturadas com informantes-chave, como representantes da prefeitura e do estado, organizações da sociedade civil que trabalham com imigrantes e

¹⁸ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/conselhos-e-comites-no-brasil/>
Acesso em: 05 nov. 2020.

refugiados no Rio de Janeiro, e organizações de imigrantes presentes na cidade, de modo também a incluir o olhar dos migrantes nesta pesquisa.

Para tanto, foram entrevistados 10 informantes-chave, sendo 4 representantes de entes do Município e do Estado, um da Cátedra Sérgio Vieira de Mello e 5 de organizações da sociedade civil. Sendo as seguintes: a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a Aldeias Infantis SOS Rio de Janeiro, por participarem da Operação Acolhida, recebendo venezuelanos interiorizados, além do trabalho pioneiro da Cáritas em assistência a refugiados a mais de 40 anos; representantes e ex-representantes de dois níveis de governo, ou seja, do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes (Ceiparm), da Coordenadoria de Políticas para Migração e Refúgio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos do Rio de Janeiro, da Secretaria Especial de Cidadania do Município do Rio de Janeiro e da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro; da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na Universidade Federal Fluminense (UFF); e das organizações da sociedade civil formadas por migrantes, como a Mawon e a Venezuela Global, para que possamos realizar um panorama do Município nessas ações.

Trata-se de uma pesquisa de caráter descritivo e explicativo, logo será realizado um levantamento sobre quais ações de integração vêm sendo feitas no Rio de Janeiro, qual trabalho as organizações da sociedade civil vêm realizando e desenvolvendo no atendimento à população imigrante e refugiada. E por fim, as razões da passividade da atuação do Município de Rio de Janeiro no âmbito da integração local das pessoas migrantes serão descritas e explicadas, pois segundo Gil (2008, p.28) é o que “habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática”. Apesar das diversidades regionais, acredita-se que esse seja um caso emblemático, e não desviante, pois a regra no Brasil é não haver políticas específicas, como pode ser confirmado na pesquisa realizada pelo IBGE¹⁹ em 2018, evidenciando o fato de apenas 5,5% dos Municípios brasileiros possuírem políticas específicas para atender imigrantes e refugiados.

Para cumprir com nossos objetivos, além da introdução e das conclusões, a dissertação está estruturada em 3 capítulos. No primeiro capítulo será apresentado o referencial teórico

¹⁹ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25516-apenas-5-5-dos-municipios-com-imigrantes-tem-servicos-focados-nessa-populacao> - :~:text=Dos%203.876%20munic%C3%ADpios%20com%20presen%C3%A7a,5%2C5%25%20desse%20total.&text=A%20informa%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20do%20Perfil,os%20instrumentos%20de%20gest%C3%A3o%20migrat%C3%B3ria. Acesso em: 10 nov. 2021.

deste trabalho, que trata do vínculo entre migrações internacionais e cidades, o conceito de integração e políticas de integração local de imigrantes e refugiados. Já no segundo capítulo será apresentado o contexto das migrações no Estado e na cidade do Rio de Janeiro, sendo estudado qual é o papel do governo local na área das migrações e refúgio segundo a legislação, tanto federal quanto municipal. No terceiro capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa com o intuito de entender as políticas de integração local e revelar como funcionam na prática, além de analisar o papel dos entes estadual e municipal, como das organizações da sociedade civil na integração. E por fim, nas conclusões reflexionaremos sobre o que vem sendo feito de integração no município do Rio de Janeiro, por quem, e qual impacto gera, como também, o que pode ser modificado em prol da garantia de direitos das pessoas em mobilidade humana. Nesta seção também apontaremos novas questões para pesquisas futuras.

1. MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO LOCAL

O presente capítulo possui o intuito de analisar a relação entre Estado Nação, Cidadania, Cidades e Integração. Dando particular atenção às definições do conceito de Integração na literatura, tanto pelas instituições, quanto por pesquisadores e pesquisadoras da área de Migrações e Refúgio. Além de trazer a perspectiva da migração como fenômeno global e urbano, com um olhar atento sobre os modelos e políticas de integração ao redor do mundo e em diversos períodos da história.

1.1 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS E INTEGRAÇÃO

Segundo o Relatório de Migração Global 2020 da ONU²⁰, o mundo tem hoje 272 milhões de pessoas em movimento, sendo que em 2000 representavam 150 milhões, representando um aumento exponencial em vinte anos. Por outro lado, segundo o ACNUR (2020), cerca de 79,5 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocarem no mundo e o número de refugiados é o maior desde a Segunda Guerra Mundial. Porém, existe grande dificuldade em prever com precisão estes números, pois além das diversas formas de classificação e contabilização dos migrantes, o aumento do número tem relação com conflitos, eventos extremos como desastres naturais, mudança climática e crises econômicas, além de sofrer influências da globalização, com o maior acesso aos transportes e o avanço das telecomunicações (ONU, 2020).

Sassen (2016) corrobora com esse pensamento, no sentido de que os deslocamentos, sobretudo forçados, são fruto de expulsões ocasionadas por questões climáticas, pobreza e miséria, construções de hidrelétricas, perseguições políticas, violência generalizada, desemprego, grandes epidemias e especulação imobiliária, fruto de uma nova fase do capitalismo. Para Wenden (2016, p.18) “o planeta inteiro está em movimento, especialmente o Sul”, já que, nos últimos trinta anos, nos deparamos com a globalização das migrações. Isto é, para a pesquisadora, os fatores geradores da mobilidade estão longe de desaparecer, já que este deslocamento é motivado por questões estruturais, como os diferentes níveis do índice de desenvolvimento humano²¹ ao redor do mundo. Além disso, em relação às migrações forçadas,

²⁰ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1696031>. Acesso em: 18 ago. 2020.

²¹ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é utilizada para aferir o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade levando em conta a educação, saúde e renda. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 07 nov. 2020.

a maioria se dá no eixo Sul-Sul, representando uma tendência à migração para países da mesma região, o que no caso da América do Sul representa 70%²² (VILLARREAL, 2017).

Um dos aspectos mais relevantes da discussão sobre a mobilidade humana no contexto da globalização é a consideração da dimensão transnacional dos processos migratórios (PORTES, 2005). Como resultado, as migrações são analisadas de forma abrangente, considerando os múltiplos vínculos econômicos, políticos e sociais que os migrantes mantêm com as sociedades de origem e destino, assim como os impactos provocados pelas migrações em âmbito local, nacional e global. Desta forma, se estabelece uma ruptura com o nacionalismo metodológico, que caracteriza a todas as ciências sociais e que assume como naturais o Estado-Nação e suas fronteiras, ao passo que considera a sociedade nacional como a única unidade de pesquisa (WIMMER; GLICK-SCHILLER, 2003, p. 576). Na visão adotada pelo nacionalismo metodológico, os processos transnacionais não eram considerados, pois se estabelecia a distinção entre estrangeiro e nacional com a consequente necessidade de que o imigrante fosse assimilado como forma de pertencimento a um determinado Estado-nação e rompesse, portanto, seus vínculos com o país e sociedade de origem.

Mais recentemente, a discussão sobre a complexidade das causas e modalidades das migrações, com novos condicionantes como as mudanças climáticas, a insegurança alimentar ou os crescentes conflitos multicausais e a fragilidade dos Estados, sobretudo no Sul Global, tem provocado uma ampla discussão entorno dos fluxos mistos. Segundo a OIM (2009, p.1), estes fluxos podem ser definidos como: “[...] movimentos de população complexos, que incluem refugiados, solicitantes de asilo e migrantes econômicos e outros migrantes”. Como consequência deste processo, temos também o surgimento de novas definições sobre a mobilidade humana. Desde a perspectiva teórica de migração de crise (CLOCHARD, 2007), por exemplo, se entende o fenômeno migratório como um fenômeno condicionado socialmente e resultado de problemas não apenas de ordem econômica, mas também política, religiosa, humanitária e ideológica. Outros autores como Martin *et al.* (2013), falam de *crisis migration*, migração de crise, para se referir às diversas formas de migração que acontecem no contexto de uma crise humanitária. Por sua vez, Alexander Betts (2013, p. 17), fala de *survival migrants* ou migrantes por sobrevivência para definir “pessoas que estão fora de seu país de origem por causa de uma ameaça existencial, não tendo acesso a um remédio ou resolução doméstica”. Segundo esta perspectiva, os instrumentos atuais de proteção à migração forçada não atendem

²² Disponível em: <https://latinoamerica21.com/br/america-do-sul-um-espaco-migratorio-quase-perfeito/>
Acesso em: 28 ago. 2021.

estes novos deslocamentos, que são resultado da interação de múltiplas causas e têm necessidade de proteção por parte da comunidade internacional.

Para além da discussão sobre as modalidades que assume a migração global contemporânea, se as pessoas parassem de se deslocar, o mundo seria um local com mais desigualdades, já que para Reis (2004) as oportunidades econômicas estão distribuídas de forma desigual, geograficamente falando. Assim, com o aumento do número de pessoas em movimento, em busca de uma vida digna, surge a importância da temática da integração, que aborda como será a vida e a inclusão do indivíduo que se move e transpõe fronteiras. Nesta pesquisa entenderemos a migração como um fenômeno global, no sentido de que o modelo de desenvolvimento e a economia global possuem relação direta com os movimentos migratórios e a consequente reprodução das estruturas de desigualdade (CANALES, 2015).

O interesse avultado no tema da integração não é algo recente, apesar de no passado ter apresentado nomenclaturas diversas, fazendo parte das políticas internas de países. Contudo, o aumento do volume de pessoas em deslocamento fez com que crescesse o interesse pela temática devido à preocupação dos Estados sobre o impacto nos serviços, relacionando diretamente integração e migração. Nesta visão, os migrantes ou refugiados são vistos como uma ameaça, aqueles que irão tirar o emprego, a vaga no hospital e na escola através da sua presença (CRAIG, 2015).

Apesar da migração ser a exceção, pois a regra é o indivíduo nascer, crescer e morrer na mesma região geográfica, esse tema tem vindo acompanhado de um senso de crise, em que os Estados associam a migração às seguintes preocupações: “abundância ou escassez de recursos, o capital social ou humano dos migrantes, e quão bem eles se integram na sociedade receptora” (HOLLIFIELD; WONG, 2015, p.231, tradução nossa). Este tom de alarde é criticado por Said (1993), que traz sua perspectiva histórica ao debate e revela que não há como comparar os movimentos migratórios do final do século XX e início do XXI com outros momentos da história, pois durante as revoltas da revolução industrial, as duas guerras mundiais e a descolonização com o redesenho das fronteiras na África, ocorreu o deslocamento de milhões de pessoas.

1.2 MIGRAÇÕES, ESTADOS E CIDADANIA

Se voltarmos ainda mais no tempo, aos séculos XVI e XVII na Europa, momento de transição da sociedade medieval para o Renascimento, fica fácil compreender como a construção do Estado Nação gera um estranhamento com o deslocamento dos indivíduos

através dos territórios, já que, ocorre a conexão das pessoas com unidades territoriais e formas de governo (MOCH, 1992 *apud* HOLLIFIELD; WONG, 2015), acompanhado por instituições como a soberania, a cidadania e a nacionalidade (SAID, 1993). O Estado é uma construção moderna que surge com um intuito homogeneizador ao oprimir as identidades heterogêneas, colonizando territórios e expulsando grupos considerados como indesejáveis (QUIJANO, 2005). Quijano (2005) ainda esclarece, que:

Na Europa o processo que levou à formação de estruturas de poder configuradas como Estado-nação, iniciou-se com a emergência de alguns poucos núcleos políticos que conquistaram seu espaço de dominação e se impuseram aos diversos e heterogêneos povos e identidades que o habitavam. Deste modo o Estado nação iniciou-se como um processo de colonização de alguns povos sobre outros que, nesse sentido, eram povos estrangeiros. (QUIJANO, 2005, p.15).

Contudo, na América Latina a formação do Estado Nação não se deu como na Europa, devido à dois fatores: primeiro, as estruturas de poder eram baseadas ainda no colonialismo²³, o que se distancia do modelo democrático; segundo, houve o uso da justificativa da raça como instrumento de dominação sobre negros e indígenas, ou seja, sobre a maioria da população (QUIJANO, 2005). Tal prática ocasionou a criação do mito da democracia racial, legado de Gilberto Freyre ([1933]* 2019), com o intuito de unir a população, além de trazer imigrantes como mão de obra para países como o Brasil, principalmente no século XIX - época da proibição do tráfico de escravos e da abolição da escravatura - visando homogeneizar a partir de uma perspectiva eurocêntrica, já que dessa forma se povoava o país com populações de pele branca advindas da Europa, na tentativa de tornar indígenas e negros uma parcela menor através de um processo de branqueamento (SEYFERTH, 2002). Importante ressaltar, que até hoje a cidadania não é plenamente acessada por essas populações que tentaram apagar do Brasil, além de continuarem sendo oprimidas.

Sobre a construção do Estado Nação, o Estado veio primeiro e depois veio a nação como uma comunidade imaginada no sentido de comungar e pertencer a uma coletividade, logo o poder divino é deslocado para o conceito moderno de soberania (ANDERSON, 2008). Em seguida, o nacionalismo como “processo de imaginação coletiva que permite a constituição de um ‘nós’ passou pela projeção de um ‘eles’, geralmente percebido como uma ameaça no contexto de conquista no qual se deu a formação histórica dos Estados nacionais” (KANAS, 2018, p. 13), concebendo uma identidade em comum através de uma construção social, gerando hierarquia e exclusão devido às relações de poder que se estabelecem entre identidades, ao

²³ A industrialização do Brasil só viria a ocorrer na década de 30 do século XX, na Era Vargas.

mesmo tempo em que pressupõe equivocadamente, que não há diferenças entre os nacionais, e de que as identidades são fixas.

Hall (2000, p. 59) esclarece que “a maioria das nações consiste de culturas separadas que só foram unificadas por um longo processo de conquista violenta - isto é, pela supressão forçada da diferença cultural”, surgindo um racismo que vai além da superioridade biológica, alinhando a raça com patriotismo, nacionalismo e nacionalidade, que idealiza uma comunidade unificada culturalmente através da sua branquidade²⁴ (GILROY, 1992 *apud* HALL, 2000), e essa linha de pensamento vai ao encontro de atitudes xenófobas. Cabe elucidar que o argumento da pureza étnica cai por terra ao observar que “a Europa Ocidental não tem qualquer nação que seja composta de apenas um único povo, uma única cultura ou etnia, as nações modernas são, todas, híbridos culturais” (HALL, 2000, p. 62). A nação como figura limitada, criando uma unificação através da identificação coletiva e nacional, seja com relação às guerras contra inimigos em comum, a imposição de uma língua oficial ou de uma religião em comum (CARVALHO, 2008) e a criação de exércitos geram uma oposição com o estrangeiro, aquele que não pertence ao Estado Nação, e silencia as diferenças criando um equivocado sentimento de igualdade que diminui as tensões sobre as desigualdades sociais, gerando fronteiras seletivas no sentido de que “permitem que o capital, a mercadoria e a mão de obra super qualificada circulem livremente, mas impedem a circulação internacional do trabalho, submetendo as classes trabalhadoras às condições locais” (MASCARO, 2013 *apud* KANAS, 2018, p.14-15).

Mais à frente, nos séculos XIX e XX, ocorre a criação de vistos e passaportes, consolidando com isso o fechamento das fronteiras para os não nacionais, o que está em consonância com as premissas do Tratado de Westfália de 1648, pois o Estado só poderia existir se houvesse o controle e o monopólio do uso da força em determinado território (HOLLIFIELD; WONG, 2015). De acordo com Zolberg (1999 *apud* REIS, 2004), na migração, o indivíduo deixa de existir, pois em âmbito internacional a relação ocorre entre Estados, ocasionando o deslocamento do migrante de uma entidade para outra, ou seja, de um sistema político para outro. Logo “as migrações internacionais são não apenas um fenômeno social, mas também inerentemente político, que advém da organização do mundo num conjunto de Estados soberanos mutuamente exclusivos, comumente chamado de sistema westphaliano” (ZOLBERG, 1999 *apud* REIS, 2004, p. 150).

²⁴ É um produto da história, utilizado nas décadas de 20 e 30 pela Frente Negra Brasileira com o objetivo de aproximar os negros do referencial branco, assim favorecendo a aceitação social. Disponível em: <http://www3.ufrb.edu.br/ebecult/wp-content/uploads/2012/05/Branquitude-x-branquidade-uma-analise-conceitual-do-ser-branco-.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2020.

O entendimento do que seria o Estado Nação se transforma no tempo, refletindo interesses demográficos, econômicos e a conjuntura política através das políticas de migração e aplicação de nacionalidade do momento. Desta forma, a cidadania está subordinada à nacionalidade, e o conceito de nacionalidade é variável de Estado para Estado, podendo ser *ius soli* - reconhece a nacionalidade com base no local de nascimento -, *ius sanguini* - reconhece a nacionalidade pelo direito de sangue, pela ascendência - ou ambos, dependendo do interesse estatal que guia essa escolha (REIS, 2004). Já a cidadania diz respeito a acessar direitos dentro desse Estado Nacional enquanto cidadão de determinada comunidade política. Marshall²⁵ (1963) trata do tema da cidadania enquanto direitos civis, políticos e sociais, que geram a igualdade entre os possuidores desse *status*.

Para Arendt (2011, p.169) o indivíduo sem cidadania fica “excluído da participação na gerência dos negócios públicos que envolvem todos os cidadãos, o indivíduo perde tanto o lugar a que tem direito na sociedade quanto a conexão natural com os seus semelhantes”. Isso é justamente o que ocorre quando o refugiado ou imigrante sai de uma comunidade política para outra. É como se perdesse a igualdade, característica da esfera pública, pois para a referida filósofa, apátridas e minorias sabiam que a perda do vínculo jurídico-político da nacionalidade significava a perda da cidadania (ARENDRT, 1978), afetando diretamente a sua condição humana e deixando de ser tratado como um igual em dignidade e direitos. Cabe esclarecer que minoria diz respeito a não possuir representatividade política e legitimidade em termos simbólicos, pois muitas vezes numericamente podem ser maioria.

Neste sentido, ter soberania é também possuir o domínio sobre a mobilidade em suas fronteiras, com exceção à Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951²⁶, que protege os refugiados, inclusive com o princípio do *non refoulement* em seu artigo 33²⁷, criado no pós Segunda Guerra Mundial para solucionar a situação de milhões de pessoas deslocadas, e também, com relação ao Protocolo de Refugiados, criado na cidade de Nova York em 1967, o qual ampliou o conceito de refugiados para além dos deslocados da referida guerra, removendo a reserva temporal, mas mantendo a reserva geográfica. Contudo, a

²⁵ Enquanto na Europa a cidadania se deu enquanto um processo linear e lógico de conquista de direitos através dos séculos, passando pelos direitos civis no século XVII, políticos no XIX e por fim, os direitos sociais no XX. Já no Brasil esse processo não será cívico, mas sim relacionado com a docilidade do cidadão, longe de ser linear, veremos avanços e retrocessos em uma “estadania” (CARVALHO, 2008).

²⁶ Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiado_s.pdf. Acesso em: 11 nov. 2020.

²⁷ Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiado_s.pdf. Acesso em: 11 nov. 2020.

contrário sensu, nenhum Estado tem a obrigação de acolher refugiados, apenas de não os devolver (REIS, 2004). Da mesma forma, ter nacionalidade significaria ser pertencente a um Estado Nação, criando a figura do estrangeiro, aquele que não é nacional e nem cidadão.

Como bem coloca Haddad (2008), todo o sistema e a sociedade internacionais estão baseadas no conceito de soberania, respaldado na nacionalização do Estado, realizada por meio da construção da identidade do cidadão. Para tanto, foi preciso estabelecer fronteiras: a imagem do outro (*other*) ou do forasteiro (*outsider*) foi criada para contrastar com a imagem do eu (*self*) ou do nacional (*insider*). Esta separação, por sua vez, sustentaria a ideia de nação e, por conseguinte, o senso de identidade. Como consequência, a categoria de refugiado se define com alusão ao Estado e não poderia ser concebida sem referência ao conceito de soberania e a relação entre Estado, cidadania e território.

Entretanto, para Agamben (2002), a categoria migrante e, particularmente, o *status* do refugiado rompe com a conexão entre nascimento e nacionalidade, ou seja, entre o homem e o cidadão, fazendo emergir uma inquietude com relação à soberania moderna. Na mesma linha, Wenden (2016) afirma que a natureza dos fluxos migratórios é determinada pela fronteira, definindo condições de entrada, permanência e saída, logo, migrantes que saem do Norte para o Norte encontram saída e entrada livres, tendo seus direitos assegurados. Neste sentido, “um terço da população do planeta, ao Norte, beneficia-se do direito de migrar ao Norte e ao Sul, enquanto dois terços não podem circular livremente do Sul ao Norte, e são desprovidos de direitos e garantia do Sul ao Sul” (WENDEN, 2016, p. 24).

Existe uma tensão entre direitos individuais, independente da nacionalidade do migrante, e a soberania do Estado receptor, gerando uma situação de incerteza para os indivíduos indocumentados, pois dependem exclusivamente dos Estados para a concretização dos direitos dessa categoria. Na prática, as legislações domésticas dos países têm feito o movimento no sentido de criminalizar os migrantes que entram sem autorização do Estado de acolhida com o intuito de desestimular fluxos de pessoas para esses países (REIS, 2004). Boaventura (1998) complementa a reflexão afirmando que há tensão política e social entre o nacional e o transnacional, este último representando a proteção dos direitos humanos, enquanto o primeiro afirma a soberania do Estado Nação. Apesar do regime global de proteção dos direitos humanos ter como base três documentos, sendo eles: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que prevê em seu art. 13 o direito de migrar como um direito humano, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional de Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais em 1966²⁸, na prática, não existe um sistema de proteção internacional que impeça os Estados de diferenciarem o tratamento dado entre nacionais e não nacionais com relação à proteção dos direitos humanos (WINCKLER, 2001).

1.3 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E CIDADES

As migrações e as cidades possuem uma relação de séculos, sendo fundamental para a construção do Estado Moderno e possui nexos com o avanço do capitalismo, pois, quando do seu crescimento e expansão, ocasionou fluxos migratórios contínuos e diversificados (PORTES, 2001). Durante o feudalismo, os camponeses se movimentavam para as cidades como forma de fugir da opressão, já com a era da expansão industrial, veremos o movimento de trabalhadores para as cidades, enquanto no século XX ocorre a formação de comunidades transnacionais, pois apesar de cruzar fronteiras, o encurtamento das distâncias permitiu que o imigrante ou refugiado mantivesse contato com seu país de origem.

De certo é, que “antes e agora ambientes urbanos motivam com a chance de oportunidades econômicas, a novidade e a fuga de rotinas paralisantes e opressivas. Todos esses fatores têm levado muitos grupos a deixarem seus locais de origem e seguir em direção à metrópole” (PORTES, 2001, p.115, tradução nossa), por gerar uma atração multidimensional, no sentido do que os espaços urbanos podem proporcionar (SASSEN, 2001). Além disso, conforme visto antes, a partir da perspectiva transnacional e da crítica ao nacionalismo metodológico (WIMMER; GLICK-SCHILLER, 2003), que tem caracterizado tradicionalmente as ciências sociais, foi possível, por um lado, compreender os múltiplos vínculos econômicos, políticos e sociais que os migrantes mantêm com as sociedades de origem e destino e, por outro, analisar os impactos provocados pelas migrações não apenas em termos nacionais, mas também globais e, sobretudo, locais.

No contexto da globalização econômica, do enfraquecimento da escala nacional como unidade espacial, da urbanização e da reorganização dos territórios estratégicos surgem, segundo Saskia Sassen (2001), as cidades-globais, em referência às cidades como Londres, Nova York e Tóquio, e mais tarde também, Cidade do México, Madrid, São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires. O conceito de cidade global parte do pressuposto de que a globalização permitiu a criação de locais geograficamente estratégicos de acordo com uma hierarquia de importância para o funcionamento do sistema global de finanças e comércio (SASSEN, 2001).

²⁸ Sendo tais pactos somente ratificados pelo Brasil em 1992.

Para Sassen (2001), as cidades globais são cidades que apresentam algumas características em termos econômicos, políticos e sociais. São centrais desde o ponto de vista econômico e concentram sedes de empresas transnacionais e de exportação, possuem um alto grau de especialização do emprego, ampla disponibilidade de infraestrutura de telecomunicações e informática, além de oferecem uma gama de serviços especializados no âmbito da cultura, finanças e esportes. Se caracterizam, portanto, por ter grande influência econômica e política, por ser a sede de organismos internacionais e por uma forte participação em eventos internacionais e questões de importância global como, por exemplo, os Jogos Olímpicos ou a Copa Mundial de Futebol.

Contudo, é importante esclarecer, que os movimentos migratórios atuais não seguem uma lógica econômica absoluta, pelo contrário, é necessário observar as relações históricas de desequilíbrio entre as sociedades. Os fluxos migratórios são diretamente influenciados pela urbanização do planeta, transformando, assim, as migrações de um fazer coletivo no passado para uma escolha individual atrelada aos valores urbanos (WENDEN, 2016).

Até 2025, o número de megalópoles de mais de dez milhões de habitantes, que era de 16 em 2009, deverá alcançar 29. Essas megalópoles contarão com 10,3% da população urbana total do mundo. Três quartos das cidades que deverão ultrapassar o teto de dez milhões de habitantes em 2025 encontram-se nos países em desenvolvimento. Três das dez maiores cidades em 2030 serão indianas, cinco das 25 maiores serão chinesas. Conforme as projeções da ONU, as cidades de mais de 20 milhões de habitantes em 2030 serão Tóquio, Déli, Bombaim, São Paulo, Daca, México, Nova Iorque, Calcutá, Xangai e Carachi. Essas cidades constituem um lugar de concentração de atividades econômicas, mas também de migrantes do êxodo rural e de migrantes em trânsito (WENDEN, 2016, p.25-26).

Dados da OIM (2015) revelam que em 1950, apenas 30% da população mundial era urbana. Em 2018, esse número aumentou para 55%, e a previsão é de que em 2030 alcance 60%. Na América Latina e Caribe, 81% da população vive em zonas urbanas (ONU, 2018). Apesar de existir significados diversos para considerar um espaço como urbano, a maior parte dos países leva em consideração o número de habitantes, iniciando entre 1.000 e 5.000 pessoas (OIM, 2015), além da característica do deslocamento das atividades econômicas, em que a agricultura sai de cena, dando lugar às indústrias e serviços (ONU, 2018).

A questão da migração vem sendo incluída, cada vez mais, no planejamento urbano das cidades, justamente por ser o local de maior concentração de pessoas advindas de outras comunidades políticas. Sendo assim, para poder ser realizado um planejamento urbano que leve em consideração os migrantes e refugiados, se faz necessário, primeiramente, a coleta de dados dessas populações nos territórios, de modo a compreender os números, e assim, poder realizar

um melhor planejamento das ações dos Municípios, como também, possibilitar a medição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados às cidades.²⁹

A migração acaba por estimular o aumento da urbanização, o que se reflete nos números, em que um a cada cinco migrantes nasceram em um Estado Nacional diferente do que vivem, e atualmente residem em uma das 20 cidades mais povoadas do planeta (ÇAGLAR, 2014 *apud* OIM, 2015). Outro número relevante é de que 50%³⁰ dos migrantes internacionais se encontram nos dez países mais urbanizados. Para melhor ilustrar, a OIM (2015) revela que em algumas cidades, a população de migrantes representa um terço da população total, como em Sydney, Londres e Nova York, chegando à metade em Bruxelas e Dubai.

O crescimento urbano ocorre, em parte, graças às migrações, e veremos que a integração dessas populações irá ocorrer essencialmente nas cidades, a nível local, sendo evidente a necessidade de ir além das políticas nacionais, já que estas não conseguem alcançar as questões cotidianas da realidade local dos migrantes e refugiados. Temas como empregabilidade, revalidação de diplomas, moradia e acesso à saúde ocorrerão na cidade em que esses indivíduos se encontram. Nesse sentido, o papel das instâncias locais é de fundamental importância na integração, sendo elas: as comunidades e os residentes locais, as comunidades de migrantes, as organizações da sociedade civil e os governos locais. Os centros comunitários possuem papel de destaque ao oferecerem serviços, além de promover a interação entre locais e recém-chegados (IOM, 2019b).

Segundo Lefebvre(2001), o “direito à cidade” de todos os residentes que se encontram na área urbana vai além dos serviços, pois o indivíduo, independente da sua nacionalidade, produz territorialidade. Nesse sentido, as cidades geram espaços de exclusão, com o argumento de manter a coesão social, já que são nesses espaços que as pessoas vivem e acessam serviços. Contudo, existe também o lado urbano da apropriação e participação como forma de resistência desses grupos excluídos a partir da criação de novos espaços, podendo produzir lugares urbanos, não somente acessá-los. Logo, pertencer à cidade diz respeito a residir no espaço urbano e não à cidadania (ZUZARTE, 2020).

Como a cidade é o local em que as políticas para migrantes e refugiados são executadas, desta forma, com o intuito de incluir estas populações, percebemos iniciativas de cidades que buscam um enfoque intercultural, como as cidades santuário. O Conselho da Europa lançou

²⁹ Disponível em: https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_&t=2019. Acesso em: 10 out. 2020.

³⁰ Disponível em: <http://data.worldbank.org/data-catalog/GNI-per-capita-Atlas-and-PPP-table>. Acesso em: 11 nov. 2020.

uma cartilha³¹ explicativa sobre o que seriam essas cidades interculturais, indo além da segregação, assimilação e multiculturalismo (IOM, 2019b). De acordo com Cabral e Vieira (2017), a segregação está baseada na ideia de que os estrangeiros nunca poderão se inserir como membros plenos da sociedade de acolhimento, porque possuem uma essência cultural que os diferencia radicalmente e os torna incapazes de adotarem a cultura da sociedade de acolhida. Segundo Rodríguez-García (2017), tradicionalmente, o conceito de assimilação prevê a submissão ou adoção total dos valores e normas da sociedade dominante. Isto é, que as pessoas estrangeiras sejam incluídas na sociedade de acolhida até o ponto em que suas especificidades desaparecem e eles e elas abandonem sua língua e cultura. Entretanto, desde os anos 2000, este conceito tem sido objeto de amplas discussões e ressignificações.

Alba e Nee (2003) defendem, por exemplo, que o conceito de assimilação, depurado de seus maus usos e revisto com enfoques alternativos, como o de pluralismo cultural e do transnacionalismo, constitui-se no paradigma mais apropriado, não somente para interpretar a imigração histórica nos Estados Unidos, mas também as migrações contemporâneas. A noção de multiculturalismo, por sua vez, diz respeito à existência de várias culturas em uma sociedade e define uma das formas de gestão da diversidade e a inclusão dos imigrantes, minorias étnicas ou culturais na sociedade majoritária, modelo baseado no reconhecimento e apoio à diversidade cultural (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2017).

Assim, entendendo a diversidade como vantagem, na Europa foram desenvolvidas atividades para inclusão dentro das cidades santuário. Estas cidades vêm sendo vistas como rebeldes às políticas de Estado (ZAPATA-BARRERO, 2017), demonstrando a resistência das cidades para se tornarem espaços de inclusão (BAUDER; GONZALEZ, 2018). Nos Estados Unidos da América essas cidades surgiram com o intuito de proteger milhões sem documentação migratória que já vivem e trabalham nesses locais, inclusive desobedecendo leis federais, dando uma resposta ativa que questiona as políticas nacionais que visam excluir essas populações (BAUDER; GONZALEZ, 2018). Ainda sobre as cidades santuário:

Desafiam o monopólio dos Estados sobre quem pode ficar e em que condições. Eles fazem isso em seu próprio território, protegendo aqueles que o Estado quer deportar, criando um "nós" mais inclusivo ou se preparando para receber aqueles que, não estando legalmente sob sua responsabilidade, estão em suas ruas. Mas também o fazem internacionalmente aliando-se em redes de cidades e exigindo um maior papel das cidades na tomada de decisões a nível supranacional (EITEL; GARCÉS, 2019, p. 48, tradução nossa).

³¹ Disponível em:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680483cd4>. Acesso em: 11 nov, 2020.

A cidade é o local no qual os migrantes e refugiados vivem e acessam serviços, como também é o espaço em que políticas migratórias de cunho excludente repercutem e geram sofrimento. Por conseguinte, é o local em que esses indivíduos sofrem com a xenofobia, com racismo e preconceito, sendo de fundamental importância para essa minoria que as cidades reajam e reclamem seu protagonismo, como já vem ocorrendo em algumas cidades dos Estados Unidos e na Europa, indo de direitos civis a direitos sociais (EITEL; GARCÉS, 2019). É também o caso de algumas cidades na América do Sul, onde através da Rede MERCOCIUDADES vem sendo promovidas campanhas de sensibilização e de promoção dos direitos dos migrantes como “A diversidade que há em ti”, além da Declaração “Por uma migração com direitos numa região integrada e inclusiva” (FIORIN, 2019).

Cabe ressaltar que, mesmo com políticas locais, a participação do governo a nível federal é fundamental para que essas políticas se expandam para outras cidades (IOM, 2019b) e se tornem políticas de Estado, mas enquanto isso não ocorre e vidas estão em jogo, as cidades santuário são uma forma de resistência ao garantir os direitos humanos dos refugiados e migrantes mesmo que a decisão em âmbito nacional seja excludente. Outro ponto crucial é a agência dos refugiados e migrantes em sua integração, já que possuem papel ativo nesse processo e não são indivíduos passivos que recebem a integração como uma dádiva das cidades que os acolhem (IOM, 2019b). Contudo, para isso, é vital a participação nas decisões políticas de forma que as necessidades se traduzam em políticas públicas.

1.4 A INTEGRAÇÃO NOS ESTUDOS MIGRATÓRIOS

Buscando definições sobre o termo integração, encontra-se uma variedade de conceitos, não existindo um consenso (GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2014; MOREIRA, 2014). Etimologicamente, segundo o Dicionário Crítico de Migrações Internacionais, o termo integração possui definição nebulosa e é usado por muitos países, devendo ser aplicado com cuidado para não substituir a assimilação (AGER; STRANG, 2004; BRUNNER *et al*, 2014; LEY, 2005 *apud* SIMÕES, 2017). Também se apresenta demasiado vago, sendo utilizado a partir de 1970 para gerir os migrantes no território, indo do assimilacionismo ao multiculturalismo (ARAÚJO, 2010 *apud* SIMÕES, 2017). Outro ponto importante é que o vocábulo vem sendo utilizado por governos, organizações e organismos internacionais com definições diversas. E, por vezes, inclui e reconhece a sociedade de acolhida, entendendo a migração como um processo de mão dupla, como nos casos do ACNUR, do Comitê Econômico

e Social das Nações Unidas, do Conselho Europeu para Refugiados e Asilados e da República da Irlanda (SIMÕES, 2017).

Castles *et al.* (2002) também compreendem o processo como de duas vias e indagam que a integração tem como questão central o como que refugiados e migrantes, que chegam a um país receptor, se tornam parte da sociedade. Justamente por essa resposta ser algo complexo e multifatorial, acaba por não gerar uma definição única. Contudo, os pesquisadores consideram que justamente por tratar-se do tema dentro do contexto da democracia, as culturas das minorias devem ser respeitadas e valorizadas. Logo, inquestionavelmente, a integração seria “um processo através do qual toda a população adquire direitos civis, sociais, políticos, humanos e culturais, o que cria condições para uma maior igualdade” (CASTLES *et al.*, 2002, p. 113, tradução nossa), superando o olhar homogeneizador da assimilação, por exemplo.

Os pesquisadores Ager e Strang (2004) tentaram definir o conceito através de entrevistas com refugiados, identificando que no processo de integração existem os resultados públicos, aqueles que são visíveis para a sociedade, e geralmente nos quais os governos concentram suas ações, e novamente é citada a participação da sociedade receptora no processo:

Um indivíduo ou grupo é integrado a uma sociedade quando: alcançar resultados públicos no emprego, habitação, educação, saúde, etc. que são equivalentes aos alcançados dentro das comunidades anfitriãs mais amplas, e está em relacionamento ativo com membros de sua comunidade étnica ou nacional, comunidades de acolhimento mais amplas e serviços relevantes e funções do estado, de uma maneira consistente com noções comuns de nacionalidade e cidadania naquela sociedade (AGER E STRANG, 2004, p. 9, tradução nossa).

As referidas autoras também marcam dez domínios como essenciais para a integração, subdivididos em quatro áreas. A primeira delas são os meios e marcadores, que englobam o emprego, moradia, educação e saúde, e dizem respeito à relação dos migrantes e refugiados na vida em comunidade. O segundo ponto é a ligação social, ramificada em laços dentro da comunidade, pontes entre comunidades e os links para acessar os serviços e o governo. A terceira área diz respeito aos facilitadores, pois são habilidades que facilitam o engajamento em comunidade, como o conhecimento da língua e da cultura, além da segurança e estabilidade. E, por fim, a fundação, que tem relação com a cidadania e igualdade de direitos (AGER; STRANG, 2004).

Outra explicação para integração seria o ato de integrar imigrantes na vida econômica, social e política do país de acolhida. Desta forma, a integração na vida econômica significaria moradia, emprego, acesso à assistência social, educação e serviços. Já a dimensão cultural abarcaria o fato de conhecer a língua do país de origem e os costumes do local, enquanto a dimensão política corresponderia aos direitos políticos (BOSWELL, 2003).

Já para a Comissão Europeia e OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a integração ocorre quando os imigrantes se tornam parte da sociedade do país de acolhida (ROSARIO, 2014). Para a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o conceito diz respeito à relação do migrante com a sociedade de acolhida, ou seja, “processos sociológicos e psicológicos de adaptação recíproca” (OIM, 2020, p.201), que influenciam diretamente sobre a inclusão e pertencimento do indivíduo naquela sociedade. Trata-se do relacionamento em sociedade entre indivíduos que se sentem pertencentes a um país por falar a língua do local, por reproduzir os seus costumes, com indivíduos que ainda não possuem, ou talvez nem possuirão este sentimento dependendo do modelo utilizado para inclusão pela sociedade de acolhida. Tal opção reflete diretamente os valores dessa sociedade, já que a integração não ocorre somente com aquele que chega ao país de acolhida, depende também da sociedade de acolhida.

Ainda, segundo a OIM, a integração é:

O processo bidirecional de adaptação mútua entre os migrantes e as sociedades em que vivem, por meio do qual os migrantes são incorporados à vida social, econômica, cultural e política da comunidade receptora. Implica um conjunto de responsabilidades conjuntas para migrantes e comunidades e incorpora outras noções relacionadas, como inclusão social e coesão social. Nota: Integração não implica necessariamente residência permanente. No entanto, implica a consideração dos direitos e obrigações dos migrantes e das sociedades dos países de trânsito ou destino, de acesso a diferentes tipos de serviços e do mercado de trabalho, e de identificação e respeito por um conjunto básico de valores que unem os migrantes e receber comunidades em um propósito comum³² (IOM, 2019a, p. 206, tradução nossa).

No caso brasileiro, Facundo (2017) critica a narrativa criada pelo Estado sobre o que seria um migrante integrado. A integração, nesse caso, seria uma forma de administração do Estado com o objetivo de que os migrantes se tornem empregados, bilíngues, estáveis, com gratidão ao Estado, além de ter relação direta com o mérito. Na mesma linha, Saharso (2019) critica a pretensão normativa do conceito, exigindo uma identificação com a cultura local, colocando a sociedade que recebe como um ideal a ser alcançado pelo migrante ou refugiado, ao invés de ser utilizado de forma descritiva. A autora faz um convite à percepção, em retirar esse olhar sobre a integração relacionada com a capacidade do indivíduo de se integrar ou não, dependendo do esforço próprio, pois “o foco deve ser nas estruturas racistas de poder e desigualdade na sociedade” (SAHARSO, 2019, p.1). Levando em consideração estas premissas e sendo consciente do perigo de adotar um olhar unidirecional, a definição utilizada nesta pesquisa será de uma perspectiva inclusiva, em que “inclusão se refere a como os imigrantes e

³² Disponível em: <https://www.iom.int/key-migration-terms#Integration>. Acesso em: 18 ago. 2020.

refugiados têm acesso, usam, participam, se beneficiam e sentem que pertencem a uma determinada área da sociedade” (CASTLES *et al.*, 2002, p.115, tradução nossa).

Logo, a definição de integração que será utilizada nesta pesquisa não será de um conceito normativo hegemônico, que costuma considerar uma integração bem-sucedida aquela que depende exclusivamente de critérios objetivos, como os citados acima, analisados de forma quantitativa (GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2014) e, inclusive, empregados pelo Instituto MIPEX³³. Será adotada uma perspectiva crítica da integração como inclusão, que abrange a sociedade de acolhida na participação da integração, removendo-a do lugar de simples observadora, e se utiliza de critérios subjetivos como o bem estar da população. Ou seja, o sentimento de pertencimento e, principalmente, reconhecendo a própria capacidade de agência das pessoas migrantes, levando em consideração a sua realidade própria (GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2014), somado a um olhar transnacional que vai além da educação, saúde, emprego e moradia (ALBAR *et al.*, 2010), ao incluir critérios subjetivos. Também será entendida a integração como fenômeno de mão dupla (KLARENBECK, 2019), com o objetivo de mudar hábitos de grupos dominantes ao realizar uma integração simultânea (PORTES, 2005), chamando a atenção para as sociedades de origem e das relações que são criadas na sociedade de destino a partir delas (GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2014).

Como sabemos, a integração social não é uma equação matemática, portanto, conhecer o desconhecido não resolve a fórmula. Ou seja, a soma dos fatores que favorecem o sentimento de integração não leva a determinados resultados, mas sim há uma grande diferença e variabilidade dos resultados na maioria dos casos. E, apesar disso, não posso deixar de mencionar a importância de alguns fatores quando se trata de contribuir para a integração social de diversas sociedades, entre os quais se destaca o acesso igualitário de toda a sociedade ao emprego, a uma casa digna, serviços de educação e saúde (entre outros serviços sociais), ou tratamento igualitário e não discriminatório. Todos eles são essenciais, mas não o suficiente. Portanto, medir a integração social avaliando como essas circunstâncias de acesso e tratamento são cumpridas não tem resultados totalmente confiáveis. É necessário ter um impacto maior nas questões imateriais ou subjetivas como a participação, sentimento de pertença ou a vivência de discriminação, e todos eles nos remetem a questionar os protagonistas do processo, tanto a população imigrante como a população indígena. (GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2014, p. 209, tradução nossa).

A partir de uma perspectiva interdisciplinar, o convite de Albar *et al.* (2010) dentro dos estudos da Psicologia da Libertação³⁴ é no sentido de pensar a integração não como algo que ocorre com os migrantes e refugiados, mas como agentes ativos que criam, transformam,

³³ O MIPEX é um instituto que monitora e compara as políticas de integração em cinquenta e dois países levando em consideração 8 índices: mobilidade no mercado de trabalho; reagrupamento familiar; educação; participação política; residência permanente; acesso à nacionalidade; antidiscriminação; e saúde. Disponível em: <https://www.mipex.eu/>. Acesso em: 02 out. 2020.

³⁴ Abordagem crítica proposta por Ignacio Martín-Baró, com um olhar sobre as populações oprimidas. Tendo este exercido esta psicologia no contexto da guerra civil de El Salvador, na década de 1980.

participam em busca do seu bem-estar, e não apenas como aqueles que geram os fluxos migratórios. Utilizando, assim, como medida o bem-estar social, sendo uma delas o sentimento de pertencimento (MARTUCCELLI, 2007), como também a inclusão da experiência dos migrantes, trazendo para o debate o recorte de gênero, raça e classe, e pensando na temática para além do entendimento neoliberal de que integração está relacionada com economia (HADJ ABDOU, 2019) justamente por enxergar somente a figura do trabalhador.

Um ponto importante que a integração nas cidades traz é o relacionamento entre a pluralidade cultural, contudo, por vezes, existe a construção de nichos socioculturais que limitam a inclusão (CABRAL; VIEIRA, 2007, p. 375), ocorrendo a concentração de determinada nacionalidade em certas localidades e bairros. Geralmente, são bairros com a renda baixa e os índices de violência altos, evidenciando ainda mais a fragilidade econômica e social que os migrantes se encontram. Lamentavelmente, o convívio com o diferente ainda vem sendo tratado pelas sociedades como um desafio para a coesão social e para a manutenção da identidade nacional, o que pode ser percebido através dos termos linguísticos que vêm sendo utilizados no decorrer do século XX e XXI, palavras como “estrangeiro”, “imigrante” evidenciam o intuito de criar uma atmosfera de separação, como se existissem o nós e o eles, além de gerar hierarquias sociais entre pessoas em deslocamento (SAYAD, 1998), como também, através do pensamento da Escola de Chicago (CABRAL; VIEIRA, 2007 p. 376). Esse pensamento irá influenciar diretamente nos modelos de integração, na proporção de receptividade do país de acolhida e com base nos modelos, realizam-se políticas (CABRAL; VIEIRA, 2007 p. 376), podendo estas serem mais ou menos inclusivas.

A Escola de Sociologia de Chicago, mais conhecida como Escola de Chicago, surgiu nos Estados Unidos na década de 1910. Alguns dos seus membros mais destacados foram: Albion W. Small, Robert Ezra Park, Ernest Watson Burgess, Louis Wirth e Everett Hughes. Ao longo de várias décadas, a Escola de Chicago produziu pesquisas fundamentais sobre os fenômenos sociais que ocorriam nas grandes metrópoles industriais americanas, com ênfase na cidade de Chicago, tomada como objeto dos primeiros estudos sociológicos urbanos. Tais estudos teorizaram o então emergente fenômeno da urbanização e permitiram a constituição da área da Sociologia Urbana. Várias das principais teorias e conceitos formulados sobre imigração estão vinculados à Escola de Chicago, particularmente a questão da integração e assimilação dos imigrantes nos Estados Unidos. Os teóricos da escola acreditavam na capacidade da sociedade americana em assimilar suas minorias étnicas. De acordo com Sasaki e Assis (2000), o termo *melting pot* passaria a nomear esse processo de assimilação e/ou americanização dos imigrantes, sem que isso significasse o abandono de seus valores e modo

de vida, e sim tornar-se grupos cada vez mais amplos e inclusivos. Porém, de forma progressiva, esta visão sofreu várias críticas na medida em que este processo não se concretizou, pois, ao contrário, esses grupos se transformaram em grupos étnicos, afirmando suas diferenças.

A defesa da identidade nacional comum possui relação direta com a cidadania, pois para ser cidadão se faz necessário uma identidade nacional. Logo, o ideal de uma cidadania universal estaria em desacordo com a própria essência do Estado Nação (CASTLES; DAVIDSON, 2000), pois, a cidadania inclui e exclui os membros da polis, inclusive gerando injustiças a quem é minoria, não pertencente à identidade nacional da maioria (SIMON, 2015), além de gerar discriminação.

Este paradoxo emana do entendimento comum de que “a ideia de democracia exige algumas estruturas de integração, alguma capacidade cultural para a comunicação interna e alguma solidariedade social do povo” (CALHOUN, 2007, p.154). Após o estabelecimento da ordem de Vestefália, a identidade nacional foi empregada para satisfazer esta necessidade. Nesta perspectiva, o compartilhamento da identidade étnica primordial é a força vinculativa entre os cidadãos. **Acredita-se que essa homogeneização nacional gerasse uma estrutura de valor comum que seja necessária para criar confiança entre os cidadãos que compartilham direitos e obrigações iguais dentro dos limites de um Estado-nação** (BARBOSA, 2018, p. 36, grifo nosso).

A lógica da cidadania baseada na nacionalidade acaba por alimentar a exclusão dos migrantes no sentido de manter privilégios enquanto mantém as minorias não pertencentes à identidade nacional hegemônica à margem da sociedade. Honneth (2015) demonstra que, se a coesão social continuar se pautando na identidade, e a nacionalidade continuar a ser entendida como único vínculo cívico válido, irá perpetuar injustiças contra os migrantes. Neste entendimento, o não nacional continuará sendo tratado como uma ameaça.

A dificuldade em lidar com a diferença em uma sociedade de exclusão, que culpabiliza as minorias pelos problemas sociais e econômicos, que os percebe como uma ameaça simbólica aos valores e normas da sociedade interna, propicia um ambiente hostil para o migrante (BOBO, 1983; STEPHAN; YBARRA; BACHMAN, 1999 *apud* HYNIE, 2018). Percebe-se uma lógica de escassez, própria do capitalismo, só havendo lugar limitado para quem pode ser mão de obra explorada, ou seja, a figura do migrante se confunde com a do trabalhador. Acompanhada pela preocupação sobre quanto a presença do migrante influencia nos custos dos serviços públicos, ocorre o balanço entre os custos e os lucros, e sua entrada é aceitável enquanto possa trazer benefícios econômicos para o país (SAYAD, 1998).

Em uma pesquisa realizada por Pedersen e Thomas (2013) é revelado que os australianos com menos preconceito para com os solicitantes de refúgio eram justamente aqueles que possuíam maior empatia, a habilidade de conseguir se colocar no lugar do outro. A falta desta habilidade vai além do utilitarismo, pois ao analisarmos o perfil socioeconômico dos

refugiados no Brasil³⁵, percebe-se o tamanho desafio encontrado para validação do diploma, mesmo pessoas com ensino superior carecem de chances para exercerem a profissão de sua formação. A pesquisa evidencia que apenas 14 refugiados conseguiram validar seus diplomas, o que demonstra claramente um exemplo do mecanismo de exclusão que é criado pelo sistema burocrático do Estado Nação para perpetuar uma situação de baixa renda, reservando o lugar dos subempregos para essa população (AGER; STRANG, 2008).

Tal prática pode ser explicada através da pesquisa realizada por Bansak *et al.* (2016) para identificar que tipo de solicitante de refúgio os europeus estavam mais inclinados a aceitar, e a habilidade de aceitar foi no sentido das características do solicitante. Logo, a preferência ocorre sobre a contribuição que o refugiado possa trazer para a economia, somada às questões humanitárias com uma performance de dor e sofrimento, quanto maior o sofrimento vivenciado pelo solicitante maior a chance de ser aceito, e por fim, o sentimento anti-islâmico. O ponto importante diz respeito a uma preferência por indivíduos que tenham maior instrução, que falem a língua local, e que estejam em idade economicamente ativa. Perseguição política ou religiosa e vítimas de tortura possuem uma maior aceitação do que migrantes econômicos. Esse tipo de seleção está associado ao pensamento de que a concessão de refúgio esteja ligada a uma caridade, e não entendida como um discurso de acesso à justiça e direitos, fazendo com que o refugiado ocupe um lugar de vítima, precisando ser estigmatizado para receber apoio. Porém, essa lógica pode trazer dificuldades de integração ao não se sentirem iguais à comunidade local. Logo, é necessário performar uma história de dor para acessar a dignidade humana e seu “direito de fuga” (MEZZADRA, 2005) ser reconhecido.

Para o pensamento hegemônico utilitarista, as migrações são elevadas à categoria de problema político, tratando seres em movimento como ameaça e analisando quem seria útil ou não útil. Neste sentido, presencia-se o crescimento da xenofobia, violência e discriminação contra os migrantes em países que politicamente optaram por navegar nas águas do “populismo de direita”, do nacionalismo e do patriotismo³⁶. Complementa esta reflexão com a análise de que “os partidos europeus de extrema-direita politizam a imigração como uma ameaça à identidade europeia e à segurança nacional” (BARBOSA, 2018, p.26) optando, assim, pela assimilação como forma de erradicar a diversidade e minimizar preocupações com segurança,

³⁵ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Online.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

³⁶ GOKSEL, 2014. Unity within diversity: the issue of immigrant integration in Europe.

Disponível em: <https://www.dailysabah.com/opinion/2014/06/17/unity-within-diversity-the-issue-of-immigrant-integration-in-europe>
Acesso em: 10 set. 2020.

identidade e coesão social, ao considerar a diversidade e a pluralidade ameaças aos valores liberais ocidentais, como também, aos direitos liberais, desta forma, gerando uma minoria marginalizada, que poderá ficar violenta. O crescimento do migrante étnico vem causando medo nessas sociedades por temerem a transformação da identidade nacional, porém tal pensamento “gera problemas fictícios e desvia nossa atenção dos problemas estruturais de desigualdade, discriminação e exclusão política” (BARBOSA, 2018, p.36).

Essas preocupações são o fundamento do discurso dominante em relação aos imigrantes nos países de acolhimento. Os inimigos da segurança nacional vivem dentro da sociedade. Os direitos liberais universalmente valorizados estão em perigo. A força vinculativa da nação está diminuindo. Declarações como essas estão inseridas no discurso dominante e levam as sociedades ocidentais a ficarem alarmadas pela própria existência de suas populações imigrantes. O termo integração veio à frente como uma resposta proeminente a essas preocupações. Daí a integração de imigrantes de diferentes origens étnicas e religiosas tornou-se uma questão central tanto para os decisores políticos como para os acadêmicos nas democracias ocidentais. (BARBOSA, 2018, p. 26).

Há o desejo da “construção de uma identidade comum e estruturando um terreno comum de instituições e serviços para o envolvimento cívico de diversas comunidades” (REITZ *et al.*, 2009 *apud* BARBOSA, 2018, p.29), ou seja, a preocupação com a coesão social seria resolvida através de uma identidade nacional comum, como forma do Estado Nacional lidar com a diversidade e a potencial ameaça aos valores do Estado liberal. Para Barbosa (2018), a falta de coesão é um conceito que se refere a problemas socioeconômicos.

Por outro lado, o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular³⁷ de 13 de julho de 2018, nome que reflete o objetivo dos Estados em controlar as migrações, aborda em seu objetivo número 16 a importância em capacitar os migrantes e a sociedade para ocorrer uma plena inclusão e coesão social. Novamente, a preocupação com a coesão social aparece, como também, a defesa da soberania dos Estados. Ao consultar o Informe da OIM sobre as Migrações no Mundo em 2020, percebe-se que o termo coesão social está atrelado à solidariedade, união, tolerância e uma convivência harmoniosa (OIM, 2019). Ou seja, diz respeito “aos laços que unem as comunidades por meio da confiança e normas sociais comuns” (OIM, 2019, p.202, tradução nossa). Contudo, estes laços podem ser quebrados principalmente pela desigualdade social, pois possui um peso bem maior do que a diversidade para a manutenção da coesão social.

O mesmo informe traz a relação da coesão social com a inclusão, pois “um bairro, uma comunidade, uma cidade ou um país que exclui uma parte da população, por exemplo a dos

³⁷ Disponível em:

https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf
Acesso em: 18 ago. 2020.

migrantes, não possui coesão social” (OIM, 2019, p.203, tradução nossa), logo “a inclusão consiste na coesão social e na incorporação dos migrantes em distintas esferas da sociedade, com a educação, a saúde, o emprego, a moradia, e na participação civil e política” (OIM, 2019, p.203, tradução nossa), dependendo não somente do indivíduo, mas também do contexto da sociedade de acolhida, pois apesar de ser um processo individual, fatores como idade, gênero, instrução, grupo ao qual pertence, conhecimento do idioma e rede de acolhida afetam diretamente sobre o grau de inclusão do indivíduo. Somada à política de migração praticada pelo país de acolhida, já que cada Estado Nacional recebe o migrante de uma forma, sendo que este mesmo país pode adotar diferentes políticas no decorrer do tempo guiado por fatores políticos, sociais, culturais, históricos e econômicos. O mesmo relatório trata a não inclusão como um risco para a coesão social por aumentar não apenas a desigualdade, mas a chance de gerar tensões sociais. E cita a Assimilação, Multiculturalismo e a Integração como modelos de inclusão mais utilizados, sendo o primeiro com maior grau de adaptação, o segundo com baixo e o último com médio grau, ao entender que a adaptação depende de cada pessoa e do contexto local (OIM, 2019).

Para Freeman (1995), assim como em qualquer política pública na democracia, a política de imigração também depende do jogo de interesses, ou seja, há a análise de benefícios e custos e quem irá ganhar com isso. E é a partir desse cálculo que a política migratória é definida, pois a política afeta a migração (HOLLIFIELD; WONG, 2015). Além disso, é importante considerar, que ao olharmos para a política como união do poder ou autoridade, influência e controle, somada à preocupação Weberiana de controle do território junto com o conceito de cidadania, a migração toca em questões políticas. Logo, perceberemos “a dimensão processual ou distribucional - quem recebe o quê, quando e como; a dimensão legal ou estatista, envolvendo questões de soberania, identidade e legitimidade; e a dimensão ética ou normativa, que gira em torno de questões de cidadania, justiça e participação” (HOLLIFIELD; WONG, 2015, p. 235, tradução nossa).

Após ter visto as origens do conceito de integração e algumas das principais discussões entorno dele, veremos a seguir alguns modelos e políticas de integração que foram adotados no mundo em diferentes momentos com o intuito de melhor compreendermos o processo histórico da integração a nível nacional e local.

1.5 MODELOS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO EM ESCALA NACIONAL E LOCAL

Existem modelos de integração, ou seja, modelos adotados por países quando da recepção de imigrantes. Um deles é a assimilação, um modelo que, conforme visto em precedência, exige o abandono da nacionalidade de origem para que o migrante e o refugiado possam fazer parte da sociedade de acolhida (ROSARIO, 2014). Neste olhar, uma cultura seria superior a outra, ou seja, a cultura da sociedade de acolhida é tomada como superior. Contudo, a partir da revisão deste conceito por parte de autores como Alba e Nee (2003), surgem novas interpretações estimando que esta noção continua a ser relevante para explicar a incorporação de imigrantes à sociedade, ainda que esta não constitua a única possibilidade, podendo existir outras como o transnacionalismo étnico ou a assimilação segmentada. Para tanto, segundo os autores, é preciso eliminar o etnocentrismo implícito e associado ao termo assimilação. A partir das propostas formuladas por estes estudiosos na sociedade estadunidense, Oswaldo Truzzi (2012) tem utilizado o conceito para pensar a incorporação de comunidades migrantes históricas - como a italiana - e contemporâneas - como a boliviana ou a coreana - à sociedade brasileira, com especial ênfase no caso de São Paulo, prestando atenção para as especificidades, formas de capital, experiências e estratégias de inserção social de cada grupo.

Outro modelo utilizado é o multiculturalismo, que viria a ser um modelo mais inclusivo e tolerante com as diferenças. Logo, enquanto a assimilação, interpretada segundo uma perspectiva clássica, marcaria o abandono da identidade etnocultural para ocorrer a identificação com os nacionais, o multiculturalismo trata do respeito a essa identidade diversa (BARBOSA, 2018). Contudo, percebe-se que o multiculturalismo como modelo de integração foi falho ao não diminuir a exclusão social em países que optaram por essa linha, como a Holanda (GEDDES, 2014 *apud* REGOUT, 2011). Para Gomasca (2012) e Rodríguez-García (2017), podemos falar de dois modelos ou tipos de multiculturalismo: “fraco” ou “forte”. No primeiro caso, a diversidade cultural é reconhecida, sobretudo, na esfera privada e predomina a tendência assimilacionista dos imigrantes e das minorias culturais na esfera pública, como no caso do Reino Unido. Por outro lado, o segundo tipo, representado pelo caso do Canadá, com a província de Quebec, seria mais diferencialista na medida em que existe, por parte do governo, reconhecimento e apoio institucional para as diferenças e comunidades étnico-culturais na esfera pública, como por exemplo, no campo linguístico, religioso ou político. Por último, existe o interculturalismo, que seria “um processo através do qual várias culturas interagem entre si, respeitando-se mutuamente” (ROSARIO, 2014, p. 8). Nesta prática, existiria uma “estratégia de convivialidade” com o intuito de diminuir os conflitos, logo, com base na dignidade humana

há o reconhecimento das diferenças culturais, sendo a tolerância o tema central” (GIL, 2008 *apud* ROSARIO, 2014).

Cabe compreender, principalmente, que a integração diz respeito sobre como lidar com as diferenças dentro de um Estado Nacional, em como conviver com a diversidade. Já que o Estado cria a figura imaginária da Nação, com a língua, fronteiras artificiais, bandeira, hino, um senso de unidade, se sentido ameaçado ao perceber o diferente. Neste pensamento da diferença como ameaça à coesão social, a assimilação ganha força.

Os Estados Unidos, apesar de tratar o tema das migrações até 1980 como política doméstica (HOLLIFIELD; WONG, 2015), foram palco do surgimento dos primeiros modelos de integração, sendo estes assimilacionistas. O primeiro deles é o Anglo Conformismo, que surgiu no século XVIII, em que os “colonos ingleses e irlandeses procuravam impor o seu modo de vida e a sua língua às novas populações colonizadoras” (CABRAL; VIEIRA, 2007, p. 377). Logo, a expectativa era de que o decorrer do tempo garantisse a internalização automática da cultura e valores da sociedade de acolhida (BARBOSA, 2018), por fim, absorvendo por completo a cultura dominante (CASTLES; DAVIDSON, 2000). Em seguida, surge o *Melting Pot*, no século XIX, que defendia a assimilação através do abandono da sua cultura local em prol de uma cultura comum. Já no século XX, com as contribuições da Escola de Chicago, será utilizado o modelo de Integração ao novo meio social, ou seja, uma assimilação realizada por fases, sendo elas: competição, conflito e acomodação social (ROCHA-TRINDADE, 1995 *apud* CABRAL; VIEIRA, 2007). Os modelos abordados são considerados falíveis por Cabral e Vieira (2007) ao acreditarem que um indivíduo abandonaria totalmente a sua cultura de origem.

Na década de 50/60 surge o modelo do Pluralismo Cultural, totalmente oposto às políticas assimilacionistas, pois considera a diversidade cultural em um mesmo território nacional. Para Cabral e Vieira (2007, p. 379), na União Europeia ocorre a presença da Assimilação e do Pluralismo ao mesmo tempo, pois “regra geral, se defende o pluralismo em nível de discurso, porém é correto politicamente e socialmente fazê-lo, mas as práticas revelam uma tendência assimilacionista camuflada”. Contudo, cada país possui a sua proporção de assimilação e de pluralidade.

O Multiculturalismo se apresenta na década de 80, após pressão dos migrantes nos Estados Unidos, Canadá e Austrália (KYMLICKA, 1995), ocorrendo o reconhecimento de que a diversidade cultural proporcionaria um melhor ambiente para a integração dos imigrantes (BARBOSA, 2018) e, assim, emergindo a máxima de que as sociedades modernas são sociedades multiculturais no significado de existir a diversidade, sendo composta por comunidades diferentes no sentido sociocultural (MACHADO, 2002). Tal conceito traz

consigo um ideal de sociedade ao mesmo tempo em que revela o fato das correntes migratórias terem seu início e fim, desta forma, reunindo diversas etnias em um mesmo país (ROCHA-TRINDADE, 1995 *apud* CABRAL; VIEIRA, 2007).

Segundo Marramao (2000 *apud* GOMARASCA, 2012, p. 14), o Multiculturalismo será consumado antes, na década de 70, após os fortes “protestos contra a Guerra do Vietnã, o movimento dos direitos civis, os movimentos estudantis americanos e europeus, a revolta da juventude de 1968, a onda feminista, são todos sinais de uma nova sensibilidade social e política que em breve começará a definir-se como multicultural”. Logo, este modelo surgiria de uma autocrítica do Ocidente, que valorizava as garantias individuais, deixando de lado o reconhecimento dos direitos das minorias. Surgem, assim, duas teorias, a diferencialista e a comunitarista, sendo a primeira inspirada no teórico Benoist, que defende os direitos dos grupos étnicos, inclusive rejeitando a universalidade dos Direitos Humanos (BENOIST, 1982, *apud* GOMARASCA, 2012). A segunda teoria, por outro lado, se baseia na importância das relações comunitárias para a esquerda pós-marxista, propondo diferentes modalidades de multiculturalismo: moderado neoliberal, radical essencialista, radical comunitarista, crítico e neo-mercantilista, divergindo na abordagem sobre a primazia dos direitos étnicos e dos direitos individuais, ocorrendo negação ou subordinação entre eles (GOMARASCA, 2012).

O Canadá tem feito uso desse modelo de integração como política de Estado desde 1971 (CABRAL; VIEIRA 2007), lugar aonde o termo é escutado pela primeira vez na voz do primeiro-ministro liberal Pierre Trudeau (GOMARASCA, 2012), sendo aplicado da seguinte forma: “o multiculturalismo canadiano baseia-se nos princípios de igualdade, diversidade e comunidade: igualdade de oportunidades, diversidade de culturas, experiência e capacidades, e um forte sentido de comunidade de apoio” (Minister of Supply and Services Canada, 1987 *apud* CABRAL; VIEIRA, 2007, p. 382). Gomasca (2012) explica, que este modelo nasce como uma alternativa ao *Melting Pot*, adotado pelos Estados Unidos até a década de 70, possuindo em sua essência a adesão ao *american way of life*³⁸, porém na década de 20 surge o modelo do Pluralismo Cultural, entendendo a diversidade como positiva dentro dos limites da estabilidade (KALLEN, 1924 *apud* GOMARASCA, 2012). Estes dois pensamentos diferem em abordagem na esfera pública e privada, pois no Pluralismo prevalece a cultura hegemônica dos valores liberais, podendo expressar suas diferenças na esfera privada, enquanto no Multiculturalismo as diferenças saem da vida privada e passam a habitar também na esfera pública da sociedade (GOMARASCA, 2012).

³⁸ Modo de vida consumista, liberal e nacionalista adotado no pós-guerras, em que o consumo, e um padrão de família, beleza e gênero estaria ligado à felicidade.

Para Kymlicka (1995), as instituições políticas devem atuar de forma culturalmente consciente quando das diferenças e necessidades dos imigrantes. Como também, esclarece que as políticas de reconhecimento das diferenças pelo Estado são fundamentais, porém nem sempre as demandas se transformam em políticas, ainda mais se conflitam com os princípios do Estado Liberal. E o alcance da tolerância será definido pela cultura hegemônica, afastando diferenças culturais específicas muito diversas da cultura dominante, utilizando a similitude com o nacional o critério utilizado para considerar a integração bem-sucedida (LI, 2003). Logo, mesmo com o multiculturalismo sendo o modelo adotado, a assimilação também se encontra presente na história do Canadá, como as Escolas Residenciais³⁹ para indígenas.

Para Lopes (2012, p. 68) o Multiculturalismo invoca a tolerância como o caminho para proteção das minorias, porém “apesar dos seus méritos, a tolerância padece de limitações para promover a virtude da civilidade entre os grupos majoritários e minoritários que compõem a sociedade política globalizada”. Desta forma, para a autora em questão, o Interculturalismo seria um modelo mais inclusivo.

Em 2012, o Conselho de Direitos Humanos da ONU pediu proatividade na implementação de políticas de Multiculturalismo pelos Estados, não apenas tolerando as diferenças. E segundo Mona Zulficar, membro do Comitê Consultivo do Conselho à época, é necessário que os Estados consigam ir além das leis, pois “os valores de solidariedade, tolerância e respeito mútuo devem existir num ambiente democrático para criar uma moral efetiva para a coexistência”⁴⁰.

No Glossário de Migrações da OIM⁴¹ n° 34 de 2019, o termo Multiculturalismo aparece definido desta forma:

Um modelo de políticas de integração que privilegia a preservação, expressão e às vezes até a celebração da cultura diversidade. Esta abordagem incentiva os migrantes a se tornarem completos membros da sociedade, mantendo suas identidades culturais. Isto combina o reconhecimento de origens e tradições variadas e formas de ver o mundo com certos valores universalistas, como o estado de direito ou igualdade de gênero, que prevalecem sobre diferenças e garantir os mesmos direitos para todos. A integração é então melhor capturada na imagem de um mosaico permitindo que grupos étnicos minoritários vivam lado a lado com o eleitorado majoritário (IOM, 2019a, p.106, tradução nossa).

³⁹ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-58021143>
Acesso em: 10 set. 2021.

⁴⁰ Disponível em: <https://unicrio.org.br/conselho-de-direitos-humanos-da-onu-pede-proatividade-de-estados-para-multiculturalismo/>
Acesso em: 10 set. 2021.

⁴¹ Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf
Acesso em: 18 ago. 2020.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, o Multiculturalismo perde espaço, emergindo a securitização das migrações (VERTOVEC; WESSENDORF, 2010 *apud* BARBOSA, 2018). Inclusive, surgindo na França a política de integração cívica, obrigando os imigrantes a participarem de aulas para aprenderem os valores liberais (BARBOSA, 2018).

Por sua vez, o Interculturalismo é um conceito que “embora tenha também surgido como reação dos Estados nacionais ao processo de uniformização cultural decorrente da globalização, difere substancialmente do Multiculturalismo” (LOPES, 2012, p. 69). Logo, enquanto o Multiculturalismo propõe a coexistência dos diferentes, a Interculturalidade propõe o diálogo, a convivência e a interação pacífica entre culturas diferentes (ALVARADO, 2003), propondo a adoção gradual de espaços e processos de interação positiva entre as diferentes culturas, “com a finalidade de abrir e gerar relações de confiança, de reconhecimento mútuo, de comunicação, diálogo e debate, aprendizagem e intercâmbio, cooperação e convivência, sendo esse, precisamente, o objeto da Interculturalidade” (LOPES, 2012, p.70). Coexistir não basta, para este modelo, integrar é ter o sentimento de pertencimento, é a garantia dos direitos fundamentais e solidariedade entre as pessoas, tendo como ponto central o diálogo como condição para construção de uma sociedade pacífica (LOPES, 2012).

Para haver diálogo, se pressupõe que haja tolerância. Ao investigar o conceito, encontra-se a defesa pela liberdade religiosa pelos teóricos liberais (LOPES, 2012). Cabe esclarecer que a tolerância trabalhada pelo Interculturalismo é mais ampla, ao incluir a coexistência das minorias étnicas através da tolerância como dever ético. E ainda, a democracia seria a utilização da persuasão ao invés do uso da força para solucionar conflitos (BOBBIO, 1992). Contudo, Lopes (2012) elucida que para a maioria da doutrina, a tolerância ocorreria no espaço privado, já que o Estado regula o espaço público através das normas. E para ocorrer o diálogo, se faz necessária a empatia, sendo de fundamental importância o papel da escola, da mídia e do direito para contribuir nessa construção. Neste entendimento, a tolerância possui limitações no sentido de estimular a civilidade e a solidariedade entre membros de uma mesma sociedade, o que é possível através do Interculturalismo ao possibilitar o diálogo entre maioria e minorias, incluindo a participação dessas (ADDIS, 1997).

No caso brasileiro, conforme veremos com mais detalhes no próximo capítulo, os debates sobre integração, multiculturalismo e interculturalismo devem ser pensados à luz dos imaginários das elites nacionais sobre o Brasil, a população brasileira e as pessoas migrantes, assim como em função das políticas migratórias que têm experimentado fases mais ou menos restritivas e uma pluralidade de enfoques de acordo com o contexto e os interesses nacionais (SEYFERTH, 1997, 2002; IOTTI, 2010; REIS, 2011; LESSER, 2015; KOIFMAN, 2015;

FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017; CAVALCANTI; VILLARREAL, 2020; CAVALCANTI, OLIVEIRA, 2020). Trabalhos como o de Truzzi (2012), a partir de uma reinterpretação do conceito de assimilação, propõe também novas interpretações sobre as estratégias de negociação e inserção social dos grupos de migrantes históricos e recentes no âmbito nacional e local. Entretanto, além do papel protagonista dos Estados nacionais, em função do prevalente caráter urbano das migrações contemporâneas, as cidades também desempenham um papel cada vez mais central nos processos de integração (HADJ ABDOU, 2014; CRAIG, 2015; ACNUR, 2020; OIM, 2015; 2020).

No caso brasileiro são numerosos os estudos que têm evidenciado a importância das cidades e das administrações locais em respeito às migrações (JUBILUT, 2010; MOREIRA; BAENINGER, 2010; MOREIRA, 2014; MOREIRA; BORBA, 2017; IPEA, 2015; IPPDH, 2016; MARINUCCI, 2018; SAMPAIO; BARALDI, 2019; CIDADE, 2018; ZUZARTE; 2020; BAENINGER; DEMÉTRIO; DOMENICONI, 2020). A dimensão local das políticas tradicionalmente é considerada, dentro da governança multinível da migração (SCHOLTEN; PENNINX, 2016), para destacar os limites de uma abordagem puramente nacional e a participação de diversos atores em relação à gestão das migrações, assim como para descrever uma forma através da qual é possível alcançar um equilíbrio entre o controle de fronteiras e a proteção dos direitos dos migrantes. Com efeito, são os governos locais e, especialmente, as cidades as que acolhem os migrantes na sua chegada no país de recepção e são as entidades onde os migrantes procuram se prover de bens e serviços.

Como visto acima, existem diversos exemplos de cidades que, através de iniciativas como a construção de cidades santuário, cidades refúgio e redes de cidades solidárias ou interculturais no Norte e no Sul global, constituem alternativas perante as políticas restritivas dos Estados nacionais e as falhas ou fracassos dos modelos clássicos de integração nacional para imigrantes e refugiados (MARZORATI; MARCONI, 2018; EITEL; GARCÉS, 2019). Na agenda global, a importância dos governos locais em relação às migrações tem sido reconhecida por diversos instrumentos como a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030, a Nova Agenda Urbana (NUA) e o Pacto Global sobre a Migração de 2018, assim como mediante o trabalho da OIM na promoção da governança das migrações, com destaque para o processo de governança local das migrações, através de projetos como o já referido MigraCidades.

As cidades são atraentes para migrantes e refugiados devido à presença de comunidades de migrantes já estabelecidas, bem como melhor acesso a empregos e serviços. Assim, de acordo com diversas fontes (OIM, 2015, 2020; OECD, 2018; ACNUR, 2020), o principal desafio que as cidades enfrentam com o aumento das migrações corresponde à sua capacidade

de fornecer habitação social, educação e serviços de saúde, infraestrutura de transportes, integração e coesão social. Os migrantes podem ser uma população particularmente vulnerável nas cidades, pois tendem a estar desproporcionalmente representados entre os habitantes pobres urbanos localizados em assentamentos informais. As barreiras linguísticas também limitam o acesso dos migrantes ao emprego formal, forçando-os a participar da economia informal, onde são mais vulneráveis à discriminação e ao abuso.

Além da ausência de documentos de identidade, o acesso aos mercados de trabalho também é afetado por fatores como a visibilidade das competências dos migrantes, especialmente para os trabalhadores com competências avançadas e intermediárias, provocando o consequente desperdício de cérebros ou perda de talentos. Em vista desses desafios, a migração é frequentemente vista como uma ameaça. Os residentes da cidade temem o aumento do custo dos serviços e a perda de seus empregos com a chegada dos migrantes e podem responder com ações xenófobas e discriminatórias perante esta população. No entanto, estudos vem mostrando que os migrantes contribuem para a produtividade, crescimento econômico da cidade (OIM, 2020) e com a contribuição fiscal (impostos), além do que, os postos com maior qualificação são reservados aos nacionais.

As cidades gerenciam, atualmente, muitas das políticas que apoiam a integração de migrantes, como habitação, aulas de idiomas e educação, bem como fornecem apoio e serviços locais de emprego e assistência social. Além disso, ninguém melhor que as autoridades locais para conhecer os limites, problemas e oportunidades do seu território, ao passo que diversas localidades estão familiarizadas com os desafios da integração devido à presença de migrantes a muito estabelecidos em suas cidades e, muitas vezes, possuem políticas mais avançadas do que as presentes em nível nacional (CRAIG, 2015; OECD, 2018). As cidades são decisivas, portanto, na integração das pessoas migrantes e refugiadas e sem uma gestão adequada da migração urbana, os riscos, discriminações e vulnerabilidades que as pessoas migrantes e refugiadas enfrentam podem se multiplicar. A este respeito, de acordo com Caponio e Borkert (2010), o desenho e implementação de políticas locais de integração em matéria migratória seriam uma forma pragmática e direta de responder perante os desafios deste fenômeno, em contraste com as políticas generalistas e de caráter nacional dos Estados. Contudo, tais políticas podem se revelar mais ou menos progressistas e garantistas das políticas nacionais em função dos interesses da população e dos projetos políticos dos governos locais.

1.6. CONCLUSÕES PARCIAIS

O primeiro capítulo trouxe tanto a revisão teórica sobre a integração local, quanto contextualizou as migrações internacionais, a importância das cidades na integração local, a questão da cidadania atrelada à nacionalidade, e por fim, modelos e políticas de integração nacional e local. O fato da maior parte dos migrantes e refugiados, a nível global, morarem nas cidades, faz com que o estudo da integração nesses espaços seja algo vital. Além disso, a compreensão do que acontece nas cidades em termos de mobilidade humana reconhecendo sua dimensão transnacional, nos permite superar o nacionalismo metodológico.

As pessoas em deslocamento que chegam ao Brasil também se estabelecem principalmente nas cidades, já que mais da metade dos solicitantes de refúgio e refugiados a nível mundial estabeleceram moradia em áreas urbanas e periferias, logo os governos em âmbito federal, estadual e municipal, além da sociedade civil, são fundamentais na proteção, acolhida e integração dessa população. As cidades são decisivas na integração, já que é o local em que as políticas públicas são efetivadas ou não, justamente por ser onde os imigrantes e refugiados acessam serviços e possuem seus direitos desrespeitados.

Cabe elucidar, que com relação à definição do conceito de integração local há ausência de consenso, sendo utilizadas definições diversas pelos governos e organizações, por vezes otimista ou pessimista, além de diversos modelos de integração, como o multiculturalismo, assimilação e a interculturalidade. Tendo isso em mente, houve o cuidado em adotar uma definição de integração que guiasse essa pesquisa incluindo tanto a perspectiva crítica formulada por diversos autores (CASTLES et al, 2001; GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2014; MOREIRA, 2012, 2014; FACUNDO, 2017; HADJ ABDU, 2014, 2019), que destacam a capacidade de agência, fenômeno de mão-dupla, bem-estar social, sentimento de pertencimento, quanto a inclusão do olhar dos migrantes e refugiados sobre o tema.

Nesse sentido, neste primeiro capítulo foi considerada a inclusão através do acesso a direitos, contemplando não apenas direitos básicos de acesso à documentação, saúde ou educação, como também: participação da população local; direitos políticos e culturais; ações específicas para pessoas idosas, crianças ou adolescentes, mulheres, pessoas LGBTQIA+ e qualificados profissionalmente; engajamento da população local; e inclusão da população imigrante e refugiada no processo decisório. Ou seja, nesta pesquisa não há o entendimento de que integração é um esforço por parte do imigrante ou refugiado para estar ou não integrado,

mas sim um olhar de inclusão, de pertencimento e reconhecimento de agência por parte dessas populações, que possuem direito de escolha, além de incluir questões como gênero, raça e classe na discussão.

2. DO NACIONAL AO LOCAL: DA INTEGRAÇÃO LOCAL NO BRASIL AO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

No capítulo 1, analisamos algumas das principais perspectivas teóricas sobre migrações internacionais, políticas migratórias e modelos de integração a nível nacional e local. Nesse contexto, um dos tópicos discutidos foi o surgimento e aplicação de modelos de integração e políticas migratórias que, como vimos, prevalecem nos países do Norte Global. Já no capítulo 2, o intuito será realizar um breve apanhado histórico das migrações no Brasil, partindo de um estudo sobre a história das políticas migratórias no país, para melhor compreender o contexto que permeou e permeia as migrações locais, e em seguida, trataremos do estudo de caso do Município do Rio de Janeiro, visando entender a realidade da imigração e do refúgio, assim como da integração a nível local, no período de 2009 a 2021.

2.1 BREVE TRAJETÓRIA DAS MIGRAÇÕES E DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL

Segundo pesquisa publicada na Nature⁴², as Américas estão marcadas por pelo menos três grandes ondas migratórias advindas da Ásia, que se iniciaram a 15.000 anos atrás através do Estreito de Bering⁴³ durante a Era de Gelo, dando início ao povoamento na região pelos chamados primeiros americanos. A América do Sul, incluindo o Brasil, foi povoada majoritariamente pela primeira onda migratória, o que só foi possível de ser identificado graças ao DNA desses povos ser mais homogêneo, o que só se modificou com a chegada dos Espanhóis em 1492 (REICH *et al.*, 2012) na América Central e dos Portugueses ao Brasil em 1500, devido às Grandes Navegações e às explorações oceânicas. Antes da chegada dos colonizadores no que atualmente conhecemos por Brasil, a extensão territorial era habitada por populações ameríndias de diversas etnias, que migravam dentro do território. Com a chegada dos portugueses, veremos os povos originários como símbolo de resistência, promovendo ataques aos núcleos de colonização, como também, a diminuição considerável dessas populações devido às doenças, conflitos e escravização (VAINFAS, 2007).

⁴² Disponível em: <https://www.nature.com/articles/nature19085>
Acesso em: 10 mai. 2021.

⁴³ Pesquisa diversa também publicada na Nature refuta que a entrada dos primeiros americanos tenha ocorrido pelo Estreito de Bering, já que não teria sido biologicamente viável.

Da passagem do século XVI para o XVII, registra-se a migração forçada de milhões de pessoas negras traficadas da África, que eram obrigadas a cruzar o Atlântico para serem escravizadas e exploradas nas monoculturas açucareiras e no trabalho doméstico, já que a escravidão indígena fora proibida em território brasileiro devido ao seu declínio demográfico (VAINFAS, 2007). Três séculos a frente, nos deparamos com colonos livres advindos da Europa, que foram trazidos para o Brasil com o objetivo de ocupar fronteiras, ignorando a existência de populações originárias que ali já habitavam, além do propósito eugenista de reconstituir a população local através do embranquecimento dos seus habitantes (GONÇALVES, 2020; LESSER, 2015). Já nos séculos XX e XXI presenciamos diversas mudanças nos fluxos migratórios. Assim, por exemplo, desde o final do século XX, se registra a imigração de pessoas provenientes dos países do Norte, mas as migrações que o país recebe são originárias sobretudo do circuito Sul-Sul. Desde 1980, o país experimenta também a emigração de pessoas que têm dado origem a uma importante diáspora brasileira. Nesse sentido, cabe esclarecer que o país é um local historicamente de imigração e, mais recentemente, de emigração (CAVALCANTI; VILLARREAL, 2020).

Um ponto observado é o pensamento utilitarista e eugenista da elite brasileira durante essa trajetória. Em um momento, as elites estavam focadas na migração forçada da mão de obra escrava devido ao lucro que a escravidão propiciava, contudo, quando nos séculos XVIII e XIX emergem outros interesses, como ocupação territorial e aquisição de mão de obra assalariada, surge a criação da figura do imigrante ideal, alinhada com os interesses econômicos e ideológicos dessas elites (KOIFMAN, 2015). Ademais, ao perceberem que os imigrantes classificados como desejáveis, justamente por serem considerados mais disciplinados e mais brancos, como os suecos e os suíços, não escolheriam o Brasil, mas sim outros destinos como Estados Unidos, Canadá e Argentina, fez-se necessário que outras nacionalidades passassem a serem consideradas como desejáveis. Em termos demográficos, os imigrantes para além das classificações - desejáveis, indesejáveis, livres ou não - foram fundamentais para o crescimento do Brasil. Advindos tanto da Europa, quanto do Oriente Médio, África e Ásia, tornaram-se cruciais na criação da identidade nacional brasileira, assim como seus descendentes (IOTTI, 2010; LESSER, 2015).

No século XVIII surge a preocupação da Coroa Portuguesa em ocupar as fronteiras que o Brasil colônia fazia com as colônias espanholas, o que viria a ser Paraguai, Uruguai e Argentina. Tal atitude política aumentou a população brasileira, principalmente no que diz respeito aos índios, negros e portugueses, contudo o imigrante considerado ideal pela elite seriam os europeus, que fossem trabalhadores e se adaptassem facilmente ao clima, o que não

era fácil. D. João V centralizou, como príncipe regente português, a política de colonização de todo o Império com o intuito de atrair imigrantes não portugueses para o Brasil, neste sentido, em 1748 realizou uma empreitada na busca de trazer açorianos para o Pará e extremo sul do país, o que alcançou um sucesso modesto (LESSER, 2015).

Com a vinda da família real portuguesa, em 1808 o centro do Império passa a ser o Brasil, tendo o Rio de Janeiro como capital. Com isso, veremos uma mudança na política imigratória já que antes, quando a Corte estava em Portugal, os estrangeiros não eram bem-vindos, sendo vistos como espiões. Tais mudanças vêm com D. João VI realizando a abertura da economia, como também, permitindo que navios de outras nacionalidades atraquem em portos brasileiros e a propriedade de terra passa a ser um direito, inclusive, de cidadãos não portugueses. Ademais, em 1819 ocorre a primeira experiência de colônia de imigrantes no Estado do Rio de Janeiro, na cidade de Nova Friburgo, com cidadãos suíços (FERREIRA, 2020; LESSER, 2015; SEYFERTH, 2008) e no decorrer dos anos surgiria a experiência da colônia de São Leopoldo no Rio Grande do Sul com alemães, passando exatamente a imagem desejada pelas elites, de um “Brasil do futuro, branco e moderno” (LESSER, 2015, p. 65).

A Constituição outorgada por D. Pedro I de 1824, foi a primeira Carta Magna brasileira⁴⁴, e veio estabelecer a base legal do compromisso brasileiro para com a imigração. Para cumprir com esse objetivo, em seu Título I, artigo 5º e Título 2, artigo 6º, permitia para além da religião oficial do país, católica romana, o culto doméstico de qualquer religião, como também passou a garantir a cidadania brasileira a todos que nascessem no território nacional e para mulheres que se casassem com brasileiros (IOTTI, 2010; LESSER, 2015). Com essa mudança política, o tema da escravidão entra em debate, pois as elites defendiam que a exploração de corpos negros era necessária para a prosperidade econômica, porém, ao mesmo tempo, tal escolha divergia dos ideais de unidade nacional (COSTA; FERNANDES, 2020; LESSER, 2015). Com o movimento para o fim da escravatura, que ocorreria somente em 1888, surgem leis como a Eusébio de Queiroz⁴⁵ que, em 1850, por pressão inglesa, proíbe o tráfico negreiro. Como também, a Lei de Terras⁴⁶, no mesmo ano, que foi elaborada para agradar as elites, já que se aproximava a abolição da escravatura e havia o interesse em manter as terras brasileiras sob controle do Estado, além de transformá-las em mercadoria (IOTTI, 2010).

⁴⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm
Acesso em: 28 ago. 2021.

⁴⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm
Acesso em: 12 ago. 2021.

⁴⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm
Acesso em: 12 ago. 2021.

O contexto do século XIX, em conjunto com as teorias eugênicas europeias⁴⁷, que propagavam a superioridade da “raça branca” ou “ariana”, era de estímulo para o ingresso de imigrantes em território brasileiro. O intuito era substituir a mão de obra explorada dos negros traficados que representavam a grande massa de trabalhadora do país, por imigrantes brancos europeus, pois a elite imaginava que a imigração traria um futuro melhor, já que olhavam com desdém para os povos originários, africanos e mestiços, almejando um Brasil mais europeu, como também, branco e produtivo. O início do século XIX foi marcado pela tentativa lenta e frustrada de atrair imigrantes, principalmente da França, Inglaterra e Estados Unidos, ocasionando um esforço das elites em utilizar a propaganda do boca a boca com o auxílio de artistas, visando transmitir aos europeus uma aura positiva para imigração. A ideia era de promover o Brasil como um país neoeuropeu, com terras vastas e possibilidade de ascensão social, porém tais táticas não obtiveram sucesso, tendo em vista que a visão realista ofuscou o desejo das elites, inclusive, naquele momento, os países citados viviam uma situação econômica de florescimento (LESSER, 2015).

Somente no Brasil Império (1822-1889) temas como imigração e identidade nacional ganham importância, já que ocorre a consolidação da unidade do território nacional, contudo, diversas revoltas⁴⁸ regionais ocorreram no mesmo período, já que ainda não existia uma consciência de nação (HERMANN, 2007). Desta forma, o objetivo do Brasil Império em construir essa identidade nacional com o auxílio dos imigrantes e de ocupar o território⁴⁹, coadunava com um cenário de estímulo à emigração por parte dos países europeus:

[...] tensões entre trabalhadores e grandes proprietários, o esgotamento de terras na Europa, o exaurimento das florestas europeias, as crises agrícolas, a opressão fiscal, as políticas comerciais, o desemprego e os sistemas econômicos deficientes (desenvolvimento do capitalismo e 2ª revolução industrial) verificados na Europa, incapazes de garantir trabalho e renda para todos, foram determinantes para o fluxo imigratório no Brasil a partir da segunda metade do século XIX (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017, p. 78-79).

Nesse período, o Brasil possuía dois tipos de política migratória. A primeira, voltada para a criação de núcleos coloniais, e a segunda, para a substituição da mão de obra escrava por imigrantes assalariados (CARNEIRO, 1950 *apud* SANTOS, 2006), que viveriam em situação de quase escravidão devido à mentalidade da elite latifundiária brasileira. O intuito do Império

⁴⁷ Tendo como um de seus principais entusiastas o jurista brasileiro Oliveira Vianna.

⁴⁸ As seguintes revoltas locais ocorreram durante o século XVIII no Brasil Império: Cabanagem, no Pará (1835-1840), a Balaiada, no Maranhão (1838-1840) a Farroupilha, no Rio Grande do Sul (1835-1845), e as Revoluções Liberais de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais (1842).

⁴⁹ Devido aos conflitos ocasionados por demarcação de fronteiras, somente no início do século XX o Brasil passará a ter a extensão territorial que conhecemos hoje.

era de povoar o Brasil através de uma colonização agrícola, trazendo famílias de imigrantes europeus para se estabelecerem no país.

Segundo dados do IBGE (2007), no período de 1884 a 1939, entraram em território brasileiro 4.158.717 pessoas, sendo: 1.412.263 italianos; 1.204.394 portugueses; seguido pelos espanhóis com um pouco mais de meio milhão de pessoas; pelos japoneses com 185.799; 170.645 alemães; por quase 100.000 sírios e turcos; e mais de meio milhão de outras nacionalidades que desembarcaram no país em busca de melhores condições de vida. Os dados evidenciam que a nacionalidade italiana foi a de maior número a entrar no Brasil do início do século XIX até 1930, e a motivação para a partida estava totalmente atrelada à formação do Estado Nacional Italiano, com a sua unificação, a absorção do sistema capitalista e seu avanço sobre o campo, gerando a expulsão dos camponeses da terra, ou seja, da população pobre que não participava do processo produtivo industrial (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017). Logo, sonhavam com a possibilidade de encontrar no Brasil a chance de possuírem sua propriedade rural já que, em sua maioria, eram famílias camponesas com baixo ou nenhum grau de instrução (SANTOS, 2006).

A importância do café na economia do Brasil no século XIX fez com que a vinda de mão de obra para os cafezais fosse além da iniciativa dos cafeicultores paulistas, que financiavam a travessia de trabalhadores imigrantes, passando a ser política de governo financiada pelo Estado (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017). A situação dos imigrantes era de semisservidão, pois criava-se um estado de endividamento através de contratos de parceria, que se iniciavam com a criação de uma dívida considerável. Ou seja, o valor da passagem de vinda para o Brasil, somado ao transporte, alimentação, local no qual ficariam, seguido por mais dívidas geradas pela obrigação de comprar produtos para subsistência apenas nas mercearias existentes nos latifúndios, tudo com o intuito de manter o trabalhador atrelado a uma eterna dívida, em uma condição de exploração contínua, se assemelhando com uma “prisão pelo endividamento” (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017, p. 80). Evidenciando o preconceito existente com o trabalho braçal, como atividade inferior realizada por aqueles que a sociedade considera que devem ser explorados para manter a riqueza de uma pequena parte da população, além de os explorarem, os categorizam como inferiores (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017). Tal situação precária, inclusive, fez com que a Prússia dificultasse o agenciamento de imigrantes. Agenciamento este, que deixou de ser uma iniciativa privada e passou para as mãos do Império em 1860, resultando em uma mudança no perfil do imigrante que vinha para o Brasil, assim, atraindo outras nacionalidades como poloneses e italianos (SEYFERTH, 2002). A preferência era por imigrantes alemães, considerados o tipo ideal, porém a dificuldade em

trazê-los acaba por direcionar esforços, inicialmente, para os italianos do Norte da Itália (SEYFERTH, 2001 *apud* SANTOS, 2006).

Além dessas dificuldades enfrentadas pelos imigrantes, havia o alto risco da travessia pelo Atlântico, e outro ponto importante foi o uso da imigração para ocupar a região sul do Brasil. As colônias de imigrantes, principalmente de italianos e alemães dentre outras nacionalidades, foram responsáveis por colonizar essa região, se deparando com as inúmeras dificuldades relacionadas a viver em áreas isoladas, tendo que lidar com animais silvestres e, por vezes, o enfrentamento com povos originários (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017), um “regime de povoamento de áreas de florestas e sem vias de comunicação terrestre – caso das colônias de Blumenau e Brusque – foi idealizado no âmbito do aparelho de Estado sem incluir potenciais colonos brasileiros” (SEYFERTH, 2002, p.51).

A lógica civilizatória era aplicada para ocupação das terras devolutas, utilizando-se do argumento do branqueamento para formar colônias de trabalhadores europeus agricultores. Inclusive, empresas de colonização foram formadas, recebiam terras devolutas de no máximo seis léguas em quadra, através da compra ou cessão, demarcando em lotes para vender aos colonos. Havia a preocupação do Império, e mais à frente da República, em tornar o Brasil um Estado Nação, o que vinha acompanhado da inquietude em ocupar as terras devolutas do território brasileiro e formar uma identidade nacional. Logo, os colonos entraram nesse plano de colonização, contudo, por já possuírem sua identidade cultural, os projetos de colonização eram limitados a seis léguas (SEYFERTH, 2002). Santos (2006, p.4) explica que:

A colonização italiana e alemã no Rio Grande do Sul fez parte de um projeto geopolítico do governo imperial brasileiro, que ocorreu no final do século XIX e início do século XX e utilizava a imigração para preencher os chamados “vazios demográficos” do Sul do país. No pós-independência há uma decisão de concentrar a colonização na região sul como uma decisão geopolítica, de consolidação de fronteiras. Neste contexto, os indígenas que ocupavam aquelas terras não eram pensados como nacionais ou brasileiros.

O período histórico que abrange de 1870 a 1920 é conhecido como a “grande imigração”, além de ser o momento em que o Brasil, com a Proclamação da República em 1889, “põe em evidência a formação do Estado nacional permeada por um sistema mundial produzido, entre outras coisas, pela expansão do colonialismo e do capitalismo, e pela emigração em massa de europeus” (SEYFERTH, 2002, p.48). E essa atmosfera nacionalista trazia um discurso assimilacionista, que mostrava aversão à diversidade étnica fruto da imigração, ou seja, identidades teuto-brasileira, ítalo-gaúcha. De 1880 para 1890 ocorreriam alguns fatos que impulsionariam a chegada desses imigrantes, como a abolição da escravatura, a aprovação de subsídios à imigração e a garantia da liberdade de culto, que saía da esfera privada para a esfera

pública, possibilitando a vinda de imigrantes protestantes para o Brasil, “cuja branquidão, segundo acreditavam as elites, ajudaria a desafricanizar a população brasileira” (LESSER, 2015, p. 101). Tal empenho político para repovoamento do país traduziu-se na entrada de 2,6 milhões de imigrantes no período de 1890 a 1919.

Por outro lado, durante o século XX, o país vivenciaria dois momentos marcantes de redução do fluxo imigratório, sendo eles: a Era Vargas (1930-1945)⁵⁰ e o período que abrange a ditadura militar (1964-1985)⁵¹, este último coincidindo com a crise econômica que perpassou as décadas de 1970 e 1980. O último fluxo numericamente significativa ocorreria durante a década de 1920⁵², tendo em vista a crise de 1929 na economia mundial, além dos decretos presidenciais restritivos que viriam com a Era Vargas, como o Decreto nº 19.492, de 12 de dezembro de 1930, que proibia a entrada de estrangeiros em território nacional caso fossem oriundos da terceira classe, inclusive culpabilizando os imigrantes pelo desemprego do país, ou seja, criando a fantasia de que “uma das causas do desemprego se encontra na entrada desordenada de estrangeiros, que nem sempre trazem o concurso útil de quaisquer capacidades, mas frequentemente contribuem para aumento da desordem econômica e da insegurança social” (BRASIL, 1930).

Como pode ser verificado na tabela, que quantifica a entrada de imigrantes em território brasileiro de 1920 a 1975, há um relevante decréscimo na entrada de imigrantes, principalmente na década de 1940, ocorrendo a retomada do crescimento com o fim do Estado Novo, seguido novamente de queda com o Regime Militar. Contudo, ao olharmos os números, nada se compara ao período de 1940 a 1945, em que as entradas decaíram para menos de 2 mil imigrantes ao ano. Enquanto de 1964 a 1975 oscilava em torno de 6 mil a 12 mil imigrantes ao ano, não por acaso, coincidindo a queda das entradas com o Ato Institucional nº 5⁵³.

⁵⁰Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CafeEIndustria/Imigracao>
Acesso em: 05 abr. 2021.

⁵¹ Disponível em: <https://acervo.cpdoc.fgv.br/ditadura-militar>
Acesso em: 20 mai. 2021.

⁵² Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CafeEIndustria/Imigracao>
Acesso em: 11 abr. 2021.

⁵³ Ato institucional do governo do general Artur da Costa e Silva, que perduraria de 1968 a 1978. Marcou o período de maior repressão durante a ditadura militar, pois suspendeu o habeas corpus, decretou o recesso do Congresso Nacional, cassou mandatos parlamentares e suspendeu direitos políticos.

Figura 1 - Entrada de Imigrantes no Brasil (1820 a 1975)

Anos	Imigrantes	Anos	Imigrantes	Anos	Imigrantes
1820	1.682	1872	19.219	1924	96.052
1821	-	1873	14.742	1925	82.547
1822	-	1874	20.332	1926	118.686
1823	-	1875	14.590	1927	97.974
1824	126	1876	30.747	1928	78.128
1825	909	1877	29.468	1929	96.186
1826	828	1878	24.456	1930	62.610
1827	1.088	1879	22.788	1931	27.465
1828	2.060	1880	30.355	1932	31.494
1829	2.412	1881	11.548	1933	46.081
1830	-	1882	29.589	1934	46.027
1831	-	1883	34.015	1935	29.585
1832	-	1884	23.574	1936	12.773
1833	-	1885	34.724	1937	34.677
1834	-	1886	32.650	1938	19.388
1835	-	1887	54.932	1939	22.668
1836	1.180	1888	132.070	1940	18.449
1837	604	1889	65.165	1941	9.938
1838	396	1890	106.819	1942	2.627
1839	389	1891	215.239	1943	1.345
1840	269	1892	85.906	1944	1.612
1841	555	1893	132.589	1945	3.230
1842	568	1894	60.182	1946	13.039
1843	694	1895	164.831	1947	18.753
1844	-	1896	157.423	1948	21.568
1845	53	1897	144.866	1949	23.844
1846	435	1898	76.862	1950	35.492
1847	2.350	1899	53.610	1951	62.594
1848	28	1900	37.807	1952	88.150
1849	40	1901	83.116	1953	80.242
1850	2.072	1902	50.472	1954	72.248
1851	4.425	1903	32.941	1955	55.166
1852	2.731	1904	44.706	1956	44.806
1853	10.935	1905	68.488	1957	53.613
1854	9.189	1906	72.332	1958	49.839
1855	11.798	1907	57.919	1959	44.520
1856	14.008	1908	90.536	1960	40.507
1857	14.244	1909	84.090	1961	43.589
1858	18.529	1910	86.751	1962	31.138
1859	20.114	1911	133.575	1963	23.859
1860	15.774	1912	177.887	1964	-
1861	13.003	1913	190.343	1965	9.838
1862	14.295	1914	79.232	1966	8.175
1863	7.642	1915	30.333	1967	11.352
1864	9.578	1916	31.245	1968	12.521
1865	6.422	1917	30.277	1969	6.613
1866	7.699	1918	19.793	1970	-
1867	10.842	1919	36.027	1971	6.378
1868	11.315	1920	69.041	1972	8.767
1869	11.528	1921	58.476	1973	5.931
1870	3.158	1922	65.007	1974	6.766
1871	12.431	1923	84.549	1975	11.566

Fonte: IBGE, 2007.

No período que compreende o Estado Novo, de 1937 a 1946, caracterizado pela centralização do poder nas mãos do presidente Getúlio Vargas, justamente por ser uma fase nacionalista e autoritária, a assimilação e a nacionalização foram as marcas desse regime, que desejava a unidade nacional e para isso repudiava as diferenças étnicas e núcleos isolados, acreditando ser um erro do Brasil Império e da Velha República terem estimulado o nascimento desses núcleos. Surge “a categoria “alienígena” - preponderante no jargão oficial - que englobava imigrantes e descendentes de imigrantes classificados como “não-assimilados”, portadores de culturas incompatíveis com os princípios da brasilidade” (SEYFERTH, 1997,

p.5), demonstrando manifestações de xenofobia por parte do próprio governo, exigindo o “abrasileiramento” dos que considerava alienígenas.

O primeiro ato da campanha deste governo foi proibir o uso de línguas estrangeiras em público, além de alterar o currículo das escolas estrangeiras, ou seja, aquelas que se localizavam dentro dos núcleos coloniais do Sul do país, como no Vale do Itajaí. Surge uma tensão entre militares, imigrantes e seus descendentes devido à campanha do governo em nacionalizar esses núcleos, utilizando inclusive de prisões arbitrárias para o seu plano de assimilação forçada. A língua portuguesa aparece como pilar para a nacionalidade, sendo a justificativa utilizada para nacionalizar o ensino e fechar escolas chamadas de étnicas, desta forma, apostando na assimilação e na integração das gerações nascidas no Brasil, indo além do *meltingpot*. Neste raciocínio, fazia-se necessário substituir os símbolos étnicos pelos nacionais brasileiros (SEYFERTH, 1997).

Na época do racismo científico, veremos o surgimento do mito “Brasil, país do futuro”, que cria através do olhar de Zweig (2006), judeu fugido do Nazismo, uma imagem romanceada do Brasil, em como o brasileiro seria educado, cordial e recebia calorosamente os imigrantes, que não haveria conflitos entre raças e classes sociais, contudo, sabe-se que este momento era justamente o da existência de cotas de imigração do Estado Novo, e que Getúlio Vargas impediu a entrada de judeus no Brasil durante a Segunda Guerra (KOIFMAN, 2015). Outro mito que surge é o da democracia racial por Gilberto Freyre ([1933]* 2019), defendendo os europeus como menos cruéis nas relações com os escravos, a existência de uma relação de cordialidade, crendo que a miscigenação corrigiu a distância social graças à plasticidade social dos portugueses, negando o racismo estrutural latente na sociedade brasileira.

A preferência pessoal de Vargas era pelos imigrantes portugueses, desde que estivessem dentro dos requisitos físicos e morais, justamente pela afinidade étnica, do idioma em comum e por serem católicos, o que ocasionava uma facilidade na assimilação, não ficando sob a égide de restrições impostas aos outros europeus com relação à concessão de vistos. Contudo, a variável determinante para entrada no Brasil nesta época dizia respeito às características físicas, morais ou étnicas dos solicitantes, e isso definia o que seria pedido ou não de documentação pelo Serviço de Visto para o imigrante. Físicas no sentido de ser branco e de não possuir problemas de saúde ou defeito físico⁵⁴, enquanto morais estariam relacionadas à origem étnica, religião e ideias políticas do imigrante. Eram tratados sem qualquer equidade, enquanto famílias na tentativa de reunião familiar possuíam seu pedido indeferido justamente por serem

⁵⁴ Esta expressão era utilizada à época.

considerados indesejados, como o caso dos judeus (KOIFMAN, 2015). Por outro lado, suecos tinham a entrada deferida sem pedido de documentação, já que segundo parecer de Ernani Reis, secretário do MJNI (Ministério da Justiça e Negócios Interiores do Brasil), “tratando-se de natural de um país onde o Brasil tem neste momento interesse em formar ambiente para uma corrente imigratória” (KOIFMAN, 2015, paginação irregular). O que evidencia o fato de que determinadas nacionalidades estavam acima das exigências do MJNI, pois o secretário em uma lógica eugênica “à brasileira”⁵⁵ preferia os suecos.

Fato é, que durante o Estado Novo foi sistemático o impedimento de desembarques de refugiados, judeus, negros, pessoas com deficiência e idosos, devido ao Decreto-Lei nº 3.175 de 1941⁵⁶, que impedia a entrada de estrangeiros no país seguido de exceções, como os nacionais de estados americanos ou de outras nacionalidades, desde que pudessem provar meios de subsistência. Como também, os Decreto-Leis nº 406 de 1938⁵⁷ e o nº 3.010 de 1938⁵⁸, que exigiam laudo médico, além de estabelecer um rol de indesejáveis, ocasionando diretamente a redução do número de pedidos de visto.

Art. 1º Não será permitida a entrada de estrangeiros, de um ou outro sexo:
I - aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos;
II - indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres;
III - que apresentem afecção nervosa ou mental de qualquer natureza, verificada na forma do regulamento, alcoolistas ou toxicomanos;
IV - doentes de moléstias infecto-contagiosas graves, especialmente tuberculose, tracoma, infecção venérea, lepra e outras referidas nos regulamentos de saúde pública;
V - que apresentem lesões orgânicas com insuficiência funcional;
VI - menores de 18 anos e maiores de 60, que viajarem sós, salvo as exceções previstas no regulamento;
VII - que não provem o exercício de profissão lícita ou a posse de bens suficientes para manter-se e às pessoas que os acompanhem na sua dependência;
VIII - de conduta manifestamente nociva à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições;
IX - já anteriormente expulsos do país, salvo si o ato de expulsão tiver sido revogado;
X - condenados em outro país por crime de natureza que determine sua extradição, segundo a lei brasileira;
XI - que se entreguem à prostituição ou a explorem, ou tenham costumes manifestamente imorais (BRASIL, 1938).

⁵⁵ A eugenia no Brasil diferia da eugenia nos Estados Unidos e na Europa, no sentido de haver uma união entre eugenia e higienismo (KOIFMAN, 2015).

⁵⁶ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-3175-7-abril-1941-413194-publicacaooriginal-1-pe.html>
Acesso em: 20 mai. 2021.

⁵⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>
:~:text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20entrada%20de%20estrangeiros%20no%20territ%C3%B3rio%20nacional.

Acesso em: 20 mai. 2021.

⁵⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d3010.htm -
:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.010%2C%20DE%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%201938.&text=Regulamenta%20o%20decreto%2Dlei%20n,da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20e%20o%20art.
Acesso em: 20 mai. 2021.

Somente em 21 de maio de 1945, com a revogação do ato normativo, houve o fim das restrições de entrada de estrangeiros em território nacional (KOIFMAN, 2015), refletindo nos números de entrada de imigrantes no país, que voltam a subir, rapidamente alcançando a casa dos 13.000 mil em 1946. E esse aumento continuará até 1952, momento em que o número de entradas chega a alcançar quase 90.000 mil pessoas, passando a decair gradualmente nos anos seguintes. Em 1964, ano de início da Ditadura Militar, não há número de registro de entradas, e nos anos de chumbo que se seguem, os números ficarão em torno de quase 6.000 mil e no máximo 13.000 mil imigrantes ao ano. Ou seja, durante o respiro democrático de 1946 a 1963, os dados do IBGE (2007) evidenciam um considerável aumento da entrada de imigrantes no país, seguido de queda nos períodos de regimes autoritários. É, contudo, evidente, que a diminuição da imigração, especialmente europeia, está também vinculada à melhoria das condições de vida no continente com o Plano Marshall, o maior crescimento econômico e a promoção da integração do continente (CASTLES; MILLER, 2014).

Após a Segunda Guerra Mundial, veremos a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 preocupada em garantir a proteção dos refugiados e com que os horrores da guerra não se repetissem, contudo, limitada à reserva geográfica. Com relação ao governo brasileiro, veremos nesse momento uma política regulatória, ou seja, mais preocupada em controlar quem seria admitido em seu território, do que focado em quais condições de vida seriam garantidas quando da chegada dessas populações. Assumindo, assim, uma postura seletiva de país que apenas recebe e reconhece refugiados de origem europeia, em razão de haver para além do interesse econômico, o objetivo de trazer as características desses povos para os brasileiros (MOREIRA, 2012).

Durante a Ditadura Militar, que ocorreu no Brasil de 1964 a 1985, foi instituído o Estatuto do Estrangeiro, a Lei 6.815/1980⁵⁹, legislação com uma lógica securitária, em que o imigrante simbolizava uma ameaça para a segurança nacional (LIMA, 2019; MOREIRA, 2012; SIMIONI; VEDOVATO, 2018), como efeito disso, os procedimentos administrativos relativos à entrada e saída do país passaram a ser concentrados na Polícia Federal (LIMA, 2019). Tendo direitos básicos como de reunião e manifestação de pensamento negados, ferindo a dignidade humana da pessoa migrante (SIMIONI; VEDOVATO, 2018). Para Reis (2011) esta lei foi elaborada devido à insatisfação do regime militar com religiosos oriundos de outros países que estavam envolvidos em atividades políticas no Brasil.

⁵⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm
Acesso em: 15 mar. 2021.

Apesar da legislação ter sido revogada apenas em 2017, ou seja, 29 anos após a promulgação da Carta Magna e 35 anos após a sua criação, infelizmente a manutenção da Polícia Federal como órgão de controle da entrada e saída de imigrantes é um resquício da ditadura que permanece até hoje. Além disso, o Estatuto do Estrangeiro falava sobre expulsão no caso de “atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais” (BRASIL, 1980), inclusive elencando a vadiagem e a mendicância como motivos para a expulsão. Outro ponto que salta aos olhos é a determinação de quais profissões o imigrante não pode exercer no país, através do art. 106, e na mesma lógica, o art. 107 o proíbe de exercer atividades de natureza política.

Nesse momento histórico, o cenário foi da saída de brasileiros por conta da perseguição política, tendo de se exilarem em outros países para terem suas vidas preservadas, somado a um quadro de crise econômica, desemprego e da facilidade de transportes por conta da globalização. A década 80 conhecida como “década perdida” acabou por desencadear o início de correntes emigratórias que se prolongam até os dias atuais” (FARIA, 2015, p. 66), uma verdadeira diáspora brasileira com motivação principalmente econômica. Logo, ocorreu uma inversão, o país deixaria de acolher para na verdade expulsar seus próprios cidadãos (REIS, 2011), somando fatores econômicos com o regime autoritário no poder, momento em que direitos individuais deixaram de ser garantidos através dos Atos Institucionais, incluindo a suspensão dos direitos políticos. O fato da América Latina, com raras exceções⁶⁰, ter sido marcada por governos ditatoriais militares na época da Guerra Fria, influenciou na mudança dos fluxos migratórios. Já que, segundo o Atlas Histórico do Brasil⁶¹, a tortura, o desaparecimento de opositores ou supostos opositores ao regime e a repressão foram marcas presentes nos regimes ditatoriais que assolaram a América Latina.

Outro fator de expulsão foi a criação da Operação Condor que, segundo a Comissão Nacional da Verdade⁶² foi formalizada em 1975. Nela, a ameaça comunista foi utilizada como argumento para os regimes ditatoriais da região (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) se apoiarem mutuamente no sentido de perseguirem, capturarem, torturarem e, em diversos casos, assassinares e desaparecem com opositores políticos contrários ao regime.

⁶⁰ No período de 1960 a 1970, a Costa Rica, Venezuela, Colômbia, México e Guiana não passaram por regimes ditatoriais.

⁶¹ Disponível em: <https://atlas.fgv.br/marcos/revolucao-de-1964/mapas/ditaduras-militares-na-america-latina-dos-anos-1960-70>. Acesso em: 15 abr. 2021.

⁶² Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/index.php/2-uncategorised/417-operacao-condor-e-a-ditadura-no-brasil-analise-de-documentos-desclassificados>. Acesso em: 15 abr. 2021.

Com este cenário político interno e externo de desrespeito aos Direitos Humanos, a situação tanto de brasileiros, quanto de outros sul-americanos que fugiam dos países vizinhos era de insegurança, já que devido à cláusula de reserva geográfica, segundo à Convenção de 1951, que ainda vigorava na época, o reconhecimento dos refugiados não se estendia aos não europeus, além disso, seria contraditório para o governo brasileiro reconhecer como refugiadas as pessoas que estavam fugindo de regimes ditatoriais, tendo em vista que o Brasil vivia igualmente uma ditadura militar. Apesar de tudo, o governo optou por tolerar a presença dos imigrantes na região, desde que saíssem do país rapidamente (MOREIRA, 2012).

Neste momento surgiram movimentos relevantes da sociedade civil, principalmente fruto da Igreja Católica, como forma de garantir os direitos da população refugiada. Em 1976 surge a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro⁶³, que auxiliava refugiados oriundos de países como Chile, Uruguai e Argentina a saírem do Brasil e chegarem à Europa. Mais à frente, tendo apoio do ACNUR e por iniciativa de Dom Eugênio Sales, tem início a primeira organização de atendimento sistematizado aos refugiados no Brasil. Desta forma, com o ACNUR atuando no processo de elegibilidade e as instituições religiosas realizando assistência, foi possível manter os refugiados protegidos, enquanto em situação de trânsito para serem reassentados em outros países, contudo não eram reconhecidos com tal status perante o regime militar. Moreira (2012, p. 289-290, grifo nosso) melhor explica a questão:

O tratamento da questão dos refugiados por parte do governo durante esse período do regime militar se marcou pelo recuo em comparação com o período do pós-guerra. A política em relação aos refugiados se pautou pelo caráter restritivo, por não admitir oficialmente o ingresso territorial de refugiados e não conceder formalmente esse estatuto jurídico. **O Brasil, embora não mais configurasse oficialmente país de acolhimento de refugiados, operou, na prática, como país de trânsito para reassentamento em outros países.**

Importante explicar que, internacionalmente, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967⁶⁴ surge justamente com o intuito de abarcar outras categorias de refugiados, que foram excluídas com o Estatuto de 1951⁶⁵, em razão deste primeiro ter possuído o objetivo de garantir o direito justamente das pessoas vitimadas pela Segunda Guerra Mundial, contudo, por outro lado acabava por excluir quando definia, que apenas quem se tornou refugiado antes

⁶³ Disponível em: <http://www.caritas-rj.org.br/quem-somos.html>. Acesso em: 23 abr. 2021.

⁶⁴ Disponível:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

Acesso em: 22 mai. 2021.

⁶⁵ Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

Acesso em: 22 mai. 2021.

de 1º de janeiro de 1951 seria reconhecido e protegido como tal. Em 1967 é presenciada a retirada dessa limitação de data, e em agosto de 1972 no governo de Emílio Garrastazu Médici, terceiro presidente da ditadura militar, no período conhecido como “anos de chumbo”⁶⁶, através do Decreto de nº 70.946⁶⁷ de 1972 é promulgado o Protocolo sobre o Estatuto de 1967, fazendo expressamente referência sobre a não limitação temporal⁶⁸ para concessão de refúgio. Contudo, o cenário brasileiro no que diz respeito às migrações só se modificaria com o início da redemocratização⁶⁹ do país, com instrumentos como a Lei de Anistia de 1979⁷⁰, permitindo em seu artigo primeiro o retorno de brasileiros asilados por motivos políticos, justamente aqueles que foram vítimas dos Atos Institucionais.

É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares (BRASIL, 1979).

O Estatuto do Estrangeiro, apesar do seu viés securitário, é dessa mesma época, de 1980, e dispõe sobre a autorização de residência em seus artigos, mostrando certa reabertura. Contudo, com relação ao reconhecimento dos refugiados a problemática se manteve durante esse período, existindo até casos pontuais de reconhecimento, porém não se mostrando como política de Estado (MOREIRA, 2012). Já que nesse momento os direitos humanos não eram um dos princípios do Estado brasileiro, como também ainda não havia legislação nacional sobre refugiados, o que é vital, tendo em vista o fato da proteção ocorrer internamente nos Estados (JUBILUT, 2007).

Somente em 1990, após a promulgação da Carta Magna veremos uma virada política, e desta forma, o Brasil volta a ser um país receptor de imigrantes e refugiados. Somado a isso, com o fim da Guerra Fria um novo cenário se constrói, ocorrendo finalmente o fim da reserva geográfica e uma definição mais ampla de refugiado passa a ser utilizada (MOREIRA, 2012). Em 1988, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, finalmente teremos

⁶⁶ Disponível em: <https://arquivosdaditadura.com.br/documento/galeria/apostila-repressao-anos-chumbo>. Acesso em: 24 abr. 2021.

⁶⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70946-7-agosto-1972-419532-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 mai. 2021.

⁶⁸ Aplica-se a todos os refugiados independentemente da data-limite de 1º de janeiro de 1951.

⁶⁹ Segundo o Acervo Vladimir Herzog, a redemocratização do Brasil foi um período que compreendeu de 1975 a 1985, ou seja, durante o governo dos generais Ernesto Geisel e João Figueiredo. Disponível em: <http://memoriasdaditadura.org.br/sequencias-didaticas/redemocratizacao/>. Acesso em: 25 abr. 2021.

⁷⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm. Acesso em: 20 mai. 2021.

em seu art. 5º, caput, um diploma legal colocando em condição de igualdade brasileiros e não brasileiros, ao reconhecer que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes” (BRASIL, 1988), além de conceder anistia.

Como reflexo do retorno democrático, unido com o crescimento econômico e o posicionamento do Brasil internacionalmente, veremos o aumento do número de pessoas advindas de países africanos a partir de 1993, principalmente de Angola devido à intensificação dos conflitos na região - sendo crucial para definição ampliada de refugiado ter entrado na lei de Refúgio -, como também, de outras regiões como Colômbia e República Democrática do Congo (CIDADE, 2018). Se por um lado os nacionais dos países africanos solicitavam refúgio por estarem em meio à guerra civil, já os latino-americanos solicitavam devido à perseguição política (LIMA *et al.* 2017).

No terceiro ano de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) haverá um importante marco legal no país, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997⁷¹, que veio definir mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, sendo o primeiro país da América Latina⁷² a adotar em uma lei doméstica a definição ampliada para refugiados, presente na Declaração de Cartagena de 1984⁷³ (JUBILUT, 2006). Desta forma, o dispositivo acima mencionado traz avanços, pois em seu artigo 1º, inciso terceiro, dispõe sobre a concessão do refúgio, inclusive em caso de “grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, 1997), além de determinar a

⁷¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm
Acesso em: 10 mai. 2021.

⁷² Atualmente, está presente na legislação de 14 países da região, sendo eles: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, México, Paraguai, Peru e Uruguai.
Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Mem%C3%B3rias-do-Trig%C3%A9simo-Anivers%C3%A1rio-da-Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Cartagena-sobre-refugiados_ACNUR2015.pdf.
Acesso em: 05 mai. 2021.

⁷³ A Declaração de Cartagena é um instrumento regional não vinculante, ampliador do conceito de refugiado, preocupada com os refugiados centro-americanos, logo vai além da Convenção das Nações Unidas de 1951 e do Protocolo de 1967, ao incluir que refugiados são pessoas fugindo dos seus países de origem por temerem por sua vida, segurança ou liberdade. Ainda, caso tenha sido ameaçado por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (Declaração de Cartagena, 1984, Terceira Conclusão, p. 3). Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em 27 set. 2021.

criação de um Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE⁷⁴, órgão até hoje responsável em analisar e reconhecer a condição de refugiado, pois antes a solicitação de refúgio estava sob o mandato do ACNUR. Além de guardar o capítulo dois para Integração Local, no sentido de levar em conta a situação desfavorável na qual o refugiado ou solicitante veio para o país de acolhida, logo sendo necessário levar esse contexto em consideração quando da solicitação de documentos emitidos pelo país de origem, incluindo, o reconhecimento de certificados e diplomas. Moreira (2012, p. 292) afirma que “a legislação e o Comitê Nacional para os Refugiados passaram a ser considerados modelos para a América do Sul, demarcando o pioneirismo brasileiro na região – o que também estava associado à liderança regional”.

Por outro lado, é importante destacar, que argumentos como “segurança nacional” e “ordem pública” se encontram vivos nessa lei, sendo utilizados como fundamentos para expulsão, perda e não concessão do refúgio. E apesar do processo de concessão de refúgio ser considerado urgente e gratuito, não houve uma estipulação de prazo para resposta do órgão decisório. Além disso, os direitos sociais, econômicos e culturais não foram assegurados expressamente, como também, não faz referência sobre a possibilidade de judicializar a solicitação de refúgio (JUBILUT, 2007).

Essa lei foi fruto da sociedade civil, que buscava caminhos para implementar a Convenção de 1951, logo a elaboração do 1º Plano Nacional de Direitos Humanos pedia a “inclusão do tema dos migrantes e dos refugiados na proposta do Plano, propondo especificamente a adoção do estatuto do refugiado na legislação nacional” (ACNUR, 2010, p.32).

Para Angelini *et al.* (2019), a legislação em questão é insuficiente para abarcar as questões sociais que surgiriam com o crescimento dos fluxos migratórios para a região. E Moreira (2012) complementa, porquanto se por um lado avançou-se na questão do refúgio, por outro, a política migratória brasileira continuava fundamentada sobre o Estatuto do Estrangeiro, além do que, não houve a preocupação com uma política de integração para essa população. Outro ponto importante é que, quando da criação do CONARE, há a exclusão dos refugiados do diálogo, colocando a sociedade civil como representante, o que claramente cria uma

⁷⁴ Órgão administrativo e colegiado com composição tripartite, ou seja, composto por representantes governamentais, não-governamentais e o ACNUR (Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), organização internacional que possui voz, mas sem voto. Dos membros governamentais: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Economia e a Polícia Federal. Dos membros da sociedade civil: a Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro como representante titular, enquanto a Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo como representante suplente.

atmosfera paternalista adotada por algumas instituições, além da falta de contato direto do órgão com os solicitantes de refúgio, distanciando-se das demandas da população refugiada.

O reassentamento como uma medida de solução durável para os refugiados, presente na referida lei, foi uma prática dos governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 - 2010). Consiste em acolher refugiados que já foram reconhecidos por outro país ou pelo ACNUR, contudo, não sendo seguro permanecer no segundo país ou por dificuldade de integração, então “os países de reassentamento seriam, assim, uma espécie de segundo país de acolhida para refugiados que não conseguiram ou não puderam permanecer no país que primeiro os acolheu, sendo, portanto, o terceiro país do refugiado” (JUBILUT, 2007, p. 199). A nova lei abriu espaço para assinatura de um acordo com o ACNUR em 1999, o Acordo Marco para o Reassentamento de Refugiados, com base no artigo 46 da referida Lei de Refúgio, sendo entendida como solução duradoura pelo organismo internacional (JUBILUT, 2007).

Outra mudança que ocorreu durante o governo Fernando Henrique Cardoso foi sobre a relação com os brasileiros no exterior, criando, em 1995, o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior, que tinha por objetivo promover consulados itinerantes. Já que, logo após a redemocratização, iniciou-se um movimento de brasileiros pela reivindicação de seus direitos e suporte do Estado e, por parte do governo, houve a conscientização de que esses emigrantes além de votarem, economicamente representam remessas em dinheiro ao Brasil. Internamente, o mesmo governo realizou uma anistia em 1998, regularizando indocumentados no país (REIS, 2011).

Nesta cronologia, de 2004 a 2012, veremos o retorno de brasileiros do exterior devido a dois fatores: a crise econômica mundial durante 2007 e 2009, que ocasionou grande número de desempregados nos Estados Unidos, Japão e alguns países da Europa, somada à estabilidade econômica alcançada pelo Brasil, encontrando-se em um cenário de recuperação econômica. Destarte, o país voltou a atrair imigrantes de países vizinhos, como os bolivianos em 2009, de lugares distantes como os chineses em 2008, além de portugueses e italianos por conta da crise mundial (BOGUS; FABIANO, 2015; REIS, 2011). Somado a isso, o desenvolvimento econômico e social acrescido da imagem de país emergente, tendo em vista sua entrada no BRICS e a organização de grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, também contribuíram para essa atração. Esse cenário foi decisivo para o fortalecimento da imigração advinda do Sul Global (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020), galgando o Brasil ao posto de país de destino e de trânsito, com a chegada de diversas nacionalidades: angolanos, haitianos, senegaleses, congolese, guineenses, bengalis, ganeses, paquistaneses, sul-americanos, dentre

outras, que inclusive conquistaram vagas de trabalho no mercado formal àquela época (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2016).

Durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) houve o fortalecimento do país como protagonista regional, com uma política externa brasileira de questionamento da hegemonia do Norte sobre o Sul Global e de uma agenda pela defesa dos Direitos Humanos. Traduzindo-se no fortalecimento da cooperação Sul-Sul, em acordos regionais como o Acordo de Residência Mercosul, Bolívia e Chile, e na denúncia das políticas restritivas da União Europeia com relação aos migrantes. Em consonância com essas ações, no ano de 2009, o governo concedeu anistia, regularizando imigrantes indocumentados, como também, assinou a Convenção Internacional sobre Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias⁷⁵ (REIS, 2011), contudo, o Brasil é o único país do Mercosul que até hoje não a ratificou⁷⁶. Cabe esclarecer, sobre os processos de integração regional que favoreceram a mobilidade da região, estes tiveram início na metade do século XX, tendo se intensificado no século XXI com a criação da Comunidade Andina de Nações (CAN), do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da União de Nações Sul-americanas (UNASUL)⁷⁷, sendo cruciais para o aumento da mobilidade humana entre os países sul-americanos (GRANJA; VILLARREAL, 2017).

Nos anos de 2010 a 2012, o Brasil viria a triplicar o número de solicitações de refúgio em seu território, recebendo, principalmente, haitianos, bolivianos, congolezes, além de migrantes forçados de países em conflitos armados na África, Ásia e Oriente Médio, ou seja, em grande parte pessoas provenientes do Sul Global (BOGUS; FABIANO, 2015). Os haitianos, devido ao terremoto de 2010, irão optar pelo Brasil por conta da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), entrando em sua grande maioria pelo território do Acre (FARIA, 2015). Sendo a mesma época do aumento do fluxo de nacionais da República Democrática do Congo e de Sírios devido ao conflito que teve início em 2011, com o governo concedendo “residência por fins de acolhida humanitária” através de portaria interministerial⁷⁸ em 2019, para pessoas afetadas pelo conflito na República Árabe Síria.

⁷⁵ Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1990_Conven%C3%A7%C3%A3o_Internacional_sobre_a_Protec%C3%A7%C3%A3o_dos_Direitos_de_Todos_os_Trabalhadores_Migrantes_e_suas_Fam%C3%ADlias_a_resolu%C3%A7%C3%A3o_45-158_de_18_de_dezembro_de_1990.pdf

Acesso em: 10 abr. 2021.

⁷⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489652>

Acesso em: 30 ago. 2021.

⁷⁷ Devido ao atual presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, o país não faz mais parte da UNASUL.

⁷⁸ Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-9-de-8-de-outubro-de-2019-220791848>. Acesso em: 02 mai. 2021.

Diferente dos fluxos imigratórios recebidos durante os séculos XIX e XX, em que a entrada preponderante era de pessoas advindas da Europa com nível de escolaridade baixo, como demonstra a pesquisa do IBGE (2007) quantificando o número de pessoas que imigraram para o Brasil por nacionalidade. A partir do século XXI essa dinâmica se desloca para o crescimento da imigração de pessoas provenientes em sua maioria do circuito Sul-Sul (CAVALCANTI et. al, 2015). Sendo evidenciada uma tendência à migração para países da mesma região, o que no caso da América do Sul representa 70%⁷⁹, além do que, somado os atentados de 2001 à crise econômica na Europa e nos EUA, veremos o crescimento do controle migratório e um clima não propício para a imigração em direção ao Norte Global (VILLARREAL, 2017).

Importante ressaltar que, em meio a esse contexto e à demora para promulgação de uma nova lei que tratasse das migrações e viesse substituir o arcaico Estatuto do Estrangeiro, foi necessária a utilização de resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Como também, portarias interministeriais durante este longo período pós redemocratização, já que casos concretos surgiram dando “vazão parcial à demanda legal, uma vez que os mecanismos legislativos de criação de uma nova lei estavam em descompasso com a necessidade de soluções dos casos concretos não contemplados pela lei em vigor” (CLARO, 2020, p. 42).

Em 2009 tivemos um Projeto de Lei sobre Migrações, contudo, somente em 2013, durante o governo da então presidenta Dilma Rousseff (2011 - 2016), através do projeto de Lei do senador Aloysio Nunes Ferreira e com a participação ativa da sociedade civil, vislumbraremos o que viria a ser a Nova Lei de Migrações. Contudo, sendo aprovada apenas quatro anos depois, em 24 de maio de 2017⁸⁰, durante o governo de Michel Temer, entrando em vigor através do Decreto no 9.199, de 20 de novembro do mesmo ano, após a realização de 21 vetos não esperados sobre dispositivos que trariam maior proteção aos migrantes, limitando a essência humanitária desta lei tão aguardada (CASTILHO; LIMA, 2020). A Nova Lei de Migrações foi criada com base nas normas de Direitos Humanos, logo a sua construção foi pensada de forma a incluir e proteger os povos indígenas e os indocumentados (SIMIONI; VEDOVATO, 2018). Contudo, os vetos realizados foram na direção de não garantir direitos

⁷⁹ Disponível em: <https://latinoamerica21.com/br/america-do-sul-um-espaco-migratorio-quase-perfeito/>
Acesso em: 28 ago. 2021.

⁸⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm
Acesso em: 30 abr. 2021.

relativos à “organização de uma nova anistia ou a livre circulação de populações indígenas e tradicionais entre fronteiras” (VILLARREAL, 2018, p. 4).

A Nova Lei de Migrações irá se diferenciar em muitos sentidos do Estatuto do Estrangeiro, tanto no entendimento de que pessoas migrantes são sujeitos de direitos e o Estado possui obrigações, quanto no sentido dos destinatários da lei deixarem de ser classificados como os não nacionais, passando a ser: i) imigrante, o não nacional; ii) emigrante, para brasileiros residentes no exterior; iii) residente fronteiriço, para pessoas que residem em áreas de fronteira e realizam migração pendular ao território brasileiro para fins de estudo, trabalho, comércio e atos da vida civil, por exemplo; iv) visitante, para não nacionais com estada de curta duração; e v) pessoas apátridas. Além de prever a coexistência de normas do direito internacional e interno com relação à aplicação, principalmente no que diz respeito ao instituto do refúgio (CLARO, 2020).

A referida lei também trouxe facilidades, como dispor de outros documentos para entrada em território brasileiro para além do passaporte, e ainda simplificou o número de tipos de vistos, sendo eles: visita; visto temporário, nos casos de tratamento de saúde e de acolhida humanitária; e os três vistos ligados às atividades diplomáticas – de cortesia, oficial e diplomático. Além de dar passos importantíssimos, como o de repudiar qualquer tipo de discriminação, outrossim, estabelece dispositivos sobre políticas públicas para migrantes, e desta forma, cria terreno para uma política migratória brasileira alinhada com os princípios dos direitos humanos estabelecidos no artigo terceiro do dispositivo legal (CLARO, 2020), o que de fato ainda não veio a ocorrer. Por outro lado, o direito ao voto não foi garantido e traz em seu art. 45 situações para impedimento de ingresso no território nacional e a retirada compulsória, nestes quesitos assemelham-se com o olhar securitário do Estatuto do Estrangeiro.

Neste dispositivo legal a integração refere-se à “inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas” (BRASIL, 2017), além de dedicar um artigo (Art. 120) sobre a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a qual coordenaria e articularia ações a serem implementadas pelo governo federal em cooperação com os Estados, Municípios e Distrito Federal, incluindo organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas. Contudo, tal plano político que partiria da esfera federal não foi construído, gerando prejuízos para imigrantes e refugiados no país, que se mantêm em situação de vulnerabilidade e às margens da sociedade. A política migratória é de suma importância, pois está para além da documentação - documentado ou indocumentado -, trazendo questões relacionadas à permanência, à qualidade de vida do imigrante e refugiado, tratando de direitos relacionados à educação, saúde, habitação, entre outras questões ligadas à integração local.

Cabe esclarecer que o artigo em questão nunca foi regulamentado, além do que, o Decreto que veio regulamentar a Lei de Migrações não estruturou como se daria a política migratória nacional (PECKER; SQUEFF, 2020).

A partir de 2015, presenciaremos ainda, durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, o início do êxodo venezuelano, se intensificando ao final de 2016 e vindo até os dias atuais, sendo direcionado principalmente para os países fronteiriços com a Venezuela em razão da maioria dos migrantes forçados se encontrarem em situação de extrema vulnerabilidade devido à crise humanitária dando-se no país. Nesse sentido, o Brasil passa a ser um país de destino desse fluxo migratório, principalmente através da fronteira terrestre existente no estado de Roraima. Contudo à época, a posição do CONARE era de que os venezuelanos que aqui chegavam não eram refugiados, mas sim migrantes por questões econômicas, rejeitando os pedidos de refúgio, inclusive chegando a publicar a Portaria Interministerial nº 9, em 14 de março de 2018⁸¹, concedendo a residência temporária, indo na direção oposta à orientação do ACNUR dos países adotarem a definição ampliada dos Refugiados presente na Declaração de Cartagena (PAIVA, 2020). Somente em junho de 2019⁸² o CONARE passaria a reconhecer migrantes venezuelanos como refugiados, e conseqüentemente, a existência de grave e generalizada violação dos direitos humanos ocorrendo na Venezuela.

Apesar da política migratória brasileira no período compreendido de 2016 até os dias atuais ir no sentido de militarizar e, conseqüentemente, controlar as fronteiras existentes, cabe compreender, em comparação com os outros países fronteiriços com a Venezuela, o número de refugiados no Brasil é ínfimo, pois de acordo com dados do ACNUR (2020) mais de 4,5 milhões de venezuelanos deixaram seus lares, sendo que, em 2019 os números apontavam para 1.771.237 refugiados venezuelanos na Colômbia, 452.712 no Chile, 377.864 no Peru, 374.045 no Equador e apenas 123.507 no Brasil, recebendo apenas 2% dos venezuelanos (OIM, 2018).

Cabe elucidar que, justamente nesse período, haverá a volta de um regionalismo centrado na economia, tirando a importância de temas sociais (VILLARREAL, 2018), nesse sentido, presenciaremos na mesma época a intensificação do fluxo venezuelano e a militarização da ajuda humanitária, ainda no governo de Michel Temer, em 2018 com a criação

⁸¹ Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694
Acesso em: 28 ago. 2021.

⁸² Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>
Acesso em: 03 mai. 2021.

da Operação Acolhida⁸³. Estabelecida em Roraima, destinada aos migrantes forçados advindos da Venezuela, com fundamento em três pilares, sendo eles o ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização, com apoio do ACNUR e de entidades da sociedade civil, a operação vem realizando a interiorização dessas populações para outras unidades da federação. De acordo com Pecker e Squeff (2020), a Operação Acolhida vem sendo uma das poucas políticas migratórias em âmbito nacional realizada desde a entrada em vigor da Lei de Migrações, contudo, ela é voltada apenas para venezuelanos que se encontram na região Norte do país, evidenciando a politização da pauta migratória. No ano de 2018 veremos a intensificação dos fluxos venezuelano e haitiano, sendo criada a Portaria Interministerial nº 10⁸⁴, de 06 de abril de 2018, para os nacionais do Haiti e apátridas residentes na República do Haiti, e solicitantes de refúgio, concedendo autorização de residência por acolhida humanitária. Mais uma vez, percebe-se a resistência do governo brasileiro em reconhecer pessoas que chegam ao país como refugiadas, mesmo estando dentro do conceito apregoado pela Declaração de Cartagena.

Segundo dados do Observatório de Migrações (SILVA et. al, 2020), os haitianos figuraram em primeiro lugar como solicitantes de refúgio de 2011 a 2015, porém em 2016 os venezuelanos assumem essa posição com pico histórico em 2018, enquanto a entrada de haitianos atinge seu ápice em 2019. No ano de 2019, as solicitações de refúgio de venezuelanos lideraram em primeiro lugar com mais de cinquenta mil solicitações, seguido pelo Haiti com mais de 16 mil solicitações, ambas representando 82,5% do total, contudo apesar do Haiti configurar em segunda posição, isso não se reflete no número de solicitações deferidas pelo CONARE. Com relação aos deferimentos, de 2011 a 2019 os venezuelanos e sírios figuraram na primeira e segunda posição, respectivamente. Outro dado importante, é que os solicitantes de refúgio advindos de países africanos corresponderam ao maior número de indeferimentos pelo CONARE, podendo ser entendido como reflexo do racismo estrutural. Além disso, fica evidente como houve a mudança do fluxo migratório, que era majoritariamente para o Sudeste, passando a ser para os estados do Amazonas e Roraima.

Em 2019, iniciou o mandato da presidência o ultradireitista Jair Messias Bolsonaro (2019 - atual), quando presenciaremos situações de violações de Direitos Humanos sendo vivenciadas por migrantes e praticadas como política de governo. Sendo eleito com um discurso

⁸³ Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>
Acesso em: 04 mai. 2021.

⁸⁴ Disponível em: [https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/en-us/file/Portaria 10-2018.pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/en-us/file/Portaria%2010-2018.pdf)
Acesso em: 05 mai. 2021.

de ódio, inclusive xenofóbico, no sentido de discriminar pessoas pela sua procedência nacional através das suas falas em público⁸⁵, veremos o atual presidente ferindo a Lei 7.716 de 5 de janeiro de 1989⁸⁶ sobre crimes de preconceito de raça e de cor, pois em seu artigo 1º explicita, que “serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou **procedência nacional**” (BRASIL, 1989, grifo nosso). Inclusive, no final de 2018, quando já eleito, atacou a Lei de Migração em vigor, dizendo que “ninguém quer botar certo tipo de gente para dentro de casa”⁸⁷, e em 2015, enquanto deputado federal, se referiu à população refugiada como “escória do mundo”⁸⁸.

Em janeiro de 2019, assim que tomou posse, o presidente e o ministro das Relações Exteriores à época, Ernesto Araújo, retiraram o Brasil do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular⁸⁹, acordo global celebrado entre Estados-Membros da ONU, com a justificativa infundada de defender a soberania do país, tendo em vista a preservação da soberania ser uma das questões respeitadas pelo pacto, além de desconsiderar o número considerável de brasileiros expatriados. E, conforme afirmado em 2018, que trabalharia para mudar os termos da Legislação Migratória Brasileira⁹⁰, o atual presidente vem sistematicamente publicando portarias como a de número 666⁹¹, publicada em 26 de julho de 2019 e revogada em outubro do mesmo ano, enquanto Sérgio Moro era Ministro da Justiça, estando totalmente em desacordo com a Nova Lei de Migrações. Para Chaves e Ruseishvili (2020), esta portaria não só resgata a figura do imigrante “indesejável”, como também, além de recriar essa divisão permite a deportação sumária ocasionado o ressurgimento do viés securitário na política migratória brasileira.

⁸⁵ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/veja-falas-preconceituosas-de-bolsonaro-e-o-que-diz-a-lei-sobre-injuria-e-racismo.shtml>
Acesso em: 10 abr. 2021.

⁸⁶ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1989/lei-7716-5-janeiro-1989-356354-publicacaooriginal-1-pl.html>
Acesso em: 02 abr. 2021.

⁸⁷ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm>
Acesso em: 10 abr. 2021.

⁸⁸ Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>
Acesso em: 10 abr. 2021.

⁸⁹ Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/brasil-completa-quase-dois-anos-fora-do-pacto-global-para-migracao-da-onu/>
Acesso em: 15 mai. 2021.

⁹⁰ Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/bolsonaro-ataca-lei-de-migracao-e-diz-que-brasil-nao-sabe-o-que-e-ditadura/>
Acesso em: 10 abr. 2021.

⁹¹ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>
Acesso em: 10 mai. 2021.

É ainda durante o governo de Jair Messias Bolsonaro, um governo marcado pela desconstrução de direitos, que a pandemia da Covid-19 chega ao país em fevereiro de 2020, motivando a criação de mais portarias, que inclusive ferem a Lei nº 9.474 de 1997, pois os seus artigos 7ª e 8º permitem a solicitação de refúgio a qualquer momento, além de assegurar, que a entrada irregular não impede a solicitação de refúgio (JUBILUT, 2007). Contudo, o atual governo vem utilizando desses artifícios na tentativa de retirar direitos dos migrantes através de portarias *contra legem*, e como reflexo de medidas autoritárias desse governo, a Defensoria Pública da União (DPU) e entidades da sociedade civil têm atuado no sentido de assegurar direitos através da judicialização dos casos por ações coletivas⁹².

Em plena contradição, no dia 26 de janeiro de 2021, a OIM e o Ministério para a Cidadania do Brasil firmaram um acordo de cooperação técnica para ampliar a Operação Acolhida, contudo, a portaria 652⁹³ entrou em vigor no dia 25 de janeiro de 2021, um dia antes, proibindo estrangeiros de todas as nacionalidades de entrarem no Brasil por terra, contudo, com várias exceções que não incluem os venezuelanos. Por conta deste ato normativo, o governo brasileiro vem impedindo a entrada de pessoas provenientes da Venezuela, alegando ser uma determinação sanitária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)⁹⁴, porém nunca houve orientação para proibição da entrada de venezuelanos por conta da pandemia, inclusive, nas notas técnicas emitidas não existe qualquer recomendação promovendo segregação de país fronteiriço.

Outras portarias foram criadas em meio à pandemia com caráter securitário, como a Portaria Interministerial nº 19 de 23 de março de 2021⁹⁵, que simplificou a documentação para residência temporária dos nacionais de países fronteiriços que não fazem parte do Acordo Mercosul, porém não contemplando quem entrou no país por via terrestre durante o fechamento das fronteiras, condenando os venezuelanos a ficarem indocumentados e passíveis de deportação, evidenciando a política discriminatória do governo Bolsonaro⁹⁶. Enquanto, por um

⁹² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/06/parabens-para-quem-migrantes-e-refugiados-no-brasil-da-pandemia.shtml>
Acesso em: 20 jun. 2021.

⁹³ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-652-de-25-de-janeiro-de-2021-300740786>
Acesso em: 10 mai. 2021.

⁹⁴ Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/governo-bolsonaro-desconsidera-orientacao-da-anvisa-sobre-fechamento-de-fronteiras/>
Acesso em: 15 mai. 2021.

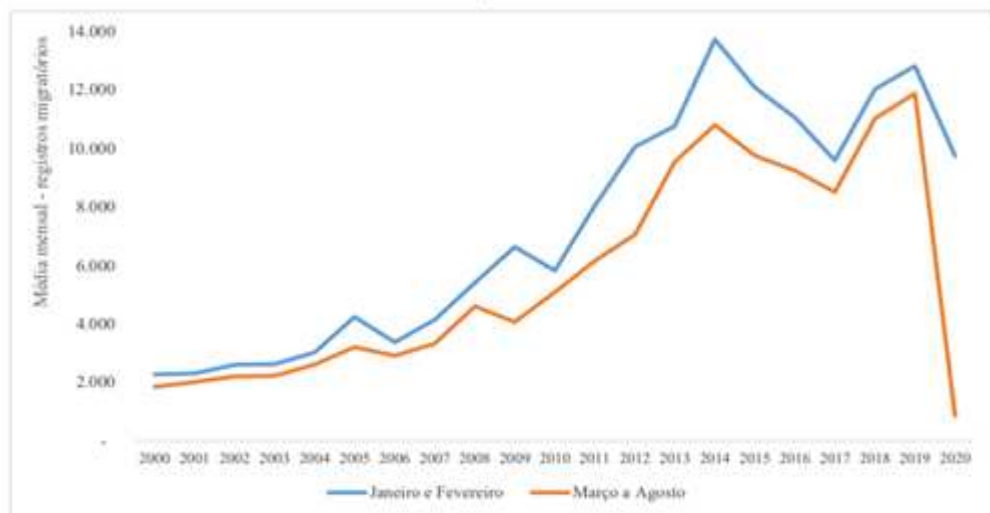
⁹⁵ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mjisp/mre-n-19-de-23-de-marco-de-2021-310351485>
Acesso em: 10 mai. 2021.

⁹⁶ Disponível em: <https://migramundo.com/nova-portaria-sobre-residencia-barra-venezuelanos-que-chegaram-no-brasil-na-pandemia/> Acesso em: 13 mai. 2021.

lado, permite a entrada de turistas e investidores sem controle algum por via aérea, por outro, mantém indocumentados venezuelanos que adentraram o país durante a pandemia.

Cavalcanti e Oliveira (2020) esclarecem o fato das fronteiras do país terem sido impactadas fortemente nos seis primeiros meses de pandemia, refletindo no número de entradas e saídas, que em 2019 representava quase 2,5 milhões de pessoas, passando para em torno de 90 mil nos meses de abril e maio de 2020, e para menos de 40 mil de junho a julho, fazendo com que o país recebesse 75% menos imigrantes comparando com 2019. Ou seja, forçando as solicitações de refúgio recuarem ao nível anterior ao êxodo venezuelano, por outro lado, houve aumento de deportações por não nacionais podendo estar relacionado com as portarias.

Figura 2 - Média mensal do número de registros migratórios, segundo ano e mês de entrada no Brasil (2000 – 2020)



Fonte: elaborado pelo OBMigra a partir dos dados da Polícia Federal do SisMigra, 2020.

O impacto na entrada de imigrantes e refugiados foi diferente a depender da unidade da federação, pois apesar da existência de diversas portarias interministeriais controlando a entrada no Brasil, na prática, o controle de fronteira vem ocorrendo a depender do poder aquisitivo e nacionalidade da pessoa em trânsito. Desta forma, em Pacaraima (RR) iremos registrar uma queda de até 70% nos registros de entrada, em Municípios localizados na região sul essa redução foi ínfima ou até inexistente. No caso específico do Rio de Janeiro, de 2019 a 2020, o Estado e o Município perderam entradas em valores muito similares, 56,8% e 57,7% respectivamente, e no que diz respeito às solicitações de refúgio, o Estado teve um decréscimo de mais de 80% (CAVALCANTI *et al*, 2020).

2.2 A LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA CONTEMPORÂNEA NO BRASIL E NO RIO DE JANEIRO

Os imigrantes e refugiados, quando adentram o território nacional, passam a estar sujeitos tanto às políticas de âmbito nacional como também às de nível local, sendo implementadas através dos Estados e Municípios. Neste raciocínio, a política externa tem destacada importância na área da imigração e refúgio, pois norteia a resposta que será dada quando da entrada, ou seja, da admissibilidade dessas populações nos países de acolhida. Sendo importante destacar, o fato das respostas poderem sofrer variação de acordo com fatores ideológicos, como também, culturais e religiosos (MOREIRA, 2015) ou segundo o programa de governo vigente. Por outro lado, a política doméstica irá abranger fatores relativos às condições de vida dessa população nos Municípios, desdobrando-se na política de integração, sendo essa focada na inserção dessas populações na sociedade receptora em âmbito econômico, cultural e social nas cidades (MOREIRA, 2012), sendo que, a elaboração de tais políticas passa pela distribuição de competências, oriunda do pacto federativo brasileiro.

A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 definiu em seu art. 1º, caput, que o Brasil se constituiria uma “República Federativa do Brasil” (BRASIL, 1988), assim, adotando a forma federativa de Estado e a forma republicana com o sistema presidencialista de governo (LENZA, 2010). Desta forma, após longos 21 anos de ditadura, o Estado Democrático de Direito foi formado através da união indissolúvel entre os Estados, Municípios e Distrito Federal, tendo como principal característica de tal federação a repartição de competências, garantindo assim a autonomia entre os entes federativos⁹⁷, pois ao entrarem no pacto federativo, renunciam à sua soberania para serem autônomos.

Neste sentido, a soberania passa a ser característica apenas do Estado Federal, da República Federativa do Brasil, que no plano internacional é representada pela União Federal, contudo, no campo doméstico, a União é uma unidade federativa autônoma dentro da composição do Estado brasileiro (BULOS, 2012; ENAP, 2017; LENZA, 2010). O federalismo brasileiro pode ser classificado como um federalismo por desagregação, já que o Estado unitário se descentraliza quando da Proclamação da República. Também pode ser classificado como cooperativo, neste formato, as atribuições são realizadas de forma comum ou concorrente. No

⁹⁷ Para o Constitucionalista José Afonso da Silva (2005), os Municípios não são entes federativos, pois não existe federação de Municípios, apenas de Estados. Também argumenta, o fato de continuarem sendo divisões dos Estados e de poderem sofrer intervenção estatal.

Brasil existe uma tríplice estrutura em que a União representa a ordem central, enquanto os Estados seriam as ordens regionais, e por fim, os Municípios as ordens locais (LENZA, 2010).

Os Municípios são pessoas jurídicas de direito público interno e autônomas, que possuem características como auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação (LENZA, 2010; SILVA, 2005). Com relação às competências não legislativas, existem dois tipos, a comum, elencada no art. 23 da Carta Magna, as quais os quatro entes federativos compartilham, e a privativa, cabendo apenas ao Município e se encontra definida no art. 30, nos incisos III a IX do mesmo documento. Quanto às competências legislativas, são elas: expressa; de interesse local; suplementar à legislação estadual e federal quando houver interesse local; relativa ao plano diretor; e competência tributária expressa (LENZA, 2010). Para Bulos (2012) a competência dos Municípios foi enumerada parcialmente, pois garantiu ao ente municipal com o art. 30, inciso I, o direito de legislar sobre interesses locais, ou seja, o Município possui competências exclusivas não enumeradas exaustivamente neste dispositivo, entendimento possibilitado pela expressão “assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988).

Para Silva (2005), a Constituição outorga quatro capacidades de autonomia aos Municípios, sendo elas: política, normativa, administrativa e financeira. Sendo que, tais atribuições diferem do regime anterior, já que antes da Carta Magna eram geridos pelos Estados, porém a partir de 1988 passam a ter sua Lei Orgânica, simbolizando a Constituição dos Municípios. Neste raciocínio, possuem autossuficiência para legislar e encabeçar políticas públicas de interesse local, inclusive sobre o assunto desta pesquisa, ou seja, segundo a interpretação dessa pesquisadora, a Carta Magna concede à cidade do Rio de Janeiro autonomia para legislar sobre integração local dos refugiados e imigrantes, não havendo impedimento algum nesse sentido.

Alinhada com a importância da criação de políticas específicas e do engajamento dos entes federativos, surge, em 2014, a iniciativa organizada pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça, conhecida como a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR)⁹⁸. O evento preocupou-se em trazer as vozes dos imigrantes e refugiados através de conferências locais – nos Estados e Municípios – e conferências livres, realizadas pelas organizações da sociedade civil e universidades, por meio do debate, trazendo à tona especificidades da população imigrante e refugiada com o intuito de converter em mudanças mediante a criação de políticas públicas, assim, representando um marco dos direitos humanos ao possuir como objetivo criar um plano e política nacional de migração.

⁹⁸ Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/comigrar.pdf>
Acesso em: 20 ago. 2021.

Ao final, gerou-se um caderno de propostas direcionadas ao governo federal, inclusive, reconhecendo a importância dos governos locais, como: a articulação do governo federal com entes locais; a criação do fundo nacional para migrantes com repasse para os Estados e Municípios; habilitação dos equipamentos públicos para que os Municípios possam realizar atendimento específico; trabalho em conjunto entre Municípios e Estados; assegurar a autonomia dos Municípios na criação de políticas migratórias, devendo ser pensadas e implementadas em nível local.

A conferência consultiva ocorreu três anos antes da aprovação da Lei de Migrações, contudo, o dispositivo legal incorporou elementos trabalhados durante a COMIGRAR, como o art. 120, que prevê a criação de uma Política Nacional Migratória, todavia, quatro anos passaram-se desde a sua promulgação e permanece sem regulamentação. Por outro lado, iniciativas locais tiveram início no evento, como a assinatura de um Termo de Compromisso⁹⁹ entre a União, a Prefeitura, o governo de São Paulo e do Acre, pensando na população haitiana e no atendimento e integração desses imigrantes. Ainda em 2014, é inaugurado em São Paulo o Centro de Integração da Cidadania do Imigrante¹⁰⁰ - CIC do Imigrante¹⁰¹, oferecendo serviços específicos¹⁰² como atendimento jurídico, carteira de trabalho, CPF, curso de língua portuguesa e abertura de conta bancária. Como também, teve início a Casa de Passagem Terra Nova e o Centro de Acolhida para Imigrantes da Prefeitura¹⁰³.

Para Leão (2017, p. 118), “grande parte das mudanças a partir de 2013 nas políticas de imigração nos níveis federal e estadual no Brasil está de certa maneira relacionada com os desenvolvimentos na política municipal para imigrantes em São Paulo”, devido ao seu ineditismo, vem inspirando práticas em nível nacional, além de surpreender, pois mesmo com a mudança de governo em 2017 as políticas públicas se mantiveram (BARALDI; SAMPAIO, 2019). Nesse sentido, a experiência do Município de São Paulo vem delinear as políticas públicas locais, como também cabe reconhecer o papel fundamental das organizações da sociedade civil ao demandarem respostas para as questões vivenciadas pela população

⁹⁹ Disponível em: <https://migramundo.com/comigrar-termina-mas-debate-e-mobilizacao-precisam-continuar/>
Acesso em: 30 ago. 2021.

¹⁰⁰ A criação do CIC do Imigrante em São Paulo foi possível graças ao Termos de Ajustamento de Conduta assinados com empresas acusadas de utilizar trabalho de imigrante em situação análoga à escravidão. O Ministério Público do Trabalho indicou o CIC para as empresas investirem em projetos sociais de auxílio à população imigrante e refugiada.

¹⁰¹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/173706>
Acesso em: 30 ago. 2021.

¹⁰² Disponível em: <https://migramundo.com/sao-paulo-passa-a-contar-com-o-cic-do-imigrante-na-barra-funda/>
Acesso em: 30 ago. 2021.

¹⁰³ Disponível em: <https://migramundo.com/sao-paulo-passa-a-contar-com-o-cic-do-imigrante-na-barra-funda/>
Acesso em: 30 ago. 2021.

imigrante e refugiada, tendo em vista que no Brasil essa população ainda não possui direitos políticos (LEÃO, 2017), contudo, as pessoas imigrantes e refugiadas também utilizam de formas não convencionais de manifestação política para terem seus direitos reconhecidos (BARALDI; SAMPAIO, 2019).

Por fim, Baraldi e Sampaio (2019, p. 15) explicam a importância das políticas a nível local:

Os governos locais são os principais atores políticos na inclusão da população migrante na maioria dos serviços públicos e estão na linha de frente para responder aos desafios e se beneficiar das oportunidades advindas dos fluxos migratórios internacionais. Pensar a migração a partir da experiência dos municípios implica mudar o tradicional foco de análise em matéria de migrações do Estado nacional para os governos locais. Embora as autoridades locais frequentemente não participem da formulação de políticas migratórias, elas acabam sendo convocadas a lidar com a temática por possuírem responsabilidades específicas na implementação de políticas que se expressam em seu território. Como consequência desta característica, o município deve ser capaz de atuar na articulação entre sociedade civil, iniciativa privada, seus próprios órgãos e as demais instâncias governamentais. Logo, mecanismos democráticos participativos, tais como audiências e consultas públicas e comitês com membros da sociedade civil tem como objetivo contribuir, através da inclusão de vários atores nos espaços de formulação e controle social da política, da universalização da cidadania e da igualdade de direitos. Desta forma, possuem o objetivo de estender a atores diversos e plurais a possibilidade de influir em processos políticos; aumentar a transparência da gestão pública; difundir a agenda política e promover o aprendizado coletivo junto à população. Estão, ainda, diretamente vinculados à efetividade da política pública.

2.3 BREVE HISTÓRICO E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro é uma das menores unidades políticas da federação, com 43.750,426 quilômetros quadrados, apesar de possuir a terceira maior taxa demográfica do país de acordo com dados estimados de 2020¹⁰⁴. E em 2010, o Rio de Janeiro foi considerado o segundo Município do Brasil com maior densidade demográfica, ou seja, com mais de cinco mil habitantes por metro quadrado¹⁰⁵.

Tal território passou por vários estados jurídicos desde quando Gaspar Lemos desembarcou em 1502 na região. No início do período colonial, foi Capitania de São Tomé e São Vicente, sendo fundada a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro por Estácio de Sá em 1565 para expulsar os franceses do território. No século XVII, surge a Capitania do Rio de Janeiro devido à doação de sesmarias para cultivo de café e de cana de açúcar. Em XVIII, com

¹⁰⁴ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/pesquisa/48/48982?tipo=ranking&indicador=48985>
Acesso em: 22 mai. 2021.

¹⁰⁵ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>
Acesso em: 22 mai. 2021.

a descoberta do ouro nas Minas Gerais, alcança suma importância no escoamento do metal para o porto, tornando-se capital do Brasil em 1763 e, conseqüentemente, do vice-reino. Com a instalação da família real em 1808, a cidade se fortalece politicamente e, em 1824, passa ao status de Município neutro da Corte. Já com o advento da República, passa a constituir o Distrito Federal, o que perdurará até 1960, quando é transferido para Brasília, passando ao status de nova unidade da federação - o Estado da Guanabara. Em 1973, os Municípios são criados durante a ditadura militar, mas somente em 1974 o Município do Rio de Janeiro torna-se a capital do Estado do Rio de Janeiro, devido à fusão com o Estado da Guanabara, assim, passando a ter o território que conhecemos hoje e foi descrito acima (ELICHIER; REIS, 2010).

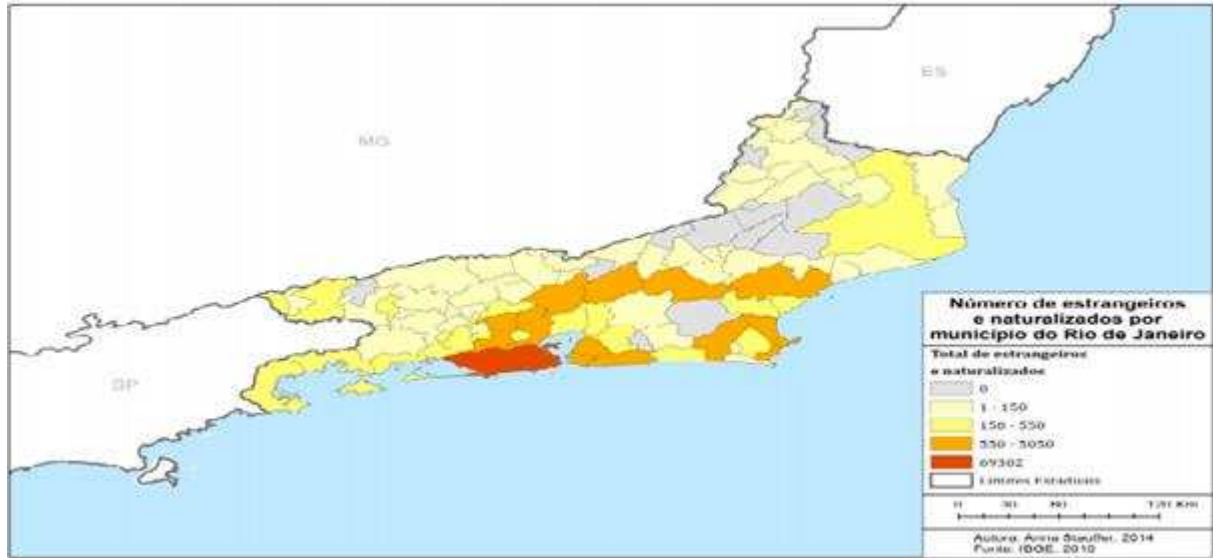
Uma magnitude espacial que cresceu sem ordenamento e planejamento desde o projeto de urbanização de Pereira Passos, ocasionado uma grande disparidade regional no território, empurrando as camadas com menor poder aquisitivo para a periferia metropolitana. Importante lembrar, com relação à industrialização do Sudeste a partir de 1930, esta atrairia deslocados internos devido aos latifúndios de terra e à modernização da agricultura no Nordeste, gerando um fluxo migratório de mão de obra barata, formado justamente por quem também viria a habitar as periferias do Rio de Janeiro (ELICHIER; REIS, 2010), o subúrbio e as áreas da Baixada Fluminense. Sendo mais a frente habitada por imigrantes e refugiados, como mostra a pesquisa de Cidade (2018), indicando uma alta concentração populacional de refugiados na cidade do Rio de Janeiro, seguida de uma queda, porém ainda expressivo número habitando a periferia, concentrada na Baixada Fluminense e Niterói.

De acordo com o censo do IBGE de 2010¹⁰⁶, o Estado do Rio de Janeiro figurava em importância como a segunda unidade da federação com o maior número de residentes estrangeiros no país, confirmando a tendência histórica¹⁰⁷ de concentração de imigrantes na região Sudeste-Sul (PASTORAL DO MIGRANTE; REDE MIGRAÇÃO RIO, 2015) ao mesmo tempo que aponta a região como a principal geradora de fluxos de brasileiros emigrantes, estando o Estado em quinta posição (IBGE, 2011). Tal cenário evidencia a importância do estudo do centro urbano em questão, pois a Região Metropolitana do Rio de Janeiro concentra, conforme mapa abaixo, 72,4% de estrangeiros e naturalizados brasileiros no Estado do Rio de Janeiro.

¹⁰⁶ Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>
Acesso em: 05 fev. 2021.

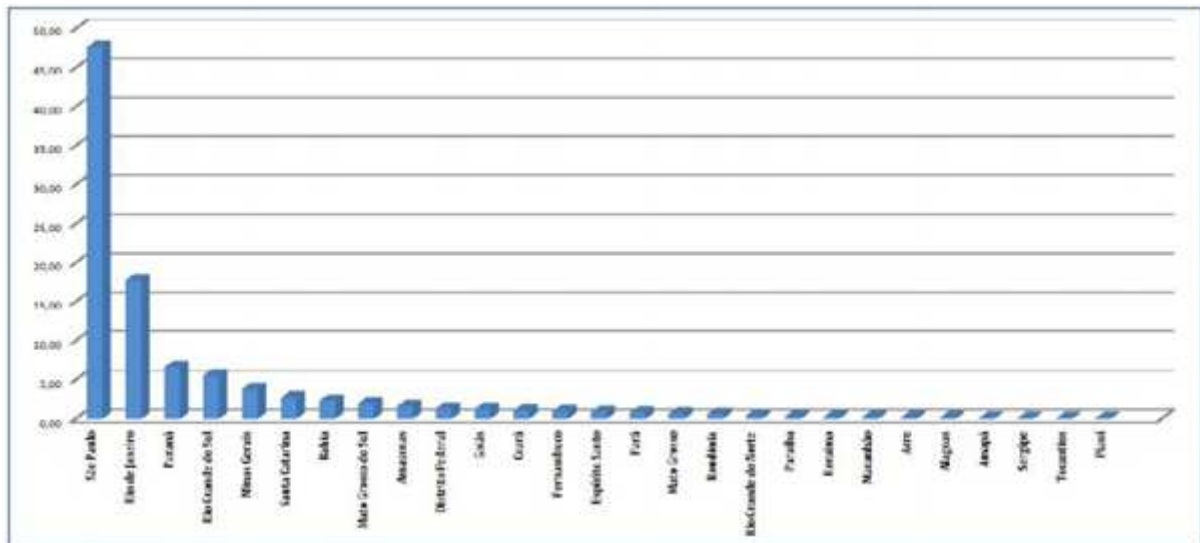
¹⁰⁷ Tendência esta que será modificada com o fluxo de venezuelanos para a região Norte do Brasil a partir de 2014.

Figura 3 - Distribuição dos estrangeiros e naturalizados brasileiros residentes no Estado do Rio de Janeiro por Município (2010)



Fonte: IBGE, 2010.

Figura 4 - Distribuição percentual dos estrangeiros residentes no Brasil por Unidade da Federação (2010)



Fonte: IBGE, 2010.

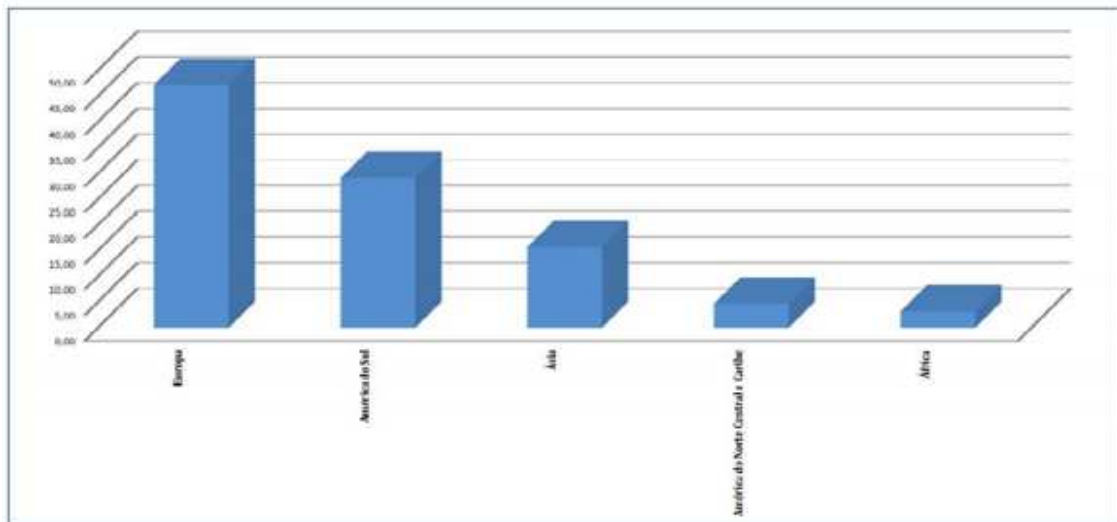
Importante ressaltar, que o censo é uma base de dados fundamental no Brasil para o estudo das migrações, ocorrendo desde 1872¹⁰⁸. Apesar do recorte temporal da pesquisa ser de 2015 a 2020, o recenseamento utilizado nessa pesquisa data de 2010 justamente por ser o levantamento mais recente, visto que, conforme informação confirmada pelo órgão através de e-mail¹⁰⁹, o próximo censo ocorrerá somente em 2022, ou seja, temos uma defasagem de dados

¹⁰⁸ Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/censos-demograficos.html>
Acesso em: 21 mai. 2021.

¹⁰⁹ Informação fornecida por e-mail no dia 21/05/2021.

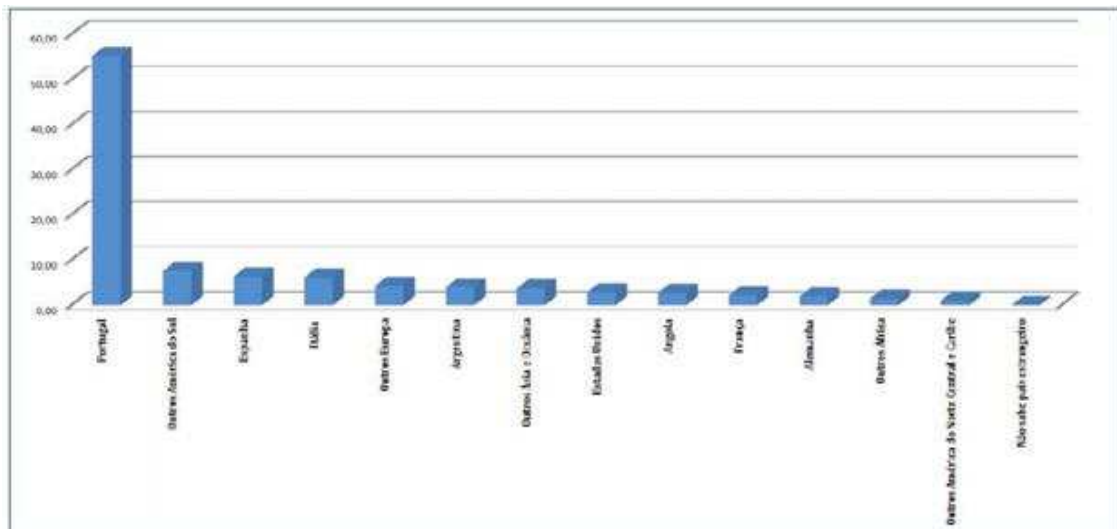
em treze anos até a próxima atualização. Além disso, cabe evidenciar a existência da subnumeração, ainda mais tratando-se de pessoas indocumentadas e em situação de vulnerabilidade.

Figura 5 - Distribuição percentual dos estrangeiros residentes no Brasil, segundo região de origem (2010)



3Fonte: IBGE, 2010.

Figura 6 - Distribuição percentual dos estrangeiros residentes no Brasil, segundo país de origem (2010)



Fonte: IBGE, 2010.

Analisando as figuras 5 e 6, percebe-se a transição que se inicia, evidenciando a chegada de outras nacionalidades para além das europeias (47,25%), que começam a escolher o Brasil como país de destino, consequentemente refletindo a nível local. Desta forma, em números, os sul-americanos (29,12%) se encontram em segunda posição, seguida da Ásia (15,69%), tanto no país quanto na cidade do Rio de Janeiro, conforme evidenciado pelos gráficos. Contudo,

nesse mesmo período, houve uma redução no número de estrangeiros nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo por consequência da desconcentração dos fluxos. Nesta análise, os sul-americanos representam a maior participação relativa na cidade do Rio de Janeiro, seguido por colombianos e argentinos, divergindo do crescimento no número de bolivianos no cenário nacional, por representarem o quarto maior grupo, e dos paraguaios que não possuem participação relativa no estado do Rio de Janeiro.

Vale ressaltar que a imigração africana foi mais expressiva para o estado do Rio de Janeiro, com o predomínio de angolanos. Tais dados já evidenciavam o que ocorreria nos próximos anos, o crescimento significativo de imigrantes e refugiados principalmente sul-americanos no território brasileiro. O número de europeus que adentraram o estado é liderado principalmente por portugueses qualificados em meio à crise econômica em Portugal à época, por outro lado, Itália e Japão perdem expressividade no quadro nacional. Cabe elucidar, justamente pela Região Metropolitana do Rio centralizar a maior parte da atividade econômica do Estado, consequentemente acaba por atrair um maior número de imigrantes do Estado para essa região (PASTORAL DO MIGRANTE; REDE MIGRAÇÃO RIO, 2015).

Segundo o Observatório SEBRAE/RJ¹¹⁰, desde 2012 os níveis de desemprego no Estado do Rio de Janeiro vêm crescendo e se mantendo acima da média do país e da região sudeste. E, em 2015, houve a interrupção do crescimento da formalização no mercado de trabalho, ocasionando o aumento dos números de trabalhadores por conta própria, como também do desemprego e da informalidade na periferia, local com maior perda salarial. Tal cenário afetou diretamente a renda de imigrantes e refugiados em busca de postos de trabalho, já que existe um número significativo de refugiados vivendo nessas regiões. Ainda, “os dados do Caged sinalizam que a crise de emprego no Estado do Rio de Janeiro começou a atingir os imigrantes já no ano de 2015, ao contrário do que foi verificado no restante do país” (LEMES; OLIVEIRA, 2016), pois em “2011, representou 57,0% das admissões de trabalhadores solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e refugiados, no mercado de trabalho formal do Sudeste, enquanto em 2019 contribuiu com 12,3% do total de admissões” (SILVA *et al*, 2020).

A pesquisa do Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil¹¹¹, de 2019, realizada pelo ACNUR, evidencia a dificuldade para a revalidação de diplomas dos refugiados, por certo, mesmo possuindo altas taxas de escolaridade acima da média brasileira, não se traduz em

¹¹⁰ Disponível em: [https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal Sebrae/UFs/RJ/Menu Institucional/Nota45.pdf](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Menu%20Institucional/Nota45.pdf)
Acesso em: 10 mai. 2021.

¹¹¹ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Online.pdf>
Acesso em: 30 mai. 2021.

emprego e renda. Também revela que o mercado de trabalho se mostra um desafio no sentido de exigir o domínio do idioma, além do preconceito existente na sociedade pelo fato de terem origem diversa da brasileira. Juntando o cenário de crise econômica do Rio de Janeiro com a desclassificação econômica apontada na pesquisa, pode-se constatar que vem se desenhando um cenário de dificuldades e resistência para essas populações advindas do circuito Sul-Sul. Ainda sobre a pesquisa mencionada, cabe esclarecer sua abrangência nacional, mas traz dados importantes para melhor compreendermos a realidade da integração no país, guardando as devidas diferenças regionais, sendo mais bem exploradas no que diz respeito à cidade do Rio de Janeiro no capítulo 3.

Antes disso, alguns dados são de extrema relevância e merecem ser expostos. Sobre a integração jurídica, 33% revelaram desconhecer seus direitos e deveres, por outro lado, referente à documentação o saldo é positivo, pois 99% dos entrevistados possuem CPF (Cadastro de Pessoa Física) – imprescindível para solicitar o auxílio emergencial – 92% possuem RNE (Registro Nacional do Estrangeiro, atual RNM) e 84% possuem carteira de trabalho. Quanto ao acesso aos serviços públicos, como o de saúde, segue sendo o mais utilizado por 91%, seguido pelos educacionais com 41%, e de assistência social com 19%, o que reflete diretamente no acesso aos benefícios sociais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Previdência e Programas de Transferência de renda, alcançando apenas 17,8% dos entrevistados, mas por outro lado, o Programa Bolsa Família atende 83% dos refugiados. Já no que tange a integração sociocultural, cabe evidenciar que 91% possuem amigos brasileiros, sendo que 76,6% realizam atividades sociais com brasileiros, contudo 23,4% se mantêm em seu ambiente natal ou doméstico. A integração política se mostra fortemente com um desejo, ou seja, 80,6% desejariam votar e 60% em serem votados. Por fim, 41% narraram ter sofrido algum tipo de preconceito, pelo fato de ser estrangeiro (73,5%) e/ou negro (52%), apesar de existirem leis coibindo tal tipo de prática. A breve trajetória trazida por essa pesquisa evidencia como o passado eugenista e escravagista do Brasil reflete na forma em que imigrantes e refugiados são recebidos pela nossa sociedade, perpassando questões de raça, classe, gênero e nacionalidade.

Segundo o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹¹² realizado entre 1998 e 2014, a cidade do Rio de Janeiro era a segunda maior cidade de chegada no país, atrás somente da cidade de São Paulo, sendo que 19% dos refugiados entraram pelo Rio de

¹¹² Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf.
Acesso em: 10 out. 2020.

Janeiro, desse número, 12,4% permaneceram no Rio de Janeiro como cidade de domicílio. Tal configuração se transforma, como pode ser verificado na Plataforma Interativa de Refúgio em Números¹¹³, mostrando que, de janeiro de 2017 a agosto de 2020, o Estado do Rio de Janeiro está na sétima posição em solicitações de refúgio decididas pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), foram 980 solicitações, sendo 611 reconhecidos como refugiados.

Tendo em vista a relevância dos números apresentados, cabe relembrar a criação e existência do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados Migrantes (CEIPARM), que oferece um espaço importante de debate sobre a temática da imigração e refúgio na cidade e estado do Rio de Janeiro. Logo, as reuniões ocorrem a cada dois meses com o intuito de monitorar e executar o Plano Estadual de Políticas em Atenção a Refugiados (PEAR/RJ)¹¹⁴, aprovado em 2014, trabalhando nas seguintes frentes: documentação, educação, emprego e renda, moradia, saúde e ambiente sociocultural, com o objetivo de proporcionar uma melhor integração. Para Alchrone (2019, p.14), com relação ao CEIPARM, este:

está longe de viabilizar as diretrizes colocadas nos eixos principais do Plano aprovado. Contudo, é um dos únicos espaços, se não o único onde as instituições dialogam e realizam ações com sentido público e coletivo para a proteção de migrantes e refugiados, no estado. O CEIPARM está longe de viabilizar as diretrizes colocadas nos eixos principais do Plano aprovado.

Complementando a análise, Brandão e Tavares (2018) enfatizam na pesquisa realizada com mulheres refugiadas no Rio de Janeiro:

É importante ressaltar que, a partir do momento em que o Brasil passa a acolher pessoas refugiadas em seu território, é importante garantir-lhes acesso, por meio de políticas públicas, a direitos sociais, culturais, econômicos, civis (e políticos), tendo por base o que preleciona a Constituição Federal de 1988 e outras legislações nacionais. A percepção, de acordo com os relatos de entrevista, é que esse processo de inclusão tem se promovido, no Rio de Janeiro, por meio da atuação de uma única ONG. Através deste ponto de vista, pessoas refugiadas **acabam por não contar com um programa perene de apoio institucional ao seu processo de integração na sociedade brasileira, o que reforça a situação de vulnerabilidade da experiência de chegada**. Terceirizar a atuação pública não deve ser a função deste Terceiro setor, e depender dele, sem que haja a promoção de um plano de mudança público de médio e longo prazo é uma política de ausência estatal que vai de encontro com os compromissos assumidos pelo Brasil em ordem nacional e internacional (BRANDÃO; TAVARES, 2018, p. 122, grifo nosso).

As pesquisadoras Alchorne *et al* (2019) ainda ressaltam:

¹¹³ Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWtMdBm2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzZMOTgxLTY2NjQtNDZlZzNC04YTBlTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9.>

Acesso em: 10 out. 2020.

¹¹⁴ Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/54eaead56.pdf>

Acesso em: 11 ago. 2021.

Ainda não há a constituição formal de uma política municipal do Rio de Janeiro voltada exclusivamente à migração e ao refúgio. No âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos existem ações pontuais para o atendimento e acompanhamento de situações que surgem nos equipamentos e em outros locais. Recentemente o Ministério de Justiça propôs a implementação de um Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante (CRAI) na cidade, mas não seguiu com a proposta tendo em vista corte nos gastos do governo federal. Há uma articulação direta e permanente de profissionais desta secretaria com os agentes institucionais que participam do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes (CEIPARM), que tem viabilizado a formação e ampliação de uma rede local integrada (ALCHORNE et. al, 2019, p. 12, grifo nosso).

Para Benevenuto e Dias (2019), que realizaram uma pesquisa-ação sobre o acolhimento dos refugiados na cidade do Rio de Janeiro, o acesso aos direitos econômicos e sociais para a categoria dos refugiados possui deficiências, sendo mais uma expectativa de direitos, pois as maiores dificuldades de acesso ocorrem no campo da autonomia, emprego/trabalho, alimentação, acesso à saúde, moradia, segurança, educação e reconhecimento cultural. Para Tavares e Brandão (2018) a situação das mulheres refugiadas no Rio de Janeiro é ainda mais vulnerável, pois mesmo tendo qualificação, elas acabam por encontrar espaço apenas nos trabalhos domésticos, evidenciando uma condição de maior desigualdade.

A partir do fato de que a cidade do Rio de Janeiro não possui políticas públicas específicas para migrantes (BRANDÃO; TAVARES, 2018; CIDADE, 2018; MOREIRA; 2014; THOMÉ, 2018), desta forma, a consequência direta é o compartilhamento das políticas públicas voltadas para a população local (MOREIRA, 2012; THOMÉ, 2018). Como no caso do programa de distribuição de renda Bolsa Família¹¹⁵ e do BPC LOAS¹¹⁶, um benefício assistencial para pessoas idosas acima de 65 anos ou com deficiência, e renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo¹¹⁷, ambas são políticas públicas em nível federal que podem ser acessadas pela população imigrante e refugiada em qualquer cidade do Brasil, porém não são políticas que possuem essas populações como destinatárias, logo, não levam em conta necessidades específicas. Segundo Cooper *et al* (2016, p. 55), no Rio de Janeiro não existe verba direcionada para a implementação de políticas públicas para migrantes, “há a visão de aprimorar os serviços existentes para atender os migrantes, em vez de criar serviços específicos para essa população.”

Tal postura de compartilhamento de políticas públicas acarreta dois problemas: a falta de políticas direcionadas, desconsiderando flagrantemente as necessidades e os direitos das

¹¹⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm
Acesso em: 07 mai. 2021.

¹¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm
Acesso em: 07 mai. 2021.

¹¹⁷ Pessoas imigrantes e refugiadas possuem o direito de acessar essas políticas estando dentro dos requisitos de vulnerabilidade enumerados pelas leis em questão.

populações imigrantes e refugiadas; como também, reforça discursos xenofóbicos, pois os habitantes locais em seu imaginário culpabilizam essas populações pela escassez de vagas nos serviços públicos, esquecendo-se que o Estado já era falho e oferecia um serviço precário, que antes já não atendia minimamente a população local. Essa reflexão é importante no sentido de compreender que o número de imigrantes e refugiados recebidos pelo Brasil como um todo e pela cidade do Rio de Janeiro, é considerado estatisticamente pequeno ao compararmos com o número absoluto da população brasileira, como também com o número de imigrantes nos países ao entorno e dos brasileiros emigrantes. Nesse sentido, o discurso xenofóbico além de ser crime, também não encontra fundamentos.

Outro ponto relevante a ser analisado, diz respeito à cidade em questão possuir legislação específica para imigrantes e refugiados, dito isto, analisaremos o arcabouço legal que se encontra vigente para população imigrante e refugiada na cidade do Rio de Janeiro, incluindo Leis de enfoque nacional, visando desvelar o que preveem para as entidades locais no que tange mais especificamente a integração local. Iniciaremos com a análise da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro¹¹⁸, que não faz referência em nenhum capítulo às palavras: migrante, imigrante e refugiado. Somente no Art. 30, quando trata das competências do Município, veremos a palavra “estrangeiro” (RIO DE JANEIRO, 2010) associada ao turismo, ou seja, a Constituição Municipal se preocupou com a segurança dos turistas imigrantes, ao garantir apoio da guarda municipal a esse grupo, contudo, desconsideraram nesse arcabouço legal os fluxos migratórios que vêm desaguando na cidade. E, apesar do art. 312 da Lei Orgânica do Rio de Janeiro assegurar a prestação de assistência social pelo Município “a quem dela necessitar” (RIO DE JANEIRO, 2010), inclusive garantindo a participação da população na criação de políticas nesse sentido, na prática, observamos pouquíssimas iniciativas se efetivarem e englobando a população imigrante e refugiada da cidade em questão.

Olhando para o Sudeste do Brasil, a cidade do Rio de Janeiro difere de São Paulo nos quesitos legislação e políticas públicas específicas para acolher e integrar a população migrante. A cidade de São Paulo vem sendo pioneira em vários sentidos, pois antes mesmo do surgimento da Nova lei de Migração, criou uma Coordenação de Políticas para Migrantes em 2013, para definir prioridades, resultando em centros de acolhida específicos, e em 2016, criou a Lei Municipal 16.784 estabelecendo uma Política Municipal para Imigrantes na cidade de São

¹¹⁸ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-rio-de-janeiro-rj>
Acesso em: 10 mai. 2021.

Paulo¹¹⁹, sendo formulada de forma transversal, ou seja, incluindo o Conselho Municipal de Imigrantes quando da sua elaboração, institucionalizando políticas públicas para essa população. Como também lançou, em 2020, o primeiro Plano Municipal de Políticas para Imigrantes¹²⁰, com o objetivo de ser um plano de ação de políticas públicas com vigência até 2024, novamente sendo elaborado de forma participativa, incluindo quem é destinatário das ações.

Quanto às legislações em âmbito estadual no Rio de Janeiro, percebe-se algumas iniciativas, como a criação do Dia do Refugiado¹²¹, a isenção no pagamento¹²² de taxas de serviços estaduais para concessão de cédula de identidade ou de segunda via aos migrantes em estado de pobreza e, principalmente, a lei que institui o Programa Estadual de Acolhimento de Refugiados no Estado do Rio de Janeiro, através do decreto e sanção da Lei 8.253 de 14 de Dezembro de 2018¹²³, prevendo as seguintes garantias: cadastro nos programas habitacionais do Estado; enquadramento em Programas de Assistência Social; oferta de cursos de língua portuguesa; qualificação profissional de jovens e adultos; matrícula dos menores no sistema regular de ensino público; incentivo à realização e participação de eventos para manifestações culturais regionais dos países de origem; investimento para pequenos e microempreendedores; encaminhamento para cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS) e para o Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda.

O mesmo diploma legal trata sobre a criação de convênios com instituições públicas e privadas, religiosas e afins com o intuito de criar unidades de acolhimento, já que o estado e município do Rio de Janeiro não contam com espaços específicos para acolher, restando às pessoas em situação mais vulnerável ficarem em situação de rua, ou contarem com o apoio da sociedade civil, ou até mesmo, utilizar os abrigos voltados para os nacionais em situação de

¹¹⁹ Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16478.pdf>
Acesso em: 10 mai. 2021.

¹²⁰ Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano_Municipal_Produto_Final_Atualizado_02.pdf

Acesso em: 10 mai. 2021.

¹²¹ Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-7274-2016-rio-de-janeiro-altera-a-lei-5645-de-06-de-janeiro-de-2010-que-consolida-a-legislacao-relativa-as-datas-comemorativas-no-estado-do-rio-de-janeiro-instituindo-o-dia-do-refugiado-a-ser-comemorado-no-dia-20-de-junho>

Acesso em: 02 mai. 2021.

¹²² Disponível em: www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jsp?_afLoop=33998505748686720&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC40851393000&_adf.ctrl-state=k7e9f14om_63

Acesso em: 02 mai. 2021.

¹²³ Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/3f495ce6a63ce92a03258359005e7ea5>

Acesso em: 02 mai. 2021.

o Museu do Amanhã são organizações parceiras, selecionadas através de processo público para colaborarem na integração dos refugiados. Ainda na esfera do estado, foi lançado em 2018 pela Defensoria do Estado do Rio de Janeiro uma cartilha intitulada Pessoas Refugiadas e Solicitantes de Refúgio no Brasil 2018¹²⁷, visando diminuir a situação de vulnerabilidade de refugiados e solicitantes no Rio de Janeiro ao terem os seus direitos informados.

Já na esfera do refúgio, percebe-se a importância em analisar a Lei Federal nº 9.474 a nível municipal, pois apesar desse dispositivo legal não tratar expressamente da esfera municipal no que tange à concessão de refúgio, conduzindo a temática em nível nacional ao utilizar a expressão “território nacional”, contudo, as solicitações de refúgio ocorrem localmente, nas cidades em que os migrantes forçados se encontram, apesar disso, tal ponto não é englobado na legislação em questão.

Outro ponto relevante no que tange a essa lei é o fato de até 2017 só possuímos no país este dispositivo de proteção aos migrantes forçados, implicando diretamente nas políticas municipais, tanto para os imigrantes quanto para os refugiados. Se, por um lado, os imigrantes continuavam atrelados ao Estatuto do Estrangeiro, por outro, o status de refugiado por ser considerado, em sua essência, temporário, retira o direito de participação política do migrante, logo, a lei em questão reflete esse raciocínio limitado. Importante esclarecer que a falta de direitos políticos assegurados se traduz, na prática, no “não exercício do direito de eleger parlamentares e governantes que possam defender seus interesses, portanto de influenciar o processo de definição de políticas nos âmbitos federal, estadual e municipal” (MOREIRA, 2012, p. 298). Isto é, não há dúvidas sobre a repercussão direta que ocorre na chance da população imigrante e refugiada terem suas demandas ouvidas e atendidas.

Dito isto, fica evidente o importante papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil na cidade do Rio de Janeiro, tendo em vista o fato do governo municipal não ter avançado consideravelmente em legislação específica a nível local, para assim, traduzir em políticas públicas efetivas. Inclusive, o levantamento do IBGE¹²⁸ revela a baixa oferta governamental de serviços de apoio aos imigrantes e refugiados. E ainda analisou o acolhimento previsto na Lei de Migração, constatando fragilidade, pois das 3.876 cidades brasileiras onde há presença de imigrantes, apenas 215, ou seja, 5,5% contavam com pelo menos um serviço de apoio previsto na Lei de Migração.

¹²⁷ Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/67cfb0b7a5bb4e5a91d6c72b1f5e47f9.pdf>
Acesso em: 03 ago. 2021.

¹²⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/25/apenas-5percent-dos-municipios-com-presenca-de-imigrantes-e-refugiados-no-brasil-oferecem-servicos-de-apoio-aponta-ibge.ghtml>
Acesso em: 15 ago. 2021.

No capítulo 3 faremos um levantamento das ações que vêm sendo feitas tanto pela prefeitura, quanto pela sociedade civil, já que as entrevistas ampliarão a visão sobre a prática do tema.

2.4. CONCLUSÕES PARCIAIS

O capítulo em questão teve o intuito de trazer um apanhado histórico das migrações no território, que passou a se chamar Brasil após a invasão portuguesa. Neste sentido, buscamos esclarecer brevemente como as migrações iniciaram-se com os povos originários, passando por séculos de políticas migratórias alinhadas com interesses econômicos e eugenistas das elites, chegando até os dias atuais com a criação da Lei de Migração em 2017, que tira o ar securitário da legislação anterior, contudo, os vetos realizados impediram que direitos fossem assegurados. Também buscamos analisar tanto a política migratória nacional, quanto a nível local, contribuindo no entendimento sobre que tipo de política migratória e legislação vem sendo produzida e aplicada em âmbito federal e local - no que diz respeito à cidade do Rio de Janeiro.

Primeiramente, descrevemos o processo pelo qual o território conhecido como brasileiro foi sendo povoado pelos chamados primeiros americanos, só se modificando com a chegada e invasão dos portugueses em 1500. Já os séculos XVI e XVII foram marcados pela migração forçada de pessoas negras traficadas do Continente Africano, enquanto os séculos XVIII e XIX se distinguiram pela tentativa em trazer brancos europeus com o intuito eugenista de embranquecer a população brasileira, além da preocupação da Coroa Portuguesa em ocupar fronteiras, sendo seu ápice a Grande Imigração. Com a chegada da Família Real e a promulgação da Constituição brasileira de 1824 como a primeira base legal que estabelecia o compromisso brasileiro com a imigração, ocorre uma mudança na política migratória brasileira. Também surge a figura do imigrante ideal por parte das elites, com intuito eugenista de reconstituir a população local através do embranquecimento, além de ocupar fronteiras, tanto que no período de 1884 a 1939 entraram em território brasileiro mais de 4 milhões de pessoas. Contudo, os números decrescem tanto durante a Era Vargas (1930-1945) com decretos eugenistas e assimilacionistas, quanto durante a ditadura militar (1964 -1985), quando da criação do Estatuto do Estrangeiro com sua lógica securitária e de ameaça nacional.

Importante esclarecer, que historicamente o Brasil é um país de destino de fluxos migratórios, sobretudo extracontinentais, contudo, em 1980 passará a ser também um país de emigração. Somente em 1990, após a promulgação da Constituição Federal veremos uma

virada política, com o Brasil voltando a ser um país receptor de imigrantes e refugiados, ao colocar em condição de igualdade brasileiros e não brasileiros. Há também, a criação da Lei de Refúgio em 1997, reservando um capítulo para garantir a integração local do refugiado com relação à documentação. Nos anos de 2010 a 2012, o Brasil triplica o número de solicitações de refúgio em seu território, recebendo em grande parte pessoas provenientes do Sul Global.

A partir de 2015 presenciaremos ainda, durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, o início do êxodo venezuelano, se intensificando ao final de 2016 e vindo até os dias atuais. Em 2017 há a criação da Lei de Migrações: prevendo em seu artigo 120, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Demonstrando um olhar mais amplo sobre o que seria a integração, não limitando tal direito apenas aos refugiados, mas ampliando-o para diferentes atores. Além disso, coloca os Estados e Municípios como agentes da integração, já que é o local onde ocorrem as políticas públicas, porém o artigo em questão nunca foi regulamentado. Apesar da lei de 2017, a Operação Acolhida vem sendo uma das poucas respostas no âmbito nacional realizada desde a entrada em vigor da Lei de Migrações, mas voltada apenas para venezuelanos que se encontram na região Norte do país, evidenciando a politização da pauta migratória, não havendo uma política única nacional. Em 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro (sem partido) veremos a saída do Brasil do Pacto Global para a Migração segura, ordenada e regular, além da criação de portarias *contra legem* na tentativa de enfraquecer a Lei de Migrações.

Sobre a importância dos municípios, os imigrantes e refugiados quando adentram o território nacional passam a estar sujeitos tanto às políticas de âmbito nacional como também as de nível local. A política doméstica irá abranger fatores relativos às condições de vida dessa população nos Municípios em âmbito econômico, cultural e social nas cidades. Embora as autoridades locais frequentemente não participem da formulação de políticas migratórias, elas acabam sendo convocadas a lidar com a temática por possuírem responsabilidades específicas na implementação de políticas que se expressam em seu território. Inclusive, surge em 2014 a iniciativa organizada pelo Ministério da Justiça, conhecida como a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), com o intuito de criar uma política migratória brasileira.

No caso específico do Rio de Janeiro, os indivíduos em mobilidade se dispersam pelo território metropolitano, sendo verificado pelo IBGE que o Município do Rio de Janeiro recebeu de 2010 a 2018, 80.887 migrantes, ocupando o lugar de segundo município do Brasil a registrar o maior número em recebimento de pessoas em deslocamento àquela época, sendo uma importante cidade receptora. O Rio de Janeiro conta com o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes (CEIPARM), que foi fundado em 2009,

contudo, na pesquisa compreendemos que suas atividades efetivamente começaram em 2014, sendo o órgão de uma importância central para compreender as ações do Município, já que diferente da cidade de São Paulo, o Rio não conta com o Conselho Municipal de Imigrantes. Quanto às legislações a nível estadual, no Rio de Janeiro há a criação do Dia do Refugiado, a isenção no pagamento de taxas de serviços estaduais para concessão de cédula de identidade ou de segunda via aos migrantes em estado de pobreza, e a lei que institui o Programa Estadual de Acolhimento de Refugiados no Estado do Rio de Janeiro.

3. AS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO PARA IMIGRANTES E REFUGIADOS NO RIO DE JANEIRO: PROMESSAS E REALIDADE

A intenção inicial para este capítulo era ir a campo buscar dados com informantes-chave¹²⁹ sobre quais ações, iniciativas e políticas de integração vêm ocorrendo na prática no Município do Rio de Janeiro, durante o período trabalhado de 2009 aos primeiros meses de 2021. Contudo, com a situação de pandemia, ocorreram adaptações para que as entrevistas fossem realizadas por meio virtual e para que não houvesse prejuízo da coleta de informações já que, mesmo em meio à Covid-19, o trabalho realizado pelos entes federativos e organizações prosseguiram, inclusive registrando o crescimento dos atendimentos, que vêm ocorrendo de forma adaptada e focando nas demandas emergenciais.

Com este fim, foram realizadas um total de oito entrevistas semiestruturadas, sendo baseadas em um roteiro guia com 17 perguntas, disponíveis no Apêndice 1. Participaram dez informantes-chave, selecionados com base no princípio de heterogeneidade, sendo três representantes ou ex-representantes de órgãos vinculados ao Município e ao Estado do Rio de Janeiro, quatro representantes de organizações da sociedade civil atuantes na temática, sendo uma religiosa e duas fundadas por imigrantes e, por fim, uma representante da academia, que coordena uma das Cátedras Sérgio Vieira de Mello no Estado, vinculada ao ACNUR. Os entrevistados, detalhados na Tabela 1, foram devidamente informados sobre o caráter e os objetivos da pesquisa, assinaram um termo de consentimento, ou declararam durante a entrevista que aceitavam a gravação e utilização das informações para a pesquisa¹³⁰, desta forma, contribuíram com informações relevantes para este trabalho.

¹²⁹ Em virtude da proposta e dos objetivos dessa pesquisa, não foi necessário obter o parecer do Comitê de Ética da UNIRIO. Com efeito, segundo o Comitê, são elegíveis para tramitação no Sistema CEP-CONEP apenas projetos de pesquisa que não tenham iniciado a etapa de coleta de dados (exceções a esta regra incluem projetos que tratam de dados coletados por meio da atividade profissional/laboral, que no momento da sua coleta, não possuía finalidade de pesquisa). No caso em questão, essa etapa já tinha sido iniciada por conta do trabalho e atuação, da pesquisadora em questão, na área de migração e refúgio como agente de proteção e posteriormente como advogada, portanto, se enquadrando nessa definição.

Disponível em: <http://www.unirio.br/cep>. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹³⁰ Todos os entrevistados foram consultados se desejavam deixar alguma informação de fora da pesquisa, por considerá-la mais sensível. Quando positivo, a privacidade dessas informações foi preservada.

Figura 7 - Lista de informantes-chave entrevistados

Informante-chave	Perfil	Data e tempo de duração da entrevista
I- Rebeca Almeida	Vice-Presidenta do CEIPARM	14/06/2021 131 min
II- Ana Cristina Nunes	Pedagoga, Coordenadora da Aldeias Infantis SOS Rio de Janeiro e do Brasil sem Fronteiras dentro da instituição	15/06/2021 58 min
III- Cristiane Lessa	Assistente Social e Ex-Coordenadora de Políticas para Migração e Refúgio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos do Rio de Janeiro	16/06/2021 94 min
IV- William Clavijo	Venezuelano Fundador e Presidente da ONG Venezuela Global	16/06/2021 96 min
V- Julianne Pereira da Silva Gomes	Assistente Social da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro	17/06/2021 94 min
VI- Yelitza Lafont VI- Adel Bakkour	Articuladores Locais da Mawon	18/06/2021 86 min
VII- Karla Ferreira VII- Fabiana Chicralla	Assistente Técnica da Secretaria Especial de Cidadania do Município do Rio de Janeiro Psicóloga da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e Apoiadora da Pauta de Migração e Refúgio	18/06/2021 75 min
VIII- Ângela Magalhães Vasconcelos	Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na Universidade Federal Fluminense (UFF) ¹³¹ , Assistente Social e Representante da CSVM-UFF no CEIPARM	12/07/2021 122 min

Fonte: criação própria

Para além das entrevistas, foram realizadas consultas pontuais para preencher lacunas encontradas, sendo assim, enviamos e-mail e obtivemos resposta¹³²: da Câmara Municipal do

¹³¹ Apesar da cátedra em questão se tratar de uma Universidade que se encontra na cidade de Niterói, ou seja, fora do escopo desta pesquisa, cabe esclarecer a contribuição importante da coordenadora Ângela Vasconcelos para este trabalho, pois a CSVM-UFF possui uma cadeira no CEIPARM e vem participando ativamente das reuniões promovidas pelo comitê, além de conhecer os atores da cidade e do Estado do Rio de Janeiro atuantes na área de imigração e refúgio. Inicialmente foi pensado na realização de entrevistas com outros membros das cátedras, contudo, por questão de tempo nos limitamos a trazer uma coordenadora, que neste trabalho representa a visão e atuação das Universidades.

¹³² Não obtivemos resposta dos seguintes órgãos: Coordenadoria Geral de Relações Internacionais e Cooperação da cidade do Rio de Janeiro; Conselho Municipal de Educação do Rio de Janeiro; Gabinete do Prefeito; Projeto Chega Junto.

Rio de Janeiro nos dias 11 e 12/05/2021 sobre legislação municipal na temática de imigração e refúgio; do Gustavo Junger, pesquisador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no dia 21/05/2021 sobre a entrada de imigrantes e refugiados na cidade do Rio de Janeiro por quantitativo e nacionalidade; do João Roberto Cavalcanti no dia 01/07/2021 sobre o Comitê Técnico Estadual de Saúde da População Imigrante e Refugiada no Estado do Rio de Janeiro; da Plataforma Migracidades, coordenada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) nos dias 05/07/2021 e 23/07/2021 para entender melhor as informações fornecidas pelo Estado do Rio de Janeiro; da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) nos dias 22/05/2021 e 23/08/2021 sobre vigência e trâmite de leis específicas.

Paralelamente, foram trocadas mensagens via Whatsapp com: Gislaine Kepe, Defensora Pública Titular do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPGE/RJ), no dia 07/07/2021, também sobre legislação específica. Thalles Treiger, Defensor Público da União no Rio de Janeiro, no dia 10/07/2021 sobre conhecimento de legislação específica a nível municipal; Diogo Félix, coordenador de projetos na OIM - UN Migration, no dia 17/08/2021 sobre integração no Rio de Janeiro; Quesia Betânia, ex-subsecretária da SMASDH, no dia 18/08/2021 sobre a continuidade do MigraRio.

As perguntas feitas aos entrevistados foram embasadas nos objetivos e interrogantes dessa pesquisa. Em seguida, com os dados coletados de forma oral, partimos para a transcrição e consequente análise do conteúdo, codificando as partes mais importantes, como também, unindo as informações documentais e os dados secundários que tivemos acesso e que puderam complementar e explicar as informações obtidas, gerando uma categorização analítica que será descrita a seguir. Cabe destacar que o intuito da pesquisa não é ser exaustiva nem analisar o papel de todos os atores que trabalham no âmbito das migrações e o refúgio em termos locais, mas compreender e oferecer um panorama geral das políticas de integração local da cidade carioca.

Este capítulo propõe-se a trazer resultados, e por isso, encontra-se dividido em duas partes, sendo a primeira dedicada à análise das entrevistas em consonância com a investigação documental, relacionando as informações trazidas por meio das falas aos documentos que foram encontrados dentro da temática da integração, com foco na área municipal do Rio de Janeiro, mas por vez estadual. Ainda na primeira parte, dentro do bloco organizacional, explicaremos a estrutura institucional do Estado e do Município do Rio de Janeiro no que se refere à imigração e refúgio, o que só foi possível através das entrevistas, já que os sites da prefeitura do Rio de Janeiro e do Governo do Estado, incluindo as publicações no Diário Oficial, não explicam claramente que secretaria é responsável pelo assunto, e se existe uma coordenação específica,

ou seja, não é uma informação de fácil acesso ao público. Como também, neste bloco daremos atenção às organizações da sociedade civil e à Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVSM) da UFF (Universidade Federal Fluminense), seguindo da análise das entrevistas por temas principais. Já a segunda parte será dedicada à análise documental e de dados secundários, que complementam a sistematização das informações fornecidas pelas entrevistas realizadas.

3.1. ESTADO, MUNICÍPIO E ORGANIZAÇÕES LOCAIS QUE TRABALHAM COM MIGRAÇÃO E REFÚGIO NO RIO DE JANEIRO

O roteiro com as perguntas que foram realizadas aos entrevistados teve como característica a divisão em dois grandes blocos de perguntas, sendo o primeiro sobre as origens, estrutura e funcionamento das instituições, enquanto o segundo foi sobre as visões e atuação no campo da integração local. Houve também um bloco voltado para compreender o perfil das organizações e órgãos, e um voltado para o lado prático, de atendimentos, ações e vivências. Sendo essa segunda parte dividida em dois momentos: um de entendimento sobre o que é realizado pelo órgão/organização e o outro buscando informações sobre o que o Município do Rio de Janeiro vem realizando no campo das políticas públicas de integração local.

No bloco que trata sobre o perfil das organizações/órgãos, os seguintes temas foram investigados: motivo de surgimento; áreas de atuação e nacionalidades dos atendimentos. Já no bloco voltado para as ações realizadas, analisaremos os temas mais relacionados com a instituição/órgãos, como: entendimento sobre integração local; ações de integração local e impacto; principais problemas; direitos políticos e culturais; serviços para grupos específicos; participação da população local; cooperação com atores; e impactos da pandemia. Além disso, o bloco políticas municipais para integração local da população imigrante e refugiada foi dividida nos seguintes temas: conhecimento sobre políticas públicas ou legislação local em matéria de migrações e refúgio; avanços e retrocessos; demandas invisibilizadas; boas práticas; como deveria ser uma política local de integração da população migrante e refugiada; e o conhecimento sobre o Projeto MIGRACIDADES, no qual participa o Município do Rio de Janeiro e que busca promover a governança local das migrações, tendo como um dos seus principais objetivos a integração de migrantes e refugiados.

Importante esclarecer que o conceito crítico de integração, adotado por esta pesquisa e descrito no capítulo 1 foi norteador das perguntas do roteiro. Por este motivo, foram incluídas perguntas que buscaram coletar informações sobre inclusão da população imigrante e refugiada na tomada de decisão, além do acesso aos direitos políticos e culturais, como também, ações

específicas para grupos que demandam atividades direcionadas, levando em consideração a diferença de suas necessidades para alcançarmos a equidade, como crianças, adolescentes, idosos, mulheres, pessoas LGBTQIA+ e com qualificação profissional. Outro cuidado foi em relacionar o relato pessoal oral com as informações obtidas através da análise documental.

Além disso, no que se refere às políticas públicas, não possuímos o intuito de compreendê-las como aquelas unicamente produzidas pelos governos, mas também incluímos nessa definição ações realizadas em parcerias com outros entes federativos, instituições e grupos, abarcando atores informais, desdobrando-se em programas, planos, projetos, e passando pelas fases de implementação, acompanhamento e avaliação dessas políticas, além de possuir objetivos a longo prazo. Igualmente como a cientista política Celina Souza (2006), entendemos que os governos, mesmo deputando parte da responsabilidade para as organizações não-governamentais, seguem tomando decisões e definindo políticas.

3.1.1. Bloco de Perguntas Organizacional: origens, estrutura e funcionamento

O bloco organizacional trata das origens, estrutura e funcionamento dos entes federativos, organizações da sociedade civil e da CSVM, atores que atuam no campo das migrações e refúgio no Rio de Janeiro e que foram escolhidos para o levantamento das informações. Sendo obtidas tanto por meio das entrevistas, quanto por meio documental.

3.1.1.1. Estado e Município do Rio de Janeiro na temática da Imigração e Refúgio

Com relação às secretarias, subsecretarias e coordenadorias, é importante mencionar que, nos últimos anos, houve mudança de governo tanto no estado quanto no município do Rio de Janeiro. No contexto atual presenciamos nas entrevistas semiestruturadas, mudanças a nível municipal, com a saída do ex-prefeito Marcelo Crivella (2017-2020), tomando posse em 2021 o atual prefeito Eduardo Paes. E com a posse do ex-governador Wilson Witzel em 2019, presenciamos a eleição da extrema-direita tanto em âmbito estadual, quanto nacional, e seus impactos na proteção dos direitos humanos em diversos âmbitos.

Iniciando pelo estado do Rio de Janeiro, podemos verificar que a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, a antiga Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, sofre essa alteração com a entrada de Wilson Witzel para governador. Dentro desta secretaria se encontra a Subsecretaria de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos

Humanos¹³³ (SSPDGDH), se subdividindo em coordenadorias, superintendências e acessórias, sendo uma delas a Coordenação de Migração e Refúgio, que trata de ações para proteção de direitos dos refugiados e sua integração local. Segundo a vice-presidenta¹³⁴ do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes – CEIPARM-RJ, a coordenação executa as ações propostas nas reuniões do Comitê com o objetivo de proteger socialmente a população migrante e refugiada que vive no Estado do Rio de Janeiro.

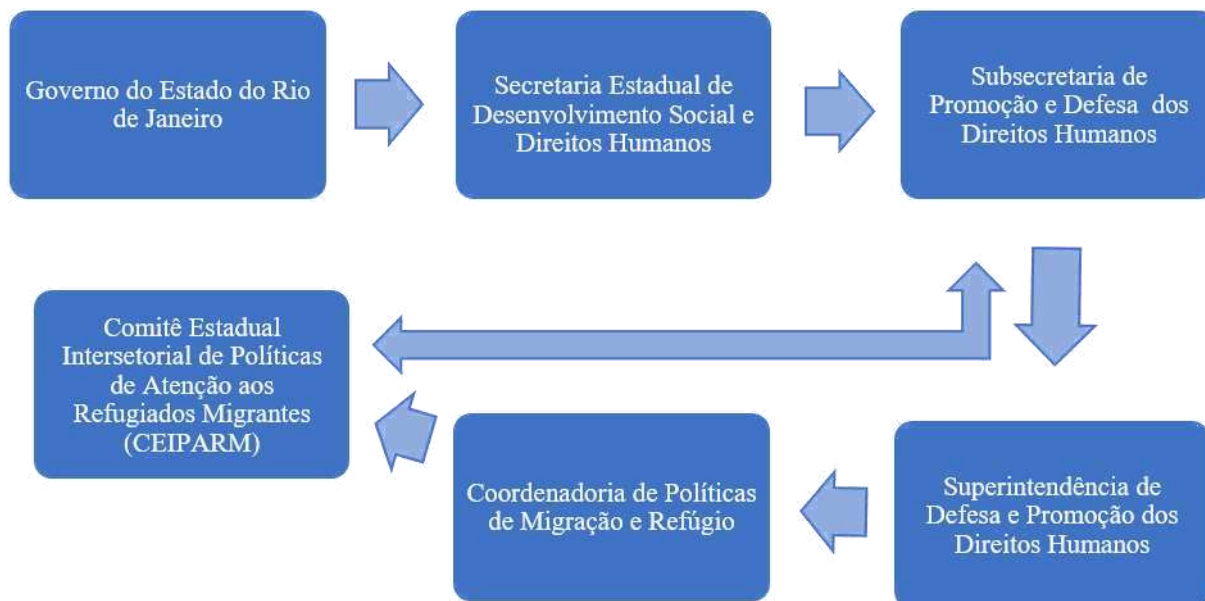
O CEIPARM é um colegiado que, atualmente, fica dentro da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e trabalha na promoção e defesa dos imigrantes e refugiados. É um comitê criado em 2009 pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro através do Decreto Estadual nº 42.182/2009 que, à época, era apenas CEIPAR (Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do Estado do Rio de Janeiro). Não possui paridade e é sempre presidido pelo coordenador da pauta. Logo, quem é o responsável da pasta de direitos humanos em migração e refúgio é o presidente do CEIPARM, porém o comitê tenta equilibrar e deliberar com a presença da sociedade civil e organizações internacionais para construir um espaço democrático. Desde seu nascimento, possui como objetivo elaborar, implementar e monitorar o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados (PEAR/RJ), como também, a articulação de convênios com entidades governamentais e não governamentais, além de acompanhar processos de encaminhamentos e acolhimento dos casos de refugiados no estado do Rio de Janeiro. Contudo, as ações e políticas a serem implementadas devem estar previstas nos planos e estruturas das Secretarias de Estado (informação verbal)¹³⁵.

¹³³ Disponível em: http://www.rj.gov.br/secretaria/PaginaDetalhe.aspx?id_pagina=3498 Acesso em: 05 ago. 2021.

¹³⁴ Entrevista concedida por ALMEIDA, Rebeca. Entrevista I. [jun. 2021]. Entrevistadora: Márcia Miranda Charneski. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo.mp4 (131 min.).

¹³⁵ Idem, 2021.

Figura 8 - Organograma do Estado do Rio de Janeiro na temática de imigração e refúgio (2019 – atual)



Fonte: elaboração própria a partir de entrevistas com informantes-chave e análise documental.

O regimento interno foi atualizado em 2014, mas antes da mudança de governo estavam sendo estudadas modificações para participação no colegiado por meio do Cadastro de Pessoa Física, retirando a necessidade dos migrantes constituírem uma organização da sociedade civil para poderem participar e, assim, transformar o colegiado em conselho, conforme funciona em São Paulo. Porém, foi necessário um pensamento estratégico com a mudança de governo - nível federal -, já que muitos colegiados foram suspensos e com este cenário pessimista desenhando-se, desistiram da mudança, sendo mantido o colegiado dentro da Secretaria, ou seja, dentro de uma estrutura de Estado (informação verbal)¹³⁶.

O CEIPARM foi criado com base na estrutura do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), possui uma secretaria do executivo coordenando e as secretarias do Estado que deveriam pensar em políticas públicas específicas. Foi resultado de uma demanda por parte da sociedade civil, em um momento que o Rio de Janeiro recebia um fluxo significativo de imigrantes angolanos. De 2009 a 2013 não há muito histórico sobre o colegiado, na época era CEIPAR, porém, em 2013, foram feitas audiências públicas com os imigrantes e refugiados, formulando a produção do decreto. Em 2014, o Decreto nº 44924 de 22 de agosto de 2014¹³⁷ aprova o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro (PEAR/RJ), definindo seis eixos temáticos para atuação, sendo eles: documentação, educação, emprego e

¹³⁶ Idem, 2021.

¹³⁷ Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/54eaead56.pdf> Acesso em: 01 ago. 2021.

renda, moradia, saúde, ambiente sociocultural e conscientização para a temática. São realizadas reuniões bimestrais que monitoram e traçam estratégias do Plano Estadual de Políticas em Atenção aos Refugiados, sendo este plano fixo, não recebeu atualizações no decorrer dos anos, pois necessita constantemente de estratégias para ser efetivado (informação verbal)¹³⁸.

Em 2014, com o aumento do fluxo da imigração haitiana, trazida principalmente pela organização VIVA RIO¹³⁹ e pelo projeto Haiti Aqui, é mudado o regimento interno pois entende-se que é necessário incluir migrantes no âmbito do CEIPAR, indo além dos refugiados. A VIVA RIO, atualmente uma empresa social, abriu as portas para que essa mudança no regimento permitisse que outras organizações da sociedade civil, para além da Cáritas, pudessem participar, assim, tornando-se CEIPARM. O órgão colegiado está, desde 2019, dentro da Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, contudo, a pauta de migração sempre está na subsecretaria de Direitos Humanos. Como não há recurso destinado, a coordenadoria articula políticas públicas através do *advocacy*¹⁴⁰, parcerias e cooperação técnica. O CEIPARM existe para que haja uma política de Estado e não de governo, com o intuito de que seja dada continuidade (informação verbal)¹⁴¹.

Com relação à esfera municipal e a atuação que vem sendo realizada na área de imigração e refúgio, cabe esclarecer que, desde 2017, existia a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH)¹⁴² e a Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH), que ficava responsável pela implementação da Política Nacional de Direitos Humanos no Município, como também foi pioneira ao realizar em 2019 o lançamento do MigraRio¹⁴³ e possuía a Coordenadoria de Políticas de Migração e Refúgio em seu âmbito (informação oral)¹⁴⁴. Contudo, com a mudança de governo, em 2021, a SMASDH passou a ser apenas Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)¹⁴⁵, sendo criada a Secretaria

¹³⁸ Idem, 2021.

¹³⁹ A VIVA RIO nasceu em 1993 como resposta à crescente violência na cidade do Rio de Janeiro, sendo fundada com a participação de Hebert de Souza, o Betinho. Disponível em: <http://vivario.org.br/> Acesso em: 07 set. 2021.

¹⁴⁰ “Advocacy é utilizado como sinônimo de defesa e argumentação em favor de uma causa. É um processo de reivindicação de direitos que tem por objetivo influir na formulação e implementação de políticas públicas que atendam às necessidades da população.”

Disponível em: <https://www.politize.com.br/advocacy-o-que-e/>

Acesso em: 10 nov, 2021.

¹⁴¹ ALMEIDA, 2021.

¹⁴² Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/portfolio-institucional/exibeconteudo?id=7753328>

Acesso em: 05 ago. 2021.

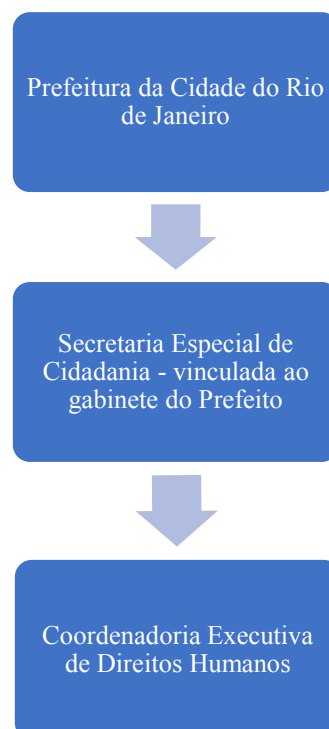
¹⁴³ Protocolo de atendimento à população migrante e refugiada no âmbito do SUAS, que será analisado mais a frente no item 3.2.3.

¹⁴⁴ Entrevista concedida por LESSA, Cristiane. Entrevista III. [jun. 2021]. Entrevistadora: Márcia Miranda Charneski. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo.mp4 (94 min.).

¹⁴⁵ Disponível em: https://prefeitura.rio/wp-content/uploads/2021/03/DO_22_03_2021_-2a-EDICAO.pdf
Acesso em: 05 ago. 2021.

Especial de Cidadania (SECID)¹⁴⁶, passando a ser responsável pela Coordenadoria Executiva de Direitos Humanos e da pauta em questão através da Coordenadoria de Migração, Refúgio e Trabalho Escravo, assim, o tema de direitos humanos foi desmembrado¹⁴⁷. Entretanto, foram realizadas mudanças internas, deslocando novamente a pauta para a Coordenadoria Geral de Relações Internacionais e Cooperação (CGRIC)¹⁴⁸, que se encontra no âmbito da Secretaria Municipal de Governo e Integridade Pública (SEGOVI)¹⁴⁹, porém ainda desconhecemos as implicações práticas de tais alterações.

Figura 9 - Organograma do Município do Rio de Janeiro na área de Imigração e Refúgio no período compreendido entre janeiro e junho de 2021



Fonte: <http://sici.rio.rj.gov.br/>¹⁵⁰

¹⁴⁶ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cidadania> Acesso em: 05 ago. 2021.

¹⁴⁷ Entrevista concedida por FERREIRA, Karla. Entrevista VI. [jun. 2021]. Entrevistadora: Márcia Miranda Charneski. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo.mp4 (75 min.).

¹⁴⁸ Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/relacoesinternacionais/a-coordenadoria> Acesso em: 17 ago. 2021.

¹⁴⁹ Disponível em: <http://sici.rio.rj.gov.br/> Acesso em: 17 ago. 2021.

¹⁵⁰ Até o fim desta dissertação, a visão que obtivemos através de informação complementar dos entrevistados é de que a pasta de imigração e refúgio estava sob os cuidados dessa coordenadoria, contudo não podemos afirmar que a secretaria em questão continua cuidando da referida pasta, já que existiam incertezas que foram expressadas pelos entrevistados nesse sentido.

3.1.1.2. Sociedade Civil e Universidade Pública

Cabe enumerar as organizações que escolhemos, tendo como base o princípio de heterogeneidade, para compreender de que forma a integração vem sendo trabalhada na cidade do Rio de Janeiro, sendo elas: Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro; Associação Mawon; Aldeias Infantis SOS – Rio de Janeiro; e Associação Venezuela Global.

A Cáritas¹⁵¹ Arquidiocesana do Rio de Janeiro está localizada no Maracanã e iniciou seu atendimento em 1976, durante o Regime Militar, através da iniciativa da Arquidiocese e, mais à frente, o arcebispo Dom Eugênio Sales decidiu instalar um serviço permanente de atendimento aos refugiados. A organização é membro do CONARE e possui o PARES (Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio), uma iniciativa da Cáritas que vem auxiliando na integração dos refugiados por meio de uma equipe composta por pedagogos, psicólogos, assistentes sociais e com parcerias junto ao setor público e privado, atuando nas seguintes frentes: regularização migratória; cursos de português para aprendizado do idioma; acesso ao mercado de trabalho através da inserção profissional e de cursos profissionalizantes; formação educacional; atendimento psicológico; atendimento de saúde; orientação para obter documentos como CPF e carteira de trabalho; encaminhamento para políticas públicas, parceiros e órgãos de assistência social; subsídio financeiro para casos de extrema vulnerabilidade; atividades culturais; e rodas de conversas sobre gênero e trabalho. Para além do tema da integração, a organização também possui a Casa de Acolhida Papa Francisco, inaugurada em 2018 com o intuito de propiciar o abrigo temporário de mulheres venezuelanas em situação vulnerável, advindas da interiorização.

A Associação Mawon¹⁵² é um negócio social, possui representação no CEIPARM, sendo fundada em 2018 por um casal de imigrantes de origem franco-haitiana, Robert Montinard e Mélanie Montinard. Segundo um dos articuladores locais da organização:

A MAWON surgiu no Haiti, inicialmente voltada para pessoas em situação de rua, depois que foi para a questão das migrações. Com o terremoto no Haiti, o casal veio para o Brasil tendo como objetivo recriar e atender os refugiados haitianos, mas hoje atendem várias nacionalidades (informação verbal)¹⁵³.

¹⁵¹ Disponível em: <http://www.caritas-rj.org.br/>
Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁵² Disponível em: <https://www.mawon.org/>
Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁵³ Entrevista concedida por BAKKOUR, Adel. Entrevista VI. [jun. 2021]. Entrevistadora: Márcia Miranda Charneski. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo.mp4 (86 min.).

Com sua sede em Ipanema, vem desenvolvendo projetos para viabilizar a integração de migrantes e refugiados através de três frentes de atuação: atendimento social e jurídico; aulas de português; e suporte para empregabilidade, ou seja, geração de renda por meio da qualificação profissional e de auxílio gratuito para que empresas contratem imigrantes. Um diferencial da Mawon no quesito integração é o fato de possuir articuladores locais, isto é, líderes locais que são reconhecidos pelos seus compatriotas e, por terem a mesma língua e nacionalidade que os recém-chegados, possuem capacidade para compreender questões específicas de determinado grupo e, assim, auxiliá-los. Justamente por não receber recursos governamentais, a instituição busca recursos através de editais, projetos, doações e venda de serviços da Mawon Consultoria para Migrações.

Por sua vez, a Associação Venezuela Global¹⁵⁴ é uma organização sem fins lucrativos, sendo fundada em 2021 por William Clavijo com o objetivo de contribuir para a integração de migrantes e refugiados no Brasil, principalmente venezuelanos, possuindo quatro áreas de atuação: regularização migratória; assistência social; integração econômica; pesquisa, documentação e divulgação. O diferencial desta organização é ter sido fundada por pessoas migrantes, especialmente oriundas da Venezuela, mas também de outros países da região. Além disso, realizam distribuição de cestas básicas e, em parceria com a *Immigration Consulting*, vem oferecendo consultorias itinerantes no Morro do Banco, localizado ao lado da organização Aldeias Infantis SOS, e com o Projeto Naturalizadinhos vem apoiando o processo de naturalização de crianças venezuelanas.

A Aldeias Infantis SOS¹⁵⁵ é uma organização da sociedade civil que possui unidade no Rio de Janeiro, localizada no Itanhangá e vem trabalhando em conjunto com o governo brasileiro na Operação Acolhida, força-tarefa federal criada em março de 2018 para receber imigrantes e refugiados venezuelanos. A colaboração entre esta força-tarefa e a organização acontece ao acolher cidadãos venezuelanos interiorizados a partir da Estratégia de Interiorização¹⁵⁶. A entidade vem, desde 2018, desenvolvendo o Projeto Brasil Sem

¹⁵⁴ Disponível em: <https://www.venezuelaglobal.org/>

Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁵⁵ Disponível em:

https://www.acnur.org/portugues/wpcontent/uploads/2021/03/Int_Redde_Servicos_Parcerias_fev_vf.pdf

Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁵⁶ A Operação Acolhida é responsável pela gestão de 13 abrigos para migrantes e refugiados venezuelanos em Roraima. Além disso, mediante a Estratégia de interiorização da Operação é promovida a realocação de cidadãos venezuelanos desde o Estado de Roraima até outros Estados brasileiros. A estratégia prevê três diversas modalidades de interiorização: a) saída de abrigos em Roraima para centros de acolhida e integração nas cidades de destino; b) reunificação familiar; c) reunião social e d) Vaga de Emprego Sinalizada (VES). De acordo com o Ministério da Cidadania, desde abril de 2018 até agosto de 2021, foram interiorizadas um total de 58.715 pessoas. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/> Acesso: 01 set. 2021.

Fronteiras¹⁵⁷ e possui 50 vagas para acolhimento durante três meses, sendo estas vagas destinadas às famílias com filhos, mulheres solteiras, gestantes, pessoas LGBTI+, pessoas com problemas de saúde, além de outros casos que envolvem necessidade de proteção. Segundo a coordenadora da organização, “a parceria ocorreu, pois, as casas localizadas na Aldeias, que eram destinadas ao acolhimento institucional de crianças ficaram vazias a partir de 2017 com o fim desse programa, justamente pela falta de financiamento, dando lugar ao novo projeto” (informação verbal)¹⁵⁸.

Por outro lado, destacamos também a atuação da Universidade Federal Fluminense (UFF) que, em 2018, assinou um Termo de Parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) passando, assim, a fazer parte da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM)¹⁵⁹. A parceria tem por intuito desenvolver iniciativas de acolhimento para a população refugiada, imigrantes humanitários e apátridas, além de garantir inserção no ensino superior. Em agosto de 2017 foi feito um grupo de trabalho que gerou uma proposta de “Política Institucional Inclusiva”¹⁶⁰, considerando três pontos norteadores: a dificuldade enfrentada pela população refugiada para revalidação dos seus diplomas, o ingresso nos cursos ofertados pela universidade, como também, a criação de projetos de extensão voltados para o atendimento da população em questão.

Segundo o relatório da CSVM de 2020¹⁶¹, a UFF revalidou, de junho de 2019 até a publicação do referido relatório, 22 diplomas, além de fazer parte dos programas de permanência, como residência estudantil, bolsa de estudo, auxílio permanência e auxílio financeiro. Segundo a coordenadora da cátedra, “para o novo relatório que será publicado em setembro, foram revalidados 29 diplomas, sendo 30 e poucos em andamento”, como também, tem ofertado alguns editais com reserva de vaga para essa população na pós-graduação, cursos

¹⁵⁷ Disponível em: <https://www.aldeiasinfantis.org.br/engaje-se/noticias/recentes/pandemia-cria-novos-desafios-para-venezuelanos>

Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁵⁸ Entrevista concedida por NUNES, Ana. Entrevista II. [jun. 2021]. Entrevistadora: Márcia Miranda Charneski. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo .mp4 (58 min.).

¹⁵⁹ Desde 2003, o ACNUR implementa a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) em cooperação com centros universitários nacionais. No Brasil existem 29 instituições de ensino conveniadas, sendo 3 no Estado do Rio de Janeiro, sendo elas: UERJ, PUC Rio e UFF. As instituições vêm desenvolvendo ações como revalidação de diplomas, ensino da língua portuguesa, acesso e permanência no ensino. Disponível em: <http://csvmuffacnur.uff.br/>

Acesso em: 21 ago. 2021.

¹⁶⁰ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/08/16/uff-incorpora-se-a-catedra-sergio-vieira-de-mello-com-planos-de-integrar-refugiados-a-vida-academica/>

Acesso em: 21 ago. 2021.

¹⁶¹ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio-ANUAL-CSVM-2020-V2.pdf>

Acesso em: 21 ago. 2021.

de português, além de possuir representação junto ao CEIPARM (informação verbal)¹⁶², o que o relatório em questão considera como *advocacy*.

3.1.2. Bloco de Perguntas sobre Visões e Atuação no Campo da Integração Local

O bloco em questão busca descobrir ações e políticas de integração a nível local no Município do Rio de Janeiro, como também, compreender qual papel a prefeitura do Rio de Janeiro vem desempenhando.

Figura 10 - Divisões do Bloco de Perguntas sobre Visões e Atuação no Campo da Integração Local



¹⁶² Entrevista concedida por VASCONCELOS, Ângela. Entrevista VIII. [jul. 2021]. Entrevistadora: Márcia Miranda Charneski. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo.mp4 (122 min.).



Fonte: elaboração própria a partir do roteiro das entrevistas

3.1.2.1. Entendimento sobre Integração Local

Como foi analisado no primeiro capítulo desta dissertação, o termo integração local possui entendimento amplo e diverso, nesse sentido, cada ator envolvido no processo de atendimento à população imigrante e refugiada interpreta de uma forma diferente o que seria essa integração e quais serviços entende-se por cruciais. A partir disso, traçam estratégias de acordo com os recursos disponíveis e parcerias, visando possibilitar acesso aos direitos. Nesta lógica, os conceitos de integração local irão, por vezes, divergirem ou não. A seguir, analisaremos o que cada entrevistado ou organização que atua na área de migrações e refúgio entende por integração.

A questão do trabalho se faz central na integração, segundo Rebeca Almeida¹⁶³ do CEIPARM, como também para Ana Nunes, coordenadora do Programa Brasil Sem Fronteiras na organização Aldeias Infantis Rio de Janeiro, que participa da interiorização dos venezuelanos para o Rio de Janeiro. Ana explica, que “a gente tenta também que todos saiam daqui com um emprego, mas hoje desde quando começou 90% já sai empregado com carteira assinada e os outros por opção que querem trabalhar por conta própria. A gente até orienta a pagar o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social)” (informação verbal)¹⁶⁴.

Para além do trabalho, a Aldeias entende integração da população imigrante e refugiada como ter acesso à saúde, educação, ações afirmativas, documentação, além do conhecimento sobre seus direitos e deveres. Um imigrante e refugiado integrado não dependeria mais de ajuda e auxiliaria os venezuelanos recém interiorizados. Outro ponto importante é a relação com os

¹⁶³ ALMEIDA, 2021.

¹⁶⁴ NUNES, 2021.

locais, a coordenadora relata que no início do processo de interiorização houve preconceito, porém foi feito um trabalho com as mães da comunidade para receberem e acolherem os recém-chegados. Com relação aos menores de idade, a coordenadora afirma que todos saem da Aldeias matriculados nas escolas, pois vão diretamente ao Conselho Regional de Educação (CRE) para garantirem as matrículas. No quesito emprego, pelo menos um membro da família está empregado quando termina os três meses de acolhimento, enquanto na área da saúde também providenciam a carteirinha do SUS e a vacinação é colocada em dia, já na assistência social é providenciado o cadastro das famílias no CAD único (informação verbal)¹⁶⁵.

A MAWON também se encontra alinhada nesse sentido, o que é traduzido através dos seus projetos. Para a instituição, a integração diz respeito à questão econômica, documentação e construção de laços junto aos articuladores, que são pessoas de confiança com a mesma origem do imigrante ou refugiado, (informação verbal)¹⁶⁶ auxiliando-os no processo de integração por compartilharem uma cultura e história em comum, construindo uma relação entre pares. No relatório anual disponibilizado em seu site¹⁶⁷, a MAWON se compromete com três pilares da integração: geração de renda, aulas de português e atendimento sociojurídico.

Já na Cáritas, a “integração é trazer o refugiado para estar dentro dessa sociedade não só de maneira formal, mas aprender o português para poder interagir, para se tornar uma pessoa mais autônoma e conseguir entrar no mercado de trabalho”¹⁶⁸. Na instituição, o setor de integração abrange o serviço social, a pedagogia e a saúde mental. Segundo Débora Alves, coordenadora do setor de Integração:

Neste trabalho a gente atende aos refugiados e solicitantes de refúgio, com base em três pilares principais: o primeiro é o acolhimento, que é identificar, assim que eles chegam, as demandas emergenciais, de onde ficar e o que comer, porque às vezes tem gente que só chega com a roupa do corpo; o segundo é o processo de proteção legal, que é garantir que eles tenham acesso à situação de refúgio, acesso aos documentos e sejam regularizados aqui no Brasil; e o terceiro é o processo de integração local, que é pensar junto com eles em estratégias de integração para que possam reconstruir a vida aqui no Brasil, a partir de tudo que eles trazem de experiência de trabalho, formação profissional, experiência de vida (SMS, 2017, p. 53).

Também explica que as experiências vividas, tanto em seu país de origem quanto no percurso para chegar ao Brasil, influenciam no processo de integração, apesar de não serem

¹⁶⁵ Idem, 2021.

¹⁶⁶ BAKKOUR, 2021.

¹⁶⁷ Disponível em: https://babe42de-3baf-405b-86cf-7d9e35f6329e.filesusr.com/ugd/732c07_897319f0b71f4b44b711746d131049d2.pdf
Acesso em: 27 jul. 2021.

¹⁶⁸ Entrevista concedida por GOMES, Julianne. Entrevista V. [jun. 2021]. Entrevistadora: Márcia Miranda Charneski. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo.mp4 (94 min.).

levadas em consideração. Justamente por compreender a realidade da população imigrante e refugiada:

a Cáritas atua nessa mediação entre o refugiado e as políticas públicas, já que essa pessoa não fala o idioma, tem outra cultura, não sabe como as coisas funcionam aqui. A gente trabalha tentando diminuir o preconceito e as inúmeras barreiras que impedem e dificultam o acesso dessas pessoas às políticas públicas” (SMS, 2017, p. 54).

O CEIPARM entende que não existe integração local de imigrantes e refugiados, pois “como não existe política nacional de integração, não existe integração local eficaz” (informação verbal)¹⁶⁹. E, nesse contexto, o trabalho que vem sendo realizado é focado nas questões emergenciais e problemas gerados tanto pela Delegacia de Polícia de Imigração (DELEMIG) quanto pelos bancos que criam complicações para abertura de conta. Isso ocasiona um ou outro caso de sucesso, o que é minoria, já que “enquanto não houver uma política nacional de imigração e refúgio, não teremos diretrizes fortes o suficiente para pressionar as instituições a aceitarem os imigrantes e refugiados como gente” (informação verbal)¹⁷⁰.

Ou seja, segundo o CEIPARM, enquanto não houver a regulamentação do artigo da Lei de Migrações de 2017 determinando essa estrutura, não haverá integração. A responsável pelo Comitê, Rebeca Almeida, relata que, apesar de não existir integração, existem muitas pessoas trabalhando para levar aos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro a importância de atender imigrantes e refugiados nas unidades de saúde de forma digna. Nesse sentido, para ter um imigrante integrado, é necessário ele ter qualidade de vida e, para isso, se faz necessário ter uma política nacional de habitação e empregabilidade, porém, não há recurso destinado para construir abrigos públicos específicos e não há política de emprego, já com relação à educação e saúde, a população imigrante e refugiada conseguem acessar (informação verbal)¹⁷¹.

Já na Assistência Social, há a Política de Assistência Social. Cristiane Lessa (informação verbal)¹⁷² explica que tal política tipifica os serviços socioassistenciais norteadores e defende a integração local como uma integração dentro do território, ou seja, quando ocorre um diálogo com o máximo de esferas para atender aquele imigrante.

Quando consegue não só acessar a assistência social, mas trabalhar em articulação com a saúde, com a educação, esporte, lazer, cultura, conseguindo incluir essa população nos serviços, que consiga acessar o Bolsa Família e o acompanhamento sociofamiliar, que permite trabalhar uma integração local com outras políticas. O entendimento é fazer com que as pessoas tenham acesso, garantir esse acesso e sua permanência, que se traduz no acompanhamento diário e no acompanhamento da rotina (informação verbal)¹⁷³.

¹⁶⁹ ALMEIDA, 2021.

¹⁷⁰ Idem, 2021.

¹⁷¹ Idem, 2021.

¹⁷² LESSA, 2021.

¹⁷³ Idem, 2021.

A ONG Venezuela Global considera que a integração possui quatro frentes: a regularização migratória; a ação social; a integração econômica, que seria a inserção no mercado de trabalho ou através do empreendedorismo e por fim, a promoção de política pública específica (informação verbal)¹⁷⁴. O fundador e presidente da organização, William Clavijo, também ressalta que a integração pode ser um processo de mão dupla, a partir do momento que “contribuímos para a comunidade, e a comunidade contribui com a gente” e considera o “acesso a direitos sem restrições” com relação à informação e serviços públicos, como também, relaciona a integração com o sentimento, um senso de pertencimento, ou seja, “não somente o acesso a direitos [...] essa alguma coisa mais além, uma coisa é perceptível, uma coisa [...] de sentimentos também [...] eu reconstruir minha ideia de lar”, nesse sentido, integração é a oportunidade de refazer a vida, criar laços afetivos e ter projetos de vida (informação verbal)¹⁷⁵.

Enquanto para a psicóloga da Secretaria Municipal de Saúde, Fabiana Chicralla (informação verbal)¹⁷⁶, a integração “não deve ser entendida como anulação das diferenças, abandonar suas referências, mas que possamos conviver com as diferenças, que possa dialogar com elas”.

3.1.2.2. Ações e Impacto da Integração Local

A organização Aldeias Infantis faz parte do Programa Brasil Sem Fronteiras, como descrito anteriormente. Por isso, a coordenadora nos conta um pouco sobre como ocorre a interiorização de cidadãos venezuelanos no Rio de Janeiro no âmbito da Aldeias:

O Brasil sem fronteiras está aqui desde julho de 2018, quando tivemos o primeiro grupo. Eles ficavam 6 meses, agora eles ficam no período de 3 meses. Eles vêm de Roraima pela Operação Acolhida. Arrumamos as camas para recepção, preparamos tudo para quando eles chegarem. O primeiro atendimento é com o serviço social para poder entender cada família, tirar cópia dos documentos, ver as necessidades e fazer o plano de desenvolvimento familiar para poder prepará-los para autonomia. Vemos a questão dos documentos, escola, saúde, e no dia seguinte levamos todos para o posto de saúde para ver como está a situação. Fazemos com eles uma reunião com sobre as regras de convivência, depois a questão do trabalho, currículo e encaminhamento para o mercado de trabalho (informação verbal)¹⁷⁷.

Segundo a coordenadora da organização, durante o período que permanecem na Aldeias, os venezuelanos interiorizados participam de várias rodas de conversa sobre os temas

¹⁷⁴ Entrevista concedida por CLAVIJO, William. Entrevista IV. [jun. 2021]. Entrevistadora: Márcia Miranda Charneski. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo.mp4 (96 min.).

¹⁷⁵ CLAVIJO, 2021.

¹⁷⁶ Entrevista concedida por CHICRALLA, Fabiana. Entrevista VI. [jun. 2021]. Entrevistadora: Márcia Miranda Charneski. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo.mp4 (75 min.).

¹⁷⁷ NUNES, 2021.

que a organização percebe como importantes, como a Lei Maria da Penha, leis trabalhistas, Estatuto da Criança e do Adolescente, além de assuntos como higiene, alimentação saudável e economia doméstica. Por receberem um cartão de alimentação do ACNUR, com um valor mensal estipulado para cada família comprar alimentos e material de higiene pessoal, a instituição busca ensinar como usar o dinheiro de forma a realizar economia para durar o mês inteiro. Com relação ao impacto gerado, pode-se dizer que há o objetivo de oferecer para todos os assistidos atendimento relacionado à saúde, educação, documentação e trabalho, dando ênfase a um trabalho que ofereça carteira assinada (informação verbal)¹⁷⁸.

Na MAWON, os principais projetos realizados são os seguintes: “Empregadorismo”, que ocorre desde 2018, se encontra na quarta edição em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM Brasil), com financiamento da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) através do programa Oportunidades - Integração no Brasil¹⁷⁹; o projeto Integra, em parceria com Mitsubishi Corporation e Instituto Phi; as consultorias jurídicas itinerantes e a distribuição de cestas básicas. O Integra contemplou 90 participantes, oferecendo aulas online de português, apoio à empregabilidade, assistência sociojurídica, e realizando diálogo com empresas do setor privado, além de oferecer suporte no momento da contratação, enquanto o “Empregadorismo” é uma oportunidade para geração de renda para venezuelanos e migrantes de países vizinhos que residem no Rio de Janeiro, buscando apoiar no acesso ao mercado de trabalho formal, como também, voltado para desenvolver empreendimentos em fase inicial ou para escalar um negócio. Também contam com a plataforma Vitrum, um espaço virtual para compartilhar cultura e iniciativas empreendedoras da população migrante¹⁸⁰.

Segundo relatório¹⁸¹ de 2020, o impacto da MAWON foi de 143 alunos de português, 60 negócios de migrantes impulsionados, R\$ 85.000,00 de transferência direta para os beneficiários, cinco mil cestas básicas e kits de higiene entregues e 350 atendimentos sociojurídicos realizados. Na última edição do “Empregadorismo”¹⁸² houve 50 candidatos selecionados, sendo 34 mulheres e 16 homens representados por três nacionalidades, ou seja,

¹⁷⁸ Idem, 2021

¹⁷⁹ Disponível em: <https://brazil.iom.int/news/usaide-oim-anunciam-um-novo-programa-de-integra%C3%A7%C3%A3o-de-venezuelanos-e-migrantes-de-pa%C3%ADses>
Acesso em: 15 jul. 2021.

¹⁸⁰ Disponível em: <https://www.mawon.org/>
Acesso em: 15 jul. 2021.

¹⁸¹ Disponível em: https://babe42de-3baf-405b-86cf-7d9e35f6329e.filesusr.com/ugd/732c07_897319f0b71f4b44b711746d131049d2.pdf
Acesso em: 10 jul. 2021.

¹⁸² Disponível em: <https://www.mawon.org/empregadorismo>
Acesso em: 10 jul. 2021.

cubanos, colombianos e venezuelanos. A origem dos recursos para os projetos também consta no mesmo relatório, mostrando que não há apoio governamental e a maior parte é fruto de projetos e editais.

Todas as atividades possuem a figura do articulador local como papel central, pois além de fazer a ponte dos imigrantes e refugiados com os projetos, oferecem um olhar humano ao entender as dificuldades e o que cada pessoa vem passando ao compartilharem a mesma língua, origem e cultura, sendo uma figura essencial no processo de integração local. Cada nacionalidade possui um ou mais articuladores, dependendo do grau de aceitação. Adel¹⁸³, um dos articuladores locais da MAWON, conta que no caso dos haitianos existem três articuladores, já para os venezuelanos existe apenas uma, Yelitza, a qual entrevistamos. Os articuladores são líderes locais reconhecidos por seus compatriotas.

Yelitza foi chamada para ser articuladora, pois chegou através da interiorização em 2018 pela organização Aldeias, fazendo parte da primeira turma de interiorizados no Rio de Janeiro, por isso, vem trabalhando como receptora de outras turmas. Relata que sua casa se converteu em uma Cáritas Dois, pois explica para os recém-chegados onde é o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), CRE, hospital, e encaminha para os serviços públicos. Começou a articular de forma voluntária, depois foi chamada para ser articuladora da MAWON, mas também é voluntária na organização Aldeias Infantis e auxilia os recém-chegados a conseguirem uma habitação em que caibam pelo menos seis pessoas. Por seu tamanho engajamento, acabou tornando-se uma líder local, pois dá conselhos, oferece aulas de letramento e cultura popular venezuelana para crianças. E vem realizando a iniciativa chamada de *Lunes de Mujeres*, que é um projeto no espaço de uma ONG na comunidade do Morro do Banco, voltada para as mulheres venezuelanas (informação verbal)¹⁸⁴. Com o relato da articuladora local, fica evidente a importância da participação dos imigrantes e refugiados no processo de acolhimento e integração, sendo uma prática que deveria ser levada para outras organizações que trabalham na temática.

A MAWON vem realizando o atendimento jurídico e a cada quinze dias trabalha na distribuição de cestas básicas em parceria com o Banco da Previdência. Bakkour (informação verbal)¹⁸⁵ explica que o trabalho consiste em montar listas e buscar os articuladores para a distribuição das cestas. Sendo que, as comunidades grandes possuem mais articuladores para

¹⁸³ BAKKOUR, 2021.

¹⁸⁴ Entrevista concedida por BAKKOUR, Adel. Entrevista VI. [jun. 2021]. Entrevistadora: Márcia Miranda Charneski. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo.mp4 (86 min.).

¹⁸⁵ BAKKOUR, 2021.

representarem vários grupos, ou seja, a MAWON possui uma média de 15 articuladores no total. Além disso, o papel dos articuladores no projeto “Empregadorismo” vem sendo de vital importância, pois com a ajuda deles vem gerando impacto positivo na vida dos imigrantes e refugiados, assim, auxiliando diretamente na integração ao formarem uma rede de apoio.

Já na Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a integração é trabalhada em três setores: serviço social, pedagogia e saúde mental. A assistente social da Cáritas, Jiulianne Gomes (informação verbal)¹⁸⁶, esclarece que antes da pandemia, quando a pessoa chegava para integração, o primeiro passo a ser realizado era a matrícula no curso de português, buscando construir autonomia, como também, oferecer um espaço de convivência para o recém-chegado. Neste sentido, a Cáritas, em parceria com a UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) e professores voluntários, vem trabalhando no oferecimento de cursos para falantes de espanhol, francês, inglês, inclusive mandarim e árabe, conforme a necessidade dos assistidos. E quando os cursos eram realizados presencialmente, era fornecido o material de estudo, com a passagem sendo subsidiada para se deslocarem sem custo até a Cáritas, mas atualmente vem ocorrendo de forma remota. O curso de português é entendido como o primeiro passo, conforme a pessoa compreende e fala a língua local, é buscada a inserção no mercado de trabalho, tendo, inclusive, grupos voltados para construção de currículo sobre como é trabalhar no Brasil e grupos de auxílio sobre como é viver no Brasil (informação verbal)¹⁸⁷.

Ainda, segundo Gomes (informação verbal)¹⁸⁸, a integração mobiliza todos os setores, mas hoje o trabalho se encontra segmentado por conta da pandemia, pois passou a ser feito de forma virtual. Por isso o serviço social se encontra na linha de frente, atuando na necessidade do dia a dia com cestas básicas, auxílio subsistência, ou quando a criança não está conseguindo realizar a matrícula na escola porque chegou recentemente e está sem documento, e ainda, quando é necessário dar continuidade a algum acompanhamento médico e não estão conseguindo, dito isto:

Isso tudo forma a integração local porque a pessoa precisa ter acesso às políticas públicas, precisa saber que tem direito a acessar o Bolsa Família, que tem direito ao BPC, ela precisa ter e saber dos direitos trabalhistas dele, que se deve respeitar todos os direitos e deveres independente de ser brasileiro ou não. Então a gente faz chegar essa informação a eles o melhor possível nesse momento e tentar garantir, articulando com os órgãos, articulando com empresas privadas e articulando com os próprios refugiados (informação verbal)¹⁸⁹.

¹⁸⁶ GOMES, 2021.

¹⁸⁷ Idem, 2021.

¹⁸⁸ Idem, 2021.

¹⁸⁹ Idem, 2021.

De acordo com Gomes (informação verbal)¹⁹⁰, o atendimento no serviço social da Cáritas era realizado antes da pandemia da seguinte forma: o assistido recebia a orientação de acordo com o endereço de qual CRAS procurar, referente ao seu território, porém, atualmente, essas informações são passadas através do WhatsApp. E ainda, outro trabalho que vinha sendo realizado, era a identificação dos bairros com maior concentração de refugiados com o objetivo de sensibilizar as clínicas da família correspondentes, inclusive os agentes de saúde para com as diferenças culturais e religiosas.

Já o CEIPARM, segundo Rebeca Almeida (informação verbal)¹⁹¹, “não faz atendimento diário de imigrante e refugiado, apenas no caso de alta complexidade em que as ONGs não conseguem resolver ou quando o imigrante não tem o atendimento adequado”. As ações que o CEIPARM vem realizando são:

Capacitações para promover os direitos dos imigrantes e refugiados, como empregabilidade, acesso à renda, educação, habitação e direito de cultura, que estão no escopo da coordenação. Hoje tem um projeto de Núcleo de Atendimento (NAN) em Caxias que será lançado em breve, e já existe o Posto de Atendimento no Galeão que foi reinaugurado no início da pandemia. A ideia é municipalizar os atendimentos, levando em conta os municípios com maior recebimento da população migrante e refugiados. A ideia desses núcleos também é de gerar dados e assim poder demandar recursos e equipe, para assim ampliar a política migratória. Com a crise da Venezuela, o Rio de Janeiro foi um dos últimos estados a receber a Operação Acolhida, mudando o cenário da migração no Estado, passando a ser uma questão de emergência. Houve a criação de um abrigo específico de interiorizados venezuelanos em Nova Iguaçu [...] O CEIPARM pegou as demandas dos venezuelanos para sentar com os parceiros e tentar resolver essas questões trazidas, por acreditar que a demanda de um é a demanda de todos (informação verbal)¹⁹².

Importante elucidar que, como coordenação específica de imigração e refúgio, somente existe o CEIPARM no âmbito da assistência de Direitos Humanos, contudo, não existe nem um técnico especialista na pauta de cada secretaria, o que possibilitaria uma melhor articulação. Inclusive, os membros do CEIPARM que são das secretarias não são especialistas. O colegiado não é um órgão independente, as propostas realizadas são para os membros dentro das suas secretarias, dos seus órgãos específicos executarem, ou seja, o agente de coordenação. Portanto, o CEIPARM é um colegiado presidido por Rebeca Almeida, mas não possui recursos e nem RH específico, pois não é um órgão autônomo da secretaria, sendo dependente dela. Logo, a coordenação de migração e refúgio é fundamental para executar as ações decididas no CEIPARM (informação verbal)¹⁹³.

¹⁹⁰ Idem, 2021.

¹⁹¹ ALMEIDA, 2021.

¹⁹² Idem, 2021.

¹⁹³ Idem, 2021.

O trabalho da coordenação é mais no sentido de articular com os outros órgãos para eles executarem. E esses órgãos articulam de forma conjunta ou isolada, com acordos de cooperação técnica. Como exemplo, no ano que vem há um acordo de cooperação técnica sendo realizado junto com a secretaria de trabalho, a OIM e o Ministério da Economia para empregabilidade de imigrantes e refugiados. O Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM)¹⁹⁴, no Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão), também é fruto de cooperação técnica entre o MJ (Ministério da Justiça), guarda municipal e a coordenação de migração e refúgio, além de atores externos como DPU, MPF (Ministério Público Federal), Cáritas. O posto de Caxias que será 100% realizado pela secretaria também vem realizando cooperação técnica com o município. Nesse sentido, estão existindo ações específicas para imigrantes e refugiados. Não existem dados dessas parcerias e cooperações técnicas. A expectativa é que com o NAN em Caxias possa produzir dados. O MigraRio, que é o protocolo municipal de atendimento aos refugiados impactou muito em como a população migrante e refugiada era atendida no CRAS e nos CREAS, teve o processo de ensinar a preencher as planilhas no CAD-Único de que **o assistido é não nacional, porém nos cadastros não vêm espaço para escrever a nacionalidade da pessoa e mesmo se tivesse não tem espaço para colocar o status migratório. Dentro do SISREG (Sistema de Regulação) e da Secretaria de Educação do estado também existem esses cadastros, que funcionam da mesma forma.** O órgão que concentra dados sobre imigrantes e refugiados é a Polícia Federal, porém desatualizados, sem dar baixa com relação a quem veio a falecer (informação verbal, grifo nosso)¹⁹⁵.

Conforme relatado, na atuação do Município há a criação do MigraRio no âmbito da Subsecretaria de Direitos Humanos vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) como política pública municipal, em 2019. Para Cristiane Lessa, Ex-Coordenadora de Políticas para Migração e Refúgio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos do Rio de Janeiro:

O CRAS é o lugar ao qual o imigrante ou refugiado se dirige para ser inserido no CADÚnico, e assim acessar o Benefício por Prestação Continuada, o Auxílio Emergencial, o Bolsa Família, para isso uma equipe capacitada precisa ter acesso à documentação da pessoa. Como também, através do CRAS é possível um acompanhamento familiar no território, acesso à tarifa social e isenção/redução de algumas contas e serviços essenciais (informação verbal)¹⁹⁶.

Para realizar o MigraRio foi feito um levantamento para descobrir os locais com população maior dentro do CADÚnico, como também, sobre o que o Município já vinha fazendo com relação ao atendimento da população imigrante e refugiada. Para isso, várias secretarias e órgãos municipais foram acessados na busca por informação, contudo, essas informações não foram compiladas. Existiram reuniões para conhecer as estratégias de atendimento de imigrantes na educação, na saúde e na assistência. Com relação aos impactos gerados, quase 3 mil profissionais da equipe de assistência social foram capacitados na

¹⁹⁴ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/02/05/novas-instalacoes-do-posto-de-atendimento-ao-migrante-sao-inauguradas-no-aeroporto-internacional-tom-jobim-com-apoio-do-acnur/>
Acesso em: 2 ago. 2021.

¹⁹⁵ Idem, 2021.

¹⁹⁶ LESSA, 2021.

temática, neste sentido, “o grande avanço do MigraRio foi capacitar as equipes que trabalham no território” (informação verbal)¹⁹⁷.

A gente sempre atendeu imigrantes, a gente só precisava olhar e dar visibilidade a isso. A gente acolhe, estão lá nos abrigos. A gente atende imigrantes há muito tempo, desde que existe política pública, desde quando a Secretaria existe, a gente atende. A gente só precisava esclarecer às equipes em como proceder, trazer mais transparência ao trabalho, mais esclarecimento, nortear as equipes sobre o que é necessário fazer. Tanto que fizemos o levantamento de abrigos e cadastros, quem está acessando os serviços (informação verbal)¹⁹⁸.

Para além do MigraRio, em 2019¹⁹⁹, Cristiane Lessa (informação verbal)²⁰⁰ explica que houve outras iniciativas como a realização da Copa dos Refugiados no Rio de Janeiro, tendo por objetivo trabalhar a integração com relação à população migrante e brasileira. Como também houve a ideia de fazer um plano de trabalho para atendimento ao imigrante em Universidades com serviço de odontologia, cursos de economia, de desenvolvimento econômico e social, e orientação jurídica. Uma iniciativa concretizada foi a roda de direitos, uma parceria junto à Defensoria Pública e ao CEIPARM, ou seja:

Fazer uma grande atividade em cada território, mobilizando a população migrante e identificando qual a vulnerabilidade em relação aos direitos, não só de orientação, mas de encaminhamentos jurídicos e sociais. A Defensoria Pública estaria presente e trabalharia as orientações necessárias para os encaminhamentos e a Assistência Social entraria no suporte socioassistencial para fazer a execução da política. A roda de direitos era também uma proposta do MigraRio muito interessante.

Por sua vez, a Cátedra Sérgio Vieira de Mello no âmbito da UFF, desde 2018, vem buscando implantar algumas iniciativas, pois tem por objetivo desenvolver projetos de extensão, ensino e pesquisa, inclusive atendimento direto à população refugiada através de editais, proporcionando a integração e o acolhimento na comunidade acadêmica, tendo o curso de português específico para refugiados, solicitantes de refúgio e migrantes humanitários lançado em 2020 (informação verbal)²⁰¹.

A Venezuela Global²⁰² possui quatro frentes ativas, são elas: o Projeto Alimenta a Solidariedade, que através de cestas básicas e itens de primeira necessidade obtidos por meio de parcerias com organizações da sociedade civil e de doação de pessoa física, vem auxiliando famílias de venezuelanos em sua subsistência, tendo apoiado 140 esse ano; as Consultorias Itinerantes nas comunidades em que vivem os venezuelanos na cidade do Rio de Janeiro, tendo

¹⁹⁷ Idem, 2021.

¹⁹⁸ Idem, 2021.

¹⁹⁹ Disponível em: <https://www.lance.com.br/futebol-nacional/edicao-nacional-copa-dos-refugiados-acontece-rio-janeiro-novembro.html> Acesso em: 05 set. 2021.

²⁰⁰ LESSA, 2021.

²⁰¹ VASCONCELOS, 2021.

²⁰² Disponível em: <https://www.venezuelaglobal.org/> Acesso em: 21 ago. 2021.

beneficiado mais de 70 pessoas com relação à regularização migratória e documentação trabalhista; o Projeto Naturalizadinhos, que tem por objetivo apoiar a naturalização de até 100 crianças que vivem no estado do Rio de Janeiro até o final de 2021; e o Projeto de Sensibilização e Proposta de Políticas Públicas que busca articulação e sensibilização do poder público e dos atores da sociedade civil para propor políticas públicas de acolhimento e integração da população migrante e refugiada do país. Além disso, também possui banco de currículos, um formulário no site da ONG voltado para empresas que desejam contratar venezuelanos imigrantes ou refugiados, criação de projetos para capacitar em habilidades, competências e aprimoramento do português para o mercado de trabalho, como também auxilia os assistidos a acessarem os programas sociais do governo (informação verbal)²⁰³.

De acordo com o presidente da organização, destacam-se as consultorias itinerantes, pois consideram o fator vulnerabilidade da população atendida ao compreender que a distância, não saber se locomover na cidade e o alto custo da passagem podem ser empecilhos. Inclusive, essas consultorias vêm sendo possibilitadas graças à parceria realizada com uma ONG local, localizada no Morro do Banco, comunidade com grande número de venezuelanos (informação verbal)²⁰⁴.

Por sua vez, em relação à saúde, na Secretaria Municipal de saúde existe um fluxo que foi estabelecido em que o profissional da unidade entra em contato com o gerente da unidade, logo o local se organiza para ir até os interiorizados para fazer o atendimento, imunizar, explicar sobre o SUS e averiguar demandas clínicas, se for algo mais específico é agendado na unidade de saúde (informação verbal)²⁰⁵. Como o município não possui um protocolo de recebimento de imigrantes e refugiados, a secretaria especial de cidadania procura a Cáritas e a Aldeias:

[...] pois quando chega uma demanda é direcionada para essas instituições, tendo em vista que a sociedade civil é menos limitada e funciona com sistema próprio, não dependendo de perguntar para alguém se pode fazer daquela forma, então a gente normalmente acolhe encaminha e depois acompanha [...] não é isso exatamente dessa forma, que há algum tempo não acontece a gente está bem parado (informação verbal)²⁰⁶.

3.1.2.3. Principais Desafios

Para a Aldeias o maior desafio para a integração é o trabalho, pois há diferenças entre o mercado de trabalho do país de origem e o país de acolhida, como também existe a questão de

²⁰³ CLAVIJO, 2021.

²⁰⁴ Idem, 2021.

²⁰⁵ CHICRALLA, 2021.

²⁰⁶ FERREIRA, 2021.

expectativa de renda quando se deparam com o salário-mínimo brasileiro e a realidade das condições de moradia e custo de vida. Há um choque entre expectativa em conseguir uma vida melhor e a realidade com a qual se deparam. Outro ponto relacionado ao trabalho é de que no último ano, diferente dos interiorizados de 2018 e 2019, tem vindo venezuelanos com baixa qualificação, sem experiência profissional, impactando na busca de emprego. Para Ana, coordenadora da organização²⁰⁷ “é como se fosse o primeiro emprego. A gente conta com os nossos parceiros que já nos conhece há muitos anos para dar essa oportunidade.” Justamente por isso, a Aldeias vem realizando encontros com uma advogada trabalhista que explica sobre INSS e CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) para os assistidos, pois há uma visão de que o emprego com carteira assinada não vale a pena, que ganha-se pouco, fazendo com que optem pela informalidade com a crença de que R\$200,00/300,00 a mais por mês justificaria renunciar a um emprego formal.

Cabe destacar que, mesmo em meio à pandemia, a Organização Aldeias vem conseguindo empregar, através de parcerias, quase que totalmente os abrigados, porém não há dados sobre o fato de terem continuado nos empregos. Segundo a coordenadora da Aldeias, Ana Nunes, muitos acabam optando por seguir morando na região, buscando habitação no Morro do Banco, Tijuquinha e Rio das Pedras para se manterem próximos à instituição, mesmo a recomendação sendo de morarem perto do trabalho com o objetivo de economizarem recurso de tempo e de dinheiro com deslocamento, contudo há um vínculo que foi criado, inclusive formando uma rede de venezuelanos no apoio aos recém-chegados ao Morro do Banco, principalmente aqueles que vieram sem ser pela interiorização (informação verbal)²⁰⁸.

Outro desafio relatado diz respeito à saúde, pois muitos interiorizados chegam com demandas de saúde justamente por estarem a algum tempo vivendo nas ruas, tendo abandonado tratamento médico por se tornar inviável. Como exemplo, Nunes (informação verbal)²⁰⁹ relata o caso de uma venezuelana soropositiva que parou o tratamento desde 2019, que ao receberem a levaram para o posto de saúde para que pudesse retomar o tratamento. Já na área da educação, o desafio é descobrir em qual série a criança se encontra, sendo necessário fazer uma avaliação através do CRE, ele inclusive elogia as escolas da área que vêm desenvolvendo um trabalho de recepção e acolhimento, o que ficou comprometido por conta da pandemia, por isso, há o

²⁰⁷ NUNES, 2021.

²⁰⁸ Idem, 2021.

²⁰⁹ Idem, 2021.

desejo de planejar uma ação de voluntariado de reforço escolar, pois ter aulas no formato online para aqueles que não falam português vem sendo um desafio (informação verbal)²¹⁰.

Diferente da resposta de todos os entrevistados, que acreditam que a xenofobia ocorre em casos isolados, os articuladores locais da Mawon, Yelitza²¹¹ e Adel²¹², justamente por serem refugiados e possuírem um olhar de quem vive na pele o que é reconstruir suas vidas em um país que não é o seu de origem, relataram a questão da xenofobia como a maior dificuldade para realizar a integração, além do racismo sofrido pelos refugiados oriundos do continente africano. Acreditamos que essa diferença de percepção ocorre devido à subnotificação, pois quem é vítima de tal crime, por vezes, se sente vulnerável para levar ao conhecimento dos órgãos responsáveis. Inclusive, a assistente social (informação verbal)²¹³ da Cáritas relata que, durante a pandemia, não tem recebido casos de xenofobia, contudo, isso não quer dizer que o setor de proteção não esteja recebendo, mas afirma que os casos que chegaram ao seu conhecimento antes da pandemia foram fortes e envolvem congoleses, angolanos e venezuelanos.

A articuladora local da Mawon, Yelitza Lafont, apresenta como questão o preconceito por conta da documentação ser temporária, pois tentou fazer um cartão de crédito, porém foi negado pelo fato de estar escrito “temporário” no Registro Nacional Migratório (RNM), queixa também trazida pela coordenadora da organização Aldeias, que esclarece:

banco é mais complicado [...] tem que mandar uma cartinha e ligar porque o pessoal do banco não conhece protocolo nem nada [...] ficam muito presos aos documentos dos brasileiros. Às vezes a própria empresa tem que ligar para o banco para conseguir abrir a conta salário²¹⁴.

A dificuldade em abrir conta em banco relacionada ao desconhecimento da documentação e preconceito pelo status migratório é uma queixa recorrente, exigindo que quem possui solicitação de refúgio só possa abrir conta corrente, logo somente quem tem RNE e RNM pode abrir conta poupança, inclusive solicitando título de eleitor para não nacionais (informação verbal)²¹⁵. Por conta desta situação, uma estratégia utilizada é a de carregar portarias impressas quando necessita de atendimento nos órgãos públicos ou privados (informação verbal)²¹⁶.

²¹⁰ Idem, 2021.

²¹¹ LAFONT, 2021.

²¹² BAKKOUR, 2021.

²¹³ GOMES, 2021.

²¹⁴ NUNES, 2021.

²¹⁵ LAFONT, 2021.

²¹⁶ BAKKOUR, 2021.

Esta questão vai ao encontro de uma pesquisa qualitativa realizada em 2015²¹⁷ através de questionários que trouxe o seguinte dado: 13,4% dos imigrantes relataram terem sofrido discriminação no estado do Rio de Janeiro, sendo que metade relatou ter sofrido xenofobia. Além disso, as instituições públicas e da sociedade civil quando questionadas se as dificuldades dos imigrantes eram maiores do que da população em geral, responderam respectivamente com sim 60% e 100%, quando indagadas sobre quais, a discriminação aparece em segundo lugar com 36% e 23,6%. Por fim, quando questionadas as instituições da sociedade civil sobre quais violações de direitos humanos foram mais sofridas pela população imigrante, a discriminação aparece em primeiro lugar com 35,7%, sendo que 25% dos imigrantes relatam terem sofrido violação de direitos humanos e 100% afirmam que foram vítimas de discriminação, demonstrando ser uma questão que necessita da devida atenção (INEP; MJ/SAL, 2015, p. 109 e 110).

Outro ponto interessante, trazido pela articuladora local da MAWON, é a localização das escolas, pois na Venezuela as crianças estudam perto das suas casas, diferente do Brasil, em que as crianças são colocadas em escolas onde tem vaga, mesmo que seja longe do seu domicílio, fazendo que as mães gastem mais tempo e dinheiro no deslocamento (informação verbal)²¹⁸. Já para o articulador local Adel Bakkour, (informação verbal)²¹⁹ o maior desafio atual é a portaria de 2021²²⁰, que torna os venezuelanos inabilitados para pedir refúgio por terem adentrado o país durante a pandemia. Explica que tal portaria é contra o direito internacional e vem prejudicando a integração dessas populações, pois diferente da questão do aprendizado da língua ou acesso à cesta básica que os articuladores podem resolver, essa é uma questão política, logo, precisa do engajamento do ACNUR, que deveria levar os refugiados e imigrantes ao Ministério da Justiça para serem escutados.

Para Gomes (informação verbal)²²¹, assistente social da Cáritas, um dos desafios enfrentados é a dificuldade das mulheres refugiadas em conseguir vaga na creche, obstáculo muito parecido com o das mulheres brasileiras, pois o acesso à creche não está garantido por lei, é eletivo ao município oferecer, sendo recorrente as mulheres com filhos pequenos não conseguirem vaga em creche municipal. A distribuição destas vagas é por sorteio e é feita uma

²¹⁷ Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf
Acesso em: 05 jun. 2021.

²¹⁸ LAFONT, 2021.

²¹⁹ Idem.

²²⁰ Um dia após essa entrevista foi criada uma portaria de nº. 655 de 23 de junho de 2021, permitindo a regularização migratória dos venezuelanos que entraram no território brasileiro de 18 de março de 2020 até a data de publicação da portaria.

²²¹ GOMES, 2021.

análise social, mas a verdade é que não tem vaga para todos que necessitam. Existiram raros casos de assistidos que judicializaram essa questão, mas como resultado a criança ficará em uma sala que já se encontra lotada. Outro desafio enfrentado são as questões culturais que são trazidas, como no caso de mulheres que não podem ser atendidas por médicos homens, a assistente social explica:

Já tive o relato por exemplo de médico que [...] achou um absurdo porque a mulher só topava fazer o preventivo se o marido tivesse junto. E aí o médico se recusava a atendê-la. Mas aí a gente foi explicar né olha é na África, vários países têm um histórico de pessoas que chegam a ter a gente vítimas de violência sexual. O estupro é utilizado como arma de tortura então essas mulheres realmente [...] fazer um exame [...] ginecológico com outro homem [...] é uma situação dolorosa psicologicamente. Aí o marido também não confia porque às vezes já viu a mulher passar por coisas muito difíceis então a gente vai quebrando essas coisas com a equipe então assim é muito legal é muito gratificante fazer esse trabalho né de sensibilização junto às equipes dos órgãos lá da ponta, que atende refugiados (informação verbal)²²².

Ainda, a questão do emprego e da dificuldade em revalidar o diploma são latentes, pois o preconceito ainda existe, somado à dificuldade para acessar empregos de acordo com a formação. Segundo a assistente social da Cáritas, Jiulianne Gomes (informação verbal)²²³, nos últimos anos, percebe-se um vasto histórico de refugiados que trabalham em áreas totalmente diferentes da sua formação, no sentido de serem subaproveitados. E mesmo quando há revalidação dos diplomas, existem mais obstáculos e desafios a serem enfrentados para conseguir uma colocação na formação de origem. Ainda enfatiza, o “trabalho é o que garante a moradia, a alimentação, é o que dá uma dignidade” (informação verbal)²²⁴.

De acordo com Gomes (informação verbal)²²⁵, outro ponto é a inexistência de um abrigo específico para a população imigrante e refugiada, desconsiderando sua história, suas especificidades, já que os abrigos municipais possuem regras que acabam por obrigar a pessoa a descartar certos pertences que muitas vezes possuem valor afetivo. Além de não levar em consideração as diferenças culturais, principalmente com relação à rigidez dos horários e a comunicação em outras línguas, o que gera uma situação de sofrimento para essas populações quando abrigadas nesses moldes. As assistentes sociais recebem reclamações de forma recorrente sobre os abrigos municipais, inclusive narra um caso de um assistido que levou

²²² Idem, 2021.

²²³ Idem, 2021.

²²⁴ Idem, 2021.

²²⁵ Os abrigos municipais possuem uma central de recepção na Ilha do Governador, que funciona 24h. Para solicitar o abrigo a pessoa pode ir direto na central, ou se dirigir a um CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) para ser levado à central através de transporte, contudo, o horário é comercial. A central de recepção funciona como uma casa de passagem, pois a partir dela o assistido será direcionado para um abrigo municipal que tenha vaga.

advertência – em português – e por não ter ninguém que falasse a sua língua no local, ficou sem entender o que estava acontecendo, com medo de ser expulso do abrigo (informação verbal)²²⁶.

Para o CEIPARM, os desafios são muitos, mas consistem principalmente no fato de não haver uma política nacional de integração, além da dificuldade em obter dados:

Acessar o CAD, o SISREG, para conseguir dados da Polícia Federal e ter que solicitar através do Ministério Público Federal (MPF). Outro problema é a falta de verba, e como o fluxo venezuelano é o mais intenso, passa a ter recursos destinado das ONGs apenas aos venezuelanos, deixando outras nacionalidades de fora. Temos tentado trabalhar com as ONGs, que refúgio não é só venezuelanos, além da questão do preconceito racial. Também não existem núcleos especializados em 92 municípios dos estados. Um dos maiores problemas da interiorização da forma que vem sendo feita, concentrando a população migrante nos abrigos da zona oeste, sobrecarregando os sistemas de saúde e as creches, em sistemas que já não funcionavam. A dificuldade da política pública é fazer a pessoa reviver todos os seus traumas, tendo que contar sua história em cada órgão que vai, não há união entre a sociedade civil. Há a necessidade de performar dor, sofrimento para poder ter acesso a um direito que já está posto (informação verbal)²²⁷.

Com relação aos desafios enfrentados, Cristiane Lessa (informação verbal)²²⁸, Assistente Social e Ex-Coordenadora de Políticas para Migração e Refúgio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos do Rio de Janeiro, trouxe que houve a movimentação para construir um Conselho Municipal de Atendimento à População Migrante e Refugiada para ter a participação de toda sociedade civil e do Estado, contudo, a grande dificuldade foi não ter andado, pois através de um Conselho Municipal seria possível alavancar mais ainda a temática e ampliar a discussão.

Para a diretora da CSVM da UFF, Ângela Vasconcelos (informação verbal)²²⁹, manter a população imigrante e refugiada nos pré-vestibulares vem sendo um desafio, pois, nesse momento, a pessoa ainda não é aluna da faculdade e, por isso, não recebe bolsa para auxiliar nos custos de transporte e alimentação, narra que inclusive foi feita uma mobilização por um dos cursos visando angariar ajuda financeira para esses alunos, porém não foi a frente. Outro desafio vem sendo o curso de português, já que a maioria procura com o objetivo de conseguir se naturalizar brasileiro e não para aprender o português como língua de acolhimento, inclusive a procura em 2020 foi de 90% de pessoas que desejavam o curso para fins de naturalização. Porém, com as exigências da nova portaria²³⁰ para comprovação do conhecimento da língua

²²⁶ GOMES, 2021.

²²⁷ ALMEIDA, 2021.

²²⁸ LESSA, 2021.

²²⁹ VASCONCELOS, 2021.

²³⁰ Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_623_DE_13_DE_NOVEMBRO_DE_2020.pdf

Acesso em: 22 ago. 2021.

portuguesa, que exige uma avaliação presencial de cursos na modalidade à distância, além de juntar o histórico, o tipo de curso ofertado nesse momento não atende essa demanda buscada e não se adequa à portaria, pois há o entendimento de que o objetivo primordial é aprender a língua portuguesa.

Igualmente como Cristiane Lessa, a pesquisadora Ângela Vasconcelos possui o entendimento de que a falta de uma política pública nacional voltada para a população imigrante e refugiada é algo que gera consequências na vida dessas pessoas. Também ressalta a importância de trabalhar a base, pois é justamente quem realiza os primeiros atendimentos, contudo, ainda desconhecem a documentação específica. Neste sentido, o protocolo do MigraRio, que existe na área da assistência social da cidade do Rio de Janeiro, é de suma importância (informação verbal)²³¹, contudo:

ele acaba também sendo muito específico na área da assistência social, o que é certamente importante mas isso não faz com que exista uma política pública [...] que eu considero e aí outras pessoas têm diferentes compreensões [...] mas eu creio que uma política pública ela deve seguir [...] um contorno da Constituição de 88, que exatamente a descentralização política e administrativa, a criação de Conselhos [...] por mais que a gente tenha críticas a eles, os Conselhos são formas de controle social, são formas onde você tem um financiamento público para determinada política [...] por isso que política pública você não faz sem planejamento, ou seja, sem dados e por isso tem sido importantíssimo o OBmigra todo ano e lançar os dados esse ano foi muito importante [...] mas eu acho que Comitê é diferente de Conselho, um Conselho municipal, depois do estadual e claro, depois federal, onde você tenha de fato um orçamento, representantes 50%, 50% sociedade civil e governo (informação verbal)²³².

Novamente, a quase inexistência de dados também dificulta a articulação para entender como deve ser traçada essa política pública. Segundo a coordenadora da CSVM, “sabemos que os imigrantes e refugiados são atendidos na assistência social, na saúde e na educação, porém os dados não se articulam, para isso é necessário criar instrumentos comuns e específicos nas secretarias.” Outro ponto importante, é que justamente pelo fato da legislação não ser específica, faz com que a criação de editais específicos para adentrar as universidades vire uma decisão interna, atrasando sua concretização, e como reflexo, a UFF ainda não possui um edital de ingresso exclusivo para população imigrante e refugiada (informação verbal)²³³.

Para William Clavijo (informação verbal)²³⁴, presidente da organização Venezuela Global, o fato de a cooperação internacional estar focada ao Norte do país é um desafio, pois acaba colocando o Rio de Janeiro em desvantagem proporcionalmente, já que por concentrar 5.000 venezuelanos acaba recebendo bem menos financiamento, o que reflete em menos ajuda

²³¹ LESSA; VASCONCELOS, 2021.

²³² VASCONCELOS, 2021.

²³³ Idem, 2021.

²³⁴ CLAVIJO, 2021.

para essa população, além desta ajuda estar muito focada na integração econômica. Outro ponto é que, comparando com a Síria, o volume de financiamento recebido por cooperação internacional para atender as pessoas que vêm do êxodo venezuelano é baixo.

Por outro lado, para Fabiana Chicralla (informação verbal)²³⁵, psicóloga da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e apoiadora da pauta de migração e refúgio, o maior desafio nas unidades de saúde está relacionado ao idioma e às diferenças culturais, além da xenofobia.

Percebe-se que o maior desafio relatado nas entrevistas foi a questão da documentação para abertura de conta em banco, já que os atendentes bancários de modo rotineiro não reconhecem o protocolo de refúgio como documentação²³⁶, mesmo existindo a Carta Circular Nº 3.813, de 7 de abril de 2017²³⁷, que esclarece sobre a identificação de depositante para fins de abertura de contas de depósitos, reconhecendo o Protocolo do Pedido de Refúgio e a RNE como documentos hábeis para abertura de conta. Para além da desinformação, tais atitudes ferem o Direito do Consumidor ao discriminarem que apenas quem possui RNE/RNM poderia abrir conta poupança, e a quem possui protocolo de refúgio o status migratório estaria obrigado a abrir conta corrente. Fica claro que o consumidor naturalmente já se encontra em uma posição vulnerável, porém quando este é imigrante ou refugiado, esta posição se multiplica pelo desconhecimento do direito aplicado no país de acolhida somado às práticas discriminatórias do setor bancário.

3.1.2.4. Direitos Políticos e Culturais

Com relação aos direitos políticos, nenhuma das organizações, entes ou Cátedra trabalham a temática, acreditamos que seja por dois fatores. Primeiro, até 2017 o país estava sob a égide do Estatuto do Estrangeiro, legislação descrita no Capítulo II, criada durante a ditadura militar, que considerava a figura do estrangeiro uma ameaça e, neste sentido, definia em seu art. 107²³⁸ a impossibilidade do não nacional exercer qualquer atividade de natureza

²³⁵ CHICRALLA, 2021.

²³⁶ Importante esclarecer que existem outros tipos de protocolos para além da solicitação de refúgio, sendo obtidos quando ocorre a apresentação da documentação para regularização migratória na Polícia Federal. Por exemplo, em uma solicitação de residência por reunião familiar é fornecido protocolo até ocorrer a decisão. Acreditamos que estes outros tipos também não sejam reconhecidos quando apresentados na instituição bancária.

²³⁷ Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50360/C_Circ_3813_v1_O.pdf

Acesso em: 05 jul. 2021.

²³⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm

Acesso em: 13 jul. 2021.

política. Segundo, somado a esse recente histórico, a legislação em questão só veio a ser alterada em 2017 com a nova Lei de Migrações, contudo, não garante o direito ao voto em representantes nos três níveis de governo.

Além disso, conforme trazido pelos articuladores locais da Mawon, que são refugiados, Adel Bakkour explica que os articuladores locais têm um pouco dessa consciência política, porém a maioria dos migrantes não, “por exemplo, falo dos sírios, os sírios não querem se meter em política, pela ditadura que a gente tem por 50 anos, então na Síria a gente nasceu aprendendo a não falar de política. Então aqui fica difícil querer [...]” (informação verbal)²³⁹. Yelitza Lafont completa, que “igualmente na Venezuela é difícil alguma atividade política. É tempo perdido para nós venezuelanos”²⁴⁰, ambos concordam que o pensamento é no sentido de que nada mudará, logo seria uma perda de tempo.

No que tange o CEIPARM e ações políticas, há o estímulo para que os imigrantes e refugiados criem associações para participarem na tomada de decisões no Comitê (informação verbal)²⁴¹. Já para a ONG Venezuela Global, com relação aos direitos políticos e culturais dos imigrantes e refugiados, considera que no momento de pandemia não é prioridade, mas sim o foco na assistência social em conseguir e distribuir cestas básicas (informação verbal)²⁴².

Com relação aos direitos culturais, percebemos mais iniciativas, nem que seja somente relacionada ao Dia Mundial do Refugiado. A organização Aldeias possui evento direcionado para esta data, além disso, a pergunta sobre direitos culturais foi bem recebida, fazendo a coordenadora pensar em incluir ações para além das questões emergenciais, já que atualmente a preocupação fica focada para que em três meses a vida desses imigrantes e refugiados esteja organizada para que saiam do acolhimento empregados, matriculados em uma escola e com tratamentos de saúde e vacinação em dia (informação verbal)²⁴³. Já na MAWON, relatam que antes da pandemia era muito comum feiras como a Chega Junto²⁴⁴ e outras feiras do SESC para levar cultura e comida (informação verbal)²⁴⁵. Na Cáritas também ocorriam passeios e atividades externas antes da pandemia, e no Dia Mundial do Refugiado geralmente era realizado o evento Rio Refugia (informação verbal)²⁴⁶.

²³⁹ BAKKOUR, 2021.

²⁴⁰ LAFONT, 2021.

²⁴¹ ALMEIDA, 2021.

²⁴² CLAVIJO, 2021.

²⁴³ NUNES, 2021.

²⁴⁴ A Feira Chega Junto é um projeto, que nasceu em 2015 com o intuito de reunir famílias de refugiados e migrantes, trazendo os sabores dos seus países de origem, e assim, promovendo a integração. Disponível em: <https://www.facebook.com/feirachegajunto/> Acesso em: 05 set. 2021.

²⁴⁵ BAKKOUR, 2021.

²⁴⁶ GOMES, 2021.

Vasconcelos (informação verbal)²⁴⁷ explica que, para ela, a integração não deve ser apenas social, mas sim englobar a cultura, criando formas de solidariedade no acolhimento através da superação do preconceito, porém a Cátedra Sérgio Vieira de Mello ainda não possui ações nesse sentido. Contudo, compreende que o fato dos direitos políticos dos imigrantes e refugiados não serem assegurados em lei é um obstáculo para a concretização de políticas públicas específicas. Inclusive, no CEIPARM existem organizações da sociedade civil formadas por imigrantes e refugiados que possuem assento, contudo, não é o suficiente, pois a questão política ganha outra dimensão quando é tratada dentro de um Conselho Municipal. Por fim, entende que deve haver politização da pauta para conseguirmos ir além da solidariedade.

Sobre os direitos políticos e culturais, percebemos que a preocupação primordial acaba sendo com assuntos considerados mais emergenciais, como saúde, educação, alimentação e regularização migratória, ficando de lado os direitos políticos e culturais. Acreditamos que essa situação se constrói de forma multifatorial, tanto pelo passado recente de manutenção de uma lei brasileira que tratava imigrantes como uma ameaça nacional, proibindo qualquer tipo de manifestação política, como também, o país de origem do imigrante e do refugiado somada à relação que possuíam com o exercício da cidadania política. Para além desses fatores, existem Estados brasileiros como o de São Paulo, que vêm trabalhando ativamente para inclusão política dessas populações, respeitando diferentes manifestações culturais.

Com relação aos direitos culturais, há uma atmosfera assimilacionista clássica que ronda as instituições com uma preocupação demasiada em adaptar o imigrante e o refugiado à cultura nacional, porém a reciprocidade não ocorre. Se voltarmos ao capítulo um entenderemos como a preocupação em abraçar a cultura local e esquecer a sua de origem era uma prática muito utilizada, mas que guarda resquícios até hoje.

As manifestações culturais relacionadas à alimentação, dança e música chegam a ocorrer, mas como eventos isolados, não uma prática estabelecida que envolve troca e aprendizado sobre as diferenças entre diferentes culturas. Da forma que vem ocorrendo está atrelada com uma questão mais mercantilista da cultura, como se apenas comprar determinada comida ou acessório feito por um nacional de outro país te fizesse respeitar essa cultura. Entendemos a necessidade de sustento e que a venda de produtos é muitas vezes vital para manter as famílias, contudo, o respeito aos direitos culturais é essencial para diluir a xenofobia, sendo vital incluir os nacionais e pensar em práticas que vão além das relações de consumo, a criação de projetos que prezem pelo atendimento a nacionais, imigrantes e refugiados para

²⁴⁷ VASCONCELOS, 2021.

estimular a interação entre eles, sendo uma forma de combater a xenofobia e outras formas de discriminação, como superar ideias de essas populações estão ‘roubando’ o atendimento, o acesso a serviços, que deveriam ser apenas destinados aos nacionais.

3.1.2.5 Serviços Específicos

Na organização Aldeias não há serviços específicos para os venezuelanos que chegam através do programa Brasil Sem Fronteiras, justamente por não existir financiamento do governo, por esse motivo os projetos que já existiam para a população local incluem os venezuelanos interiorizados. Ana Nunes (informação verbal)²⁴⁸, coordenadora da Aldeias Infantis SOS Rio de Janeiro, explica:

Não tem um projeto para eles, até a gente gostaria na verdade. Para dizer que não teve nenhum, teve um que era da embaixada Americana que era a Casa do Cuidado, porque a proposta era como uma creche. A gente conseguiu um financiamento por 1 ano da embaixada Americana para fazer tipo uma creche, mas que a gente chamava de casa com cuidado porque essa venezuelana deixava a criança conosco para poder trabalhar, até ela conseguir a vaga na creche (da prefeitura). Mas esse projeto só durou um ano.

Sobre a mesma instituição, no que se refere aos serviços específicos para população LGBTQIA+, crianças, adolescentes, idosos, mulheres, pessoas com qualificação profissional, a coordenadora explicou que não existem, pois eles não diferenciam os assistidos, são pessoas, logo tendo vaga será recebido e verificado quais demandas são trazidas para que possam atender, inclusive entrando em contato com outras instituições para auxiliar quando não possuem muita experiência em determinada demanda específica (informação verbal)²⁴⁹.

Com relação à MAWON, no projeto “Empregadorismo” a prioridade de vaga é dada para as mulheres. Sobre pessoas idosas, não há nada específico, mas às vezes acontece de alguns participantes dos projetos serem. Já as crianças e adolescentes não participam dos projetos, pois não incluem menores de idade. Com relação às pessoas mais qualificadas, é dado prioridade para elas nos projetos (informação verbal)²⁵⁰.

Na Cáritas é feito um trabalho com um grupo de mulheres, sendo elas que decidem a temática, como saúde reprodutiva, direitos da mulher, lei Maria da Penha, inclusive, oficina com Teatro do Oprimido para externalizarem suas vivências através da arte e da interpretação, expressando a dor através da arte. Com relação aos jovens, há essa percepção da necessidade de ações específicas, pois entende-se a dificuldade em trazer os jovens para a Cáritas e de achar

²⁴⁸ NUNES, 2021.

²⁴⁹ Idem, 2021.

²⁵⁰ BAKKOUR, 2021.

esse grupo, pois as crianças só reaparecem na instituição entre 18 e 20 anos procurando ajuda para buscar emprego, mas há uma iniciativa embrionária pensando na questão da capacitação e jovem aprendiz, para isso está sendo feito um levantamento para entender quais famílias possuem jovens. E para as crianças há recreação e arteterapia por conta do curso de português, assim, enquanto os pais estão no curso de português, os recreadores proporcionam um espaço seguro para os menores (informação verbal)²⁵¹.

De acordo com Gomes (informação verbal)²⁵², quanto aos idosos, foi percebido o aumento do atendimento dessa população, que chegam com questões de vulnerabilidade social, questões relacionadas à saúde, deficiência ou expõem já não possuírem mais condições de trabalhar por conta da idade, nesses casos, são acompanhados no processo para conseguir o BPC²⁵³. A comunidade LGBTQIA+ também cresceu em número de atendimentos e, para se prepararem para a realização desses atendimentos, fizeram uma capacitação com a ONG LGBT+ movimento, inclusive, quando é necessário abrigo são encaminhados para um abrigo municipal específico (informação verbal)²⁵⁴.

Já sobre o CEIPARM, as ações para liberdade religiosa, preconceito, xenofobia, crianças, LGBTQIA+ e idosos estão dentro da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. Logo, quando surgem pautas específicas, como idosos, é acionada a superintendência de idoso, e assim sucessivamente, sendo fácil articular justamente por estar dentro da própria secretaria de Direitos Humanos. Assim, toda demanda interseccionada é trabalhada junto com as superintendências de LGBT; crianças e adolescentes; promoção da liberdade religiosa; igualdade racial; povos tradicionais). Sobre qualificação profissional, há acordo de cooperação entre o Ministério da Economia, CETRAB e a OIM para o ano que vem (informação verbal)²⁵⁵.

Sobre serviços específicos, a ONG Venezuela Global vem colaborando tanto com a articuladora local da Mawon, Yelitza, que dá aulas de reforço para as crianças venezuelanas no Morro do Banco, como também com a LGBT+ Movimento.

²⁵¹ GOMES, 2021.

²⁵² Idem, 2021.

²⁵³ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) consiste em um benefício assistencial de um salário-mínimo para pessoas com deficiência ou para idosos com mais de 65 anos, desde que possuam renda familiar per capita de ¼ do salário mínimo, independentemente de ter contribuído para a Previdência Social. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-beneficio-assistencial-a-pessoa-com-deficiencia> Acesso em: 05 set. 2021.

²⁵⁴ GOMES, 2021.

²⁵⁵ ALMEIDA, 2021.

3.1.2.6. Participação da População Local

Justamente pela escassez de recursos sofridos pelas organizações da sociedade civil, o trabalho dos voluntários se mostra de vital importância para todas as organizações que foram entrevistadas. Na Aldeias, como mencionado acima, já havia uma preocupação em incluir a população local na recepção e acolhimento dos recém-chegados, além de oferecerem oficinas e atendimento psicológico através do trabalho voluntário. “Para além do voluntariado, existe a preocupação em evitar ao máximo oferecer serviços somente para venezuelanos ou para brasileiros, são para os assistidos independente da nacionalidade, pois a ideia é proporcionar a interação entre os locais e os recém-chegados” (informação verbal)²⁵⁶.

No caso da Cáritas, Gomes explica que o trabalho dos voluntários é de importância vital, pois devido ao baixo número de contratados conjugado com a alta demanda de atendimentos, o processo seletivo para o voluntariado precisa ser muito criterioso, dado que, os voluntários precisam estar preparados para possibilitarem atividades essenciais para o funcionamento da instituição, desde o acolhimento, ao curso de português, recreação, proteção legal, além dos convidados para participarem dos grupos de trabalhos explicando temas em que são especialistas. A instituição também incentiva núcleos solidários como forma de mobilizar recursos, já que muitos desejam contribuir de alguma forma, mas não sabem como, além disso, não há espaço para receber todos que desejam ser voluntários ainda mais durante a pandemia, em que os atendimentos vêm sendo realizados de forma remota (informação verbal)²⁵⁷.

A MAWON também reconhece a importância dos voluntários na execução dos seus projetos (informação verbal)²⁵⁸ e para a Venezuela Global a sociedade vem exercendo um papel fundamental através de parcerias como a realizada com a ONG no Morro do Banco, que vem viabilizando iniciativas com as consultorias itinerantes (informação verbal)²⁵⁹.

Podemos afirmar que as organizações da sociedade civil valorizam o engajamento da população local, tanto em parcerias com empresas, que empregam os refugiados e imigrantes, quanto com outras organizações da sociedade civil e com os voluntários, se forma uma rede que torna o trabalho possível.

²⁵⁶ NUNES, 2021.

²⁵⁷ GOMES, 2021.

²⁵⁸ BAKKOUR, 2021.

²⁵⁹ CLAVIJO, 2021.

3.1.2.7. Participação dos migrantes e refugiados no Processo Decisório

Na organização Aldeias, por exemplo, a coordenadora explicou, que realizam formações e que “90% das formações somos nós que decidimos, porque a gente percebe que é o comportamento deles e explica que está fazendo porque percebemos que vocês precisam dessa formação” (informação verbal)²⁶⁰. Na Cáritas existem grupos de trabalho que se reúnem, como o grupo das mulheres, local em que é incentivada a participação e sugestão para outros temas para serem trabalhados, por exemplo, para entender a questão do bilhete único, sobre as tarifas, foi uma demanda trazida pelos assistidos (informação verbal)²⁶¹. Já no CEIPARM existem duas organizações de migrantes que fazem parte, a Mawon e a África do Coração (Pacto para o direito de migrar). Mesmo não sendo permitido CPF na composição do CEIPARM, os CNPJS contemplam essas populações através dessas organizações (informação verbal)²⁶². A Venezuela Global explica não ter esse tipo de participação nas decisões (informação verbal)²⁶³.

Com relação à criação do MigraRio, não foi uma iniciativa da população imigrante e refugiada, mas sim através das equipes que sinalizavam o fato de estarem atendendo muitos imigrante e refugiados, e que as dúvidas também eram muitas, tanto na proteção básica, nos CRAS, como no CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), e nos acolhimentos. Logo, houve a necessidade de trazer naturalidade para esses atendimentos através da informação.

A tendência percebida nas entrevistas é de pouca ou quase que inexistente participação dos refugiados e imigrantes no processo decisório de ações voltadas para a sua integração local. É de fundamental importância o reconhecimento da capacidade de agência dessas populações, assim, removendo o pensamento de que são incapazes e necessitam que instituições e organizações decidam por eles.

3.1.2.8. Cooperação com Atores

Foi percebido através das entrevistas que a cooperação a nível municipal ocorre através da figura de secretarias que, por vezes, são mais ou menos atuantes, ocorrendo o contato

²⁶⁰ NUNES, 2021.

²⁶¹ GOMES, 2021.

²⁶² Idem, 2021.

²⁶³ CLAVIJO, 2021.

diretamente. Neste sentido, as secretarias de educação e saúde municipais se destacam, pois foram citadas pelas entrevistadas da organização Aldeias e da Cáritas. No caso das organizações que trabalham com interiorização, existe o ente federal, a OIM e o ACNUR como parceiros.

A organização Aldeias relatou parceria também com empresas privadas, que auxiliam na contratação das pessoas imigrantes e refugiadas. Além disso, existe um grupo a nível federal que se apoia, formado pelos partícipes do processo de interiorização. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, mais especificamente o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) é citada como parceira no quesito documentação para regularização migratória. Quando existe alguma necessidade, os parceiros são contactados por área de atuação, no caso da saúde acionam a secretaria municipal, se for assunto relacionado à educação é a CRE, pois era uma rede que já existia por conta do atendimento realizado para crianças na instituição, não precisando ser criada do zero (informação verbal)²⁶⁴.

A MAWON possui diversos parceiros, sendo eles: Mulheres do Sul Global, que doaram máscaras durante a pandemia; a Mitsubishi e o Instituto Phi que auxiliam na elaboração de currículos; a parceria com a OIM no Projeto de Empregadorismo; Cáritas Arquidiocese do Rio de Janeiro; e o CEIPARM, local em que a instituição possui uma cadeira. Além da parceria com uma faculdade, que oferece bolsa de estudos para dois refugiados e com uma ONG localizada no Morro do Banco (informação verbal)²⁶⁵. A organização trabalha e recebe também financiamento de agências de cooperação como a USAID.

Segundo à Cáritas, devido à dificuldade enfrentada pelos órgãos públicos em lidar com a documentação diferenciada, há articulação com os órgãos de assistência social, indo aos órgãos, promovendo até encontros online para mostrar o documento dos imigrantes e dos refugiados e explicar que existem lei e resoluções, realizando a capacitação do pessoal dos órgãos públicos. O acesso aos direitos também é viabilizado pela parceria com o ACNUR, já que a Cáritas também não recebe nenhuma ajuda financeira das esferas de governo, essa agência implementadora fornece linhas de auxílio financeiro, como para transporte e medicamentos (informação verbal)²⁶⁶.

Recentemente foi fechada parceria com a OIM, tem também proximidade com empresas, além de proximidade com o estado e município, principalmente com as Secretarias de Saúde e Educação do Município, mas não existe um projeto, uma política pública estabelecida, que exista independente da gestão, pois toda vez que a gestão muda, é necessário reconstruir laços para dar continuidade ao trabalho que antes já era realizado (informação verbal)²⁶⁷.

²⁶⁴ NUNES, 2021.

²⁶⁵ BAKKOUR, 2021.

²⁶⁶ GOMES, 2021.

²⁶⁷ Idem, 2021.

A publicação de 2017, intitulada de Recomeço, conta sobre a parceria da Cáritas com a Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, que permitiu a criação da aproximação da saúde da população imigrante e refugiada, possibilitando o entendimento sobre em qual local ser atendido pelo SUS, como também, que é um serviço gratuito e de qualidade. Tal parceria gerou as Feiras de Saúde e as Rodas de Conversa (SMS, 2017) que antes da pandemia continuavam acontecendo. A instituição também possui parceria com a ONG LGBT+ Movimento, auxiliando nos casos relacionados à população LGBTQIA+, principalmente na questão da empregabilidade e outras necessidades específicas. Como também, possui representação no CEIPARM e cooperação com empresas privadas, principalmente no setor de turismo, como exemplo o Grupo Cataratas, justamente por verem como uma oportunidade contratar funcionários com fluência em várias línguas (informação verbal)²⁶⁸.

O CEIPARM coopera com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania do Município, Secretaria Municipal de Cidadania, Secretaria Municipal de Saúde e algumas Coordenadorias Regionais: como a Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), CASDH (Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos), CAPSI (Centro de Atenção Psicossocial para Crianças e Adolescentes), articulando com a regional de cada pauta para desenvolver ações pontuais, com a Secretaria de Saúde municipal e a Aldeias para vacinar os interiorizados, fazendo apenas essa ponte de apresentá-los. Antes da pandemia, desenvolviam trabalhos específicos sobre direito à cidade, emprego, mulheres, mas com a pandemia isso se desarticulou. Cooperam atualmente para além da Cáritas, Mawon e África do Coração, com a LGBT+ movimento, Instituto Migra, Centro de Atenção aos Refugiados de Botafogo, Comissão de Direitos Humanos da OAB, Comissão de Direitos Humanos da ALERJ e as Cátedras Sérgio Vieira de Mello. As parcerias que estão vigentes são: Secretaria de Trabalho, OIM, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Núcleo de Atendimento do Galeão, Núcleo de Caxias (informação verbal)²⁶⁹.

Para elaboração do MigraRio entraram como parceiros o Repórter Brasil, a Cáritas e o ACNUR (informação verbal)²⁷⁰. Já com relação à Cátedra, a mudança na prefeitura de Niterói foi favorável no sentido do engajamento que vem ocorrendo com a pauta de imigração e refúgio, justamente por isso a Secretaria de Saúde, de Direitos Humanos e de Educação procuraram a Cátedra da UFF. Além disso, possui representação no CEIPARM, articulação com as outras universidades do país que compõem a CSVN, com a ONG Compassiva na questão da

²⁶⁸ Idem, 2021.

²⁶⁹ ALMEIDA, 2021.

²⁷⁰ LESSA, 2021.

revalidação dos diplomas e participa de uma Rede Internacional de Universidades que recebem refugiados (informação verbal)²⁷¹. Já a ONG Venezuela Global trabalha em parceria com as organizações da sociedade civil²⁷² e com a *Immigration Consulting*, uma empresa de direito migratório (informação verbal)²⁷³. Enquanto a rede municipal se apoia mutuamente, pois tanto os abrigos, quanto as unidades de saúde e as escolas de educação básica são do Município, porém não há uma estrutura processual de integração (informação verbal)²⁷⁴.

3.1.2.9. Impactos da Pandemia

A pandemia gerou impacto nas ações realizadas por todos os entrevistados ao aprofundar demandas ou gerar novas. Diferente das outras organizações que tiveram como questões principais a alimentação e o desemprego no período de pandemia, a Aldeias, por trabalhar essencialmente com acolhimento, teve ações desenvolvidas nesse período que foram diferentes de outras instituições e entes que trabalham exclusivamente com integração. Por esse motivo, as ações desenvolvidas pela organização Aldeias foram relacionadas à higienização das mãos, conscientização sobre distanciamento e vacinação (informação verbal)²⁷⁵, enquanto as outras organizações da sociedade civil entrevistadas concentraram energia para conseguirem doações e distribuição de cestas básicas.

A MAWON, com a pandemia em 2020, distribuiu mais de 5.000 cestas básicas. Inclusive, Yelitz Lafont (informação verbal)²⁷⁶ relata que muitos desempregados surgiram por conta da pandemia na região do Morro do Banco e que a dificuldade em conseguir emprego vem ocorrendo para os brasileiros e, conseqüentemente, afeta também os refugiados. Inclusive, algumas famílias têm ido embora do Rio de Janeiro para Santa Catarina em busca de melhores oportunidades. Com relação à situação de despejo e a necessidade de procurar abrigos municipais, estas foram questões mais pontuais, talvez porque a Cáritas esteja auxiliando famílias mais vulneráveis com aluguel social.

Para a Cáritas, uma das dificuldades enfrentadas foi a emissão de documentos durante a pandemia²⁷⁷, ocasionando imigrantes e refugiados indocumentados, gerando dificuldades para acessar serviços públicos. Na saúde não há essa dificuldade, pois devido ao SUS, é possível ser

²⁷¹ VASCONCELOS, 2021.

²⁷² O entrevistado solicitou que não colocássemos os nomes dos parceiros.

²⁷³ CLAVIJO, 2021.

²⁷⁴ FERREIRA, 2021.

²⁷⁵ NUNES, 2021.

²⁷⁶ LAFONT, 2021.

²⁷⁷ Esta entrevista foi realizada antes da nova portaria, nº. 655 de 23 de junho de 2021.

atendido independente de documentação. Com relação à educação, por conta da pandemia, as ações de sensibilização se encontram paradas, contudo, se fazem necessárias, pois surgiram casos de pessoas com dificuldade para matrícula, porém antes não era muito comum. Outro ponto são as pessoas que perderam o emprego durante a pandemia, que já eram consideradas integradas por estarem empregadas, falando português e por possuírem uma rede estabelecida aqui no país, mas com a pandemia perderam o trabalho e a estabilidade, procurando novamente a Cáritas, o que nos mostra que “a integração não é uma coisa linear” (informação verbal)²⁷⁸. A pandemia criou um cenário em que as instituições se encontram sobrecarregadas, pois:

[...] a gente está lidando com um fluxo que está chegando [...] e mesmo nessa situação o fluxo que já estava aqui há pouco tempo e não teve tempo de se estabilizar, que chegou a pandemia e aí você não tem como se integrar porque está em crise e o pessoal que já era antigo que já estava integrado, mas que voltou para uma situação de vulnerabilidade (informação verbal)²⁷⁹.

Por conta desta situação, Jiulianne Gomes acrescenta que, no início da pandemia houve mobilização para doação de cestas básicas, tanto por parte de pessoas físicas, quanto de pessoas jurídicas, tendo sido as demandas mais recorrentes a alimentação, como também, o pagamento de aluguel. Mas enfatiza que não há como atender a todos, pois o ACNUR possui seus critérios atrelados à questão orçamentária e burocrática, e ainda, no início da pandemia existiram campanhas de arrecadação de dinheiro para ajudar as famílias, mas com a pandemia durando mais de um ano vem sendo um grande desafio conseguir articular a quantidade de ações necessárias para auxiliar constantemente as famílias afetadas, evidenciando que em 2020 as pessoas se mobilizarem bem mais nesse sentido (informação verbal)²⁸⁰.

Para o CEIPARM, a pandemia trouxe questões com relação à documentação de imigrantes e refugiados que se encontravam sozinhos na cidade e faleceram por conta da Covid-19, logo, para não serem enterrados como indigentes a coordenação teve que atuar. As frentes de maior atuação no início da pandemia foram: enterro, despejo e auxílio emergencial, além disso, a pandemia potencializou a questão documental porque muitas pessoas estavam com o documento vencido, gerando a inacessibilidade de direitos. Por isso, foi realizado um trabalho intenso com criação de nota técnica, inclusive com a produção de uma carta aberta,²⁸¹ levando em consideração a situação de maior vulnerabilidade da população imigrante e refugiada

²⁷⁸ GOMES, 2021.

²⁷⁹ Idem, 2021.

²⁸⁰ Idem, 2021.

²⁸¹ Disponível em: <https://saude.rj.gov.br/participacao-social-e-equidade/saude-da-populacao-imigrante-e-refugiada/2020/05/carta-aberta-em-defesa-da-protecao-da-populacao-migrante-e-refugiada-residente-no-estado-do-rio-de-janeiro>
Acesso em: 22 ago. 2021.

durante a pandemia, com sugestões para diminuir o impacto desta sobre a vida dessas populações ao tentar sanar o desconhecimento (informação verbal)²⁸².

No que tange à Cátedra, a pandemia impactou diretamente as atividades da UFF, e, conseqüentemente, as atividades da primeira. Contudo, no início da pandemia foram realizadas *Lives* sobre migração e refúgio, como também, houve aumento da procura por cursos de pós-graduação por refugiados e busca por informação sobre edital de ingresso, inclusive, foram recebidas dúvidas sobre como receber o auxílio emergencial (informação verbal)²⁸³.

William Clavijo (informação verbal)²⁸⁴, fundador da ONG Venezuela Global, relata que também recebeu muitos pedidos de ajuda com relação ao auxílio emergencial, nesse sentido, realizaram encaminhamento para o Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes (CEPRI)²⁸⁵, além disso, vem atuando com parcerias para conseguir atender a alta demanda por cestas básicas. E chama a atenção para o impacto maior que a pandemia representou para quem tinha acabado de chegar ao Brasil, por não conseguirem fazer a regularização migratória e, por conseguinte, não logravam êxito na solicitação do auxílio emergencial, fazendo a cesta básica virar prioridade.

O relatório de gestão das equipes da Subsecretaria consultado por Ferreira (informação verbal)²⁸⁶ durante a entrevista:

Não menciona nenhum tipo de trabalho, nenhum tipo de atividade ligada à questão da pandemia. Ele menciona que houve uma paralisação e um decréscimo de recebimento de informações de imigrantes, mas ele não diz número, ele não diz que tipo de trabalho foi desenvolvido então eu não tenho como te dar isso assim especificamente (informação verbal)²⁸⁷.

Chicralla (informação verbal)²⁸⁸ explica, que na Secretaria Municipal de Saúde também enfrentou desafios por conta da pandemia e continua enfrentando por estarem focados na vacinação.

²⁸² ALMEIDA, 2021.

²⁸³ VASCONCELOS, 2021.

²⁸⁴ CLAVIJO, 2021.

²⁸⁵ Desde dezembro de 2020 não existe mais, para dar continuidade ao trabalho foi fundada uma ONG chamada CEPREMI.

²⁸⁶ FERREIRA, 2021.

²⁸⁷ Idem.

²⁸⁸ CHICRALLA, 2021.

A gente ficou meio sem saber o que fazer organizando as ações, depois a gente começou a atender online, mas por exemplo, a Clínica da Família todo esse trabalho da estratégia da família que é no território, visita as casas, isso tudo precisou ser repensado e muitas coisas que precisaram ficar em suspenso durante um tempo, então, por exemplo, muitas ações que a gente pensou no passado para a questão da migração e refúgio e ainda esse ano, a gente tem dificuldades de implementar porque os agentes por exemplo começaram a ser vacinados em fevereiro, muito estavam afastados por comorbidades então esse trabalho no território e depois quando a gente começa a mudar um pouco, os funcionários agora estão todos voltados para vacinação, então eu não tenho nada no território feito com uma proposta de trabalho [...] não dá pra gente pensar muita coisa agora porque a gente tem um contingente imenso de profissionais voltados para vacinação (informação verbal)²⁸⁹.

3.1.2.10. Demandas Invisibilizadas

Existem demandas que não são atendidas pelos governos locais. Assim, na pesquisa, nosso intuito foi descobrir quais direitos não são devidamente reconhecidos ou são negados à população migrante e refugiada. De acordo com os entrevistados, a demanda que mais foi mencionada como invisibilizada é a dificuldade em conseguir vaga para os filhos de imigrantes e refugiadas na creche municipal.

Yelitza, articuladora local da MAWON, traz duas demandas relacionadas à questão de gênero, justamente por ser mulher e refugiada, que não foi trazida pelos demais entrevistados. A dificuldade das mulheres venezuelanas em realizarem a cirurgia de Laqueadura mesmo com muitos filhos, pois na Venezuela é um procedimento de fácil acesso, mas que no Brasil vêm encontrando dificuldades para conseguir marcar esse tipo de cirurgia. Tal questão impacta conjuntamente com a falta de vaga na creche sobre a mulher refugiada e imigrante, pois ficam responsáveis pelas tarefas de cuidado e sem possibilidade de inserção profissional, já que “a maioria das mães venezuelanas possuem 6, 5, 4, 7 meninos, então como ela pode sair e trabalhar?” (informação verbal)²⁹⁰. Cabe ressaltar que, apesar do direito à creche ser invisibilizado, é uma garantia prevista na Resolução nº 1, de 13 de novembro de 2020,²⁹¹ as crianças migrantes, refugiadas, apátridas e solicitantes de refúgio terem acesso à creche, contudo o legislador provavelmente já prevendo a dificuldade na concretização desse direito em vários municípios do Brasil, complementou com quando houver disponibilidade de vagas. A coordenadora da organização Aldeias também trouxe a dificuldade em conseguir vaga em creche com um complicador na integração local das interiorizadas venezuelanas, e o desafio de

²⁸⁹ Idem.

²⁹⁰ LAFONT, 2021.

²⁹¹ Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-13-de-novembro-de-2020-288317152>
Acesso em: 21 ago. 2021.

conseguir atendimento para crianças e adolescentes com necessidades especiais no Centro de Atenção Psicossocial Infantil (CAPSi) (informação verbal)²⁹².

Para o CEIPARM, o direito à cidade, de forma geral, inclusive de não conhecer o local em que estão residindo, além da educação estar desvalorizada no Brasil, fazendo com que o imigrante e refugiado busque apenas ter renda para sobreviver, neste sentido, a uberização da vida afeta em muito essas populações. Para Cristiane Lessa (informação verbal),²⁹³ “o acesso à renda é fundamental, era a questão que mais surgia nos atendimentos, ainda mais nesse contexto pandêmico” (informação verbal)²⁹⁴.

Já para Vasconcelos (informação verbal),²⁹⁵ a questão da moradia é uma demanda invisibilizada, tanto que nem aparece no CEIPARM, além disso, a secretaria de habitação não está presente nas reuniões. Não existe uma política habitacional tanto para brasileiros, quanto para a população imigrante e refugiada, somado a isso, existem os interesses dos empreiteiros, das milícias no Rio de Janeiro, o que dificulta ainda mais o acesso ao direito à moradia. Chama a atenção que não basta interiorizar, se a pessoa não tem o seu diploma revalidado, não consegue emprego e acaba se estabelecendo nas periferias, nas ruas ou nos abrigos, justamente por essas dificuldades é que famílias de imigrantes e refugiados acabam optando por se deslocarem para o sul do país.

3.1.2.11. Políticas Municipais para Integração Local

Este último tema traz informações de suma importância para compreender a dinâmica da integração dos imigrantes e refugiados na cidade do Rio de Janeiro, pois nela estão concentradas questões sobre o conhecimento de políticas públicas e legislação local, avanços e retrocessos, boas práticas, como deveria ser uma política local e conhecimento sobre a Plataforma MIGRACIDADES.

Quando perguntados sobre conhecimento de políticas públicas a nível local, a maioria dos entrevistados responderam que desconheciam a existência delas, inclusive demonstraram preocupação se deveriam conhecer. Quando questionados sobre legislação local, as respostas seguiram o mesmo fluxo, a maioria desconhecia a existência de dispositivos legais para além da Lei de Migrações de 2017, que é uma lei federal, fora do escopo dessa pesquisa. Sobre quais

²⁹² NUNES, 2021.

²⁹³ LESSA, 2021.

²⁹⁴ Idem, 2021.

²⁹⁵ VASCONCELOS, 2021.

serviços ou programas existem para a população migrante e refugiada na cidade do RJ, as respostas foram de total desconhecimento ou, por vezes, foram citadas a existência do CEIPARM e do MigraRio. Na pergunta feita sobre a percepção da prefeitura do Rio de Janeiro como ativa ou passiva, a maioria dos entrevistados responderam que a consideram passiva. Porém, na pergunta que questiona a percepção de melhoria ou retrocesso nas políticas públicas voltadas para a população imigrante e refugiada de 2009 a 2021 na cidade do Rio de Janeiro, houve respostas diversas.

Para a coordenadora da organização Aldeias, a percepção é de estagnação, pois desconhece políticas municipais nessa temática e acredita que se existissem seriam divulgadas (informação verbal)²⁹⁶. Já para o articulador Adel da MAWON, vem melhorando, pois houve a criação da Nova Lei de Migração, modificações no site da Polícia Federal, a criação do MigraRio e do CEIPARM, mas acredita que poderia ser melhor (informação verbal)²⁹⁷.

Já o CEIPARM relatou experiências em âmbito estadual, como a criação de dois abrigos específicos em parceria com o ACNUR no Município de Nova Iguaçu, sendo um para indígenas Warao. Sobre legislação específica, citou o decreto do CEIPARM, revalidação de diplomas, SEEDUC, decreto do MigraRio e na área da Saúde, inclusive, cita o MigraRio como uma boa prática, já que tornou obrigatório no Município o estudo de caso quando sai de uma instituição para outra. Também houve uma experiência no estado chamada Casa de Direito²⁹⁸ (informação verbal)²⁹⁹.

Quando questionada se houve avanço ou retrocesso, a ex-assessora da Subsecretaria de Direitos Humanos afirma que teve avanço, pois o MigraRio trouxe a ampliação da temática ao desmistificar as terminologias que eram usadas na área de imigração e refúgio, como também, com a visibilidade do MigraRio, houve em 2019 a criação de uma Coordenadoria, pois nem em São Paulo havia uma Coordenadoria específica à época e sempre era utilizado São Paulo como espelho. Havia uma equipe para trabalhar a articulação com todos os serviços, de forma intersetorial, por outro lado o retrocesso ocorre quando:

vivencia uma mudança de gestão, que acaba levando com ela a temática e acaba sendo avaliado de acordo com quem está na gestão maior. Isso deve ser visto e revisto, revisado, repensado. A temática, além de ser humanitária, está na Constituição. A gente precisa entender que é uma política pública e está posta. E a gente precisa trazer para o âmbito municipal (informação verbal)³⁰⁰.

²⁹⁶ NUNES, 2021.

²⁹⁷ BAKKOUR, 2021.

²⁹⁸ Disponível em: <http://caritas.org.br/noticias/pana-brasil-casas-de-direitos-reabrem-suas-portas-em-quatro-capitais-do-brasil>

Acesso em: 21 ago. 2021.

²⁹⁹ ALMEIDA, 2021.

³⁰⁰ LESSA, 2021.

Lessa (informação verbal)³⁰¹ também relata iniciativas na saúde que possuem a preocupação em incluir a população imigrante e refugiada, como o cartão de vacinação em outras línguas e o trabalho do Programa Saúde da Família e das Clínicas da Família. Na educação as escolas que trabalham prova bilíngue, com a língua daquela criança em particular, trabalhando assim a integração.

A coordenadora da Cátedra citou a lei de revalidação de diplomas, juntamente com o MigraRio, como também a existência do CEIPARM, que apesar de ser em âmbito estadual, possui representação das Secretarias do Município nas reuniões. “A gente não tem um conselho, mas tem um comitê que mesmo agindo muitas vezes na urgência ele também tem propostas interessantes e a Defensoria tem sido assim muito importante” (informação verbal)³⁰². Destaca que houve a criação de notas de apoio com relação à segurança alimentar e contra despejo durante a pandemia. Quando questionada sobre se houve avanços ou retrocessos, acredita que o CEIPARM possibilitou a construção de uma rede que se articula não em torno de algo planejado, mas sim com foco nas emergências (informação verbal)³⁰³.

Você não tem um planejamento de política, você tem muitos assuntos, muitas dificuldades e aí nós temos um grupo de WhatsApp, então assim, qualquer dificuldade alguém coloca ali e aí há um movimento, seja da Defensoria, da Secretaria, da universidade. Enfim, há um movimento para tentar sanar, promover alguma solução pontual e eu acho que essa é a grande diferença quando você tem uma política. Com um planejamento na área de de educação, de saúde, da Defensoria, enfim, de tudo [...] a gente tenta, mas você não tem um planejamento agora³⁰⁴.

Acredita que as questões relacionadas à população imigrante e refugiada têm sido mais visíveis, não apenas devido à articulação municipal e estadual, como também devido ao marketing realizado pelas agências internacionais. E reconhece a importância do ACNUR e da OIM nas capacitações que vêm realizando em parceria com a Escola Superior do Ministério Público da União, como também, a contribuição das organizações da sociedade civil (informação verbal)³⁰⁵.

Clavijo (informação verbal)³⁰⁶, da organização Venezuela Global, relata que a antiga Subsecretaria de Direitos Humanos do Município era bem atuante, também cita o Migracidades e o fato da Feira do Lavradio ter incluído barracas para imigrantes e refugiados participarem, contudo, com a mudança de governo não houve contato para reconstruir laços. Também relata

³⁰¹ Idem.

³⁰² VASCONCELOS, 2021.

³⁰³ Idem.

³⁰⁴ Idem.

³⁰⁵ Idem.

³⁰⁶ CLAVIJO, 2021.

a cooperação com a Subsecretaria Estadual de Direitos Humanos, tendo sido fundamentais para resolver questões com a situação dos índios Warao em Japeri, articulando com a Secretaria Municipal de Nova Iguaçu. Por outro lado, não reconheceu nenhuma política local e nenhuma legislação específica. Identifica que o auxílio emergencial, apesar de não ser uma política específica, representou um avanço na situação da população imigrante e refugiada durante a pandemia, por outro lado, o fechamento de fronteira³⁰⁷ simboliza o retrocesso.

Não existe uma política que conecte todas as secretarias na temática do refúgio e das migrações, pois, segundo Ferreira (informação verbal),³⁰⁸ não é fácil criar políticas específicas para quem nasceu no Município, logo seria mais desafiador criar políticas para quem vem de outros países. Inclusive, acredita que houve estagnação, pois não foram criados processos necessários para o acolhimento. Acredita que a saída do Brasil do Pacto Global para Migração³⁰⁹ pode ter reverberado negativamente nos Municípios e explica que havia um projeto de abrigamento específico para ser feito na Fundação Leão XIII, porém:

Entra e sai secretário a proposta de um não é a proposta de outro, a visão de um não é a visão de outro e isso ficou parado, mas era um local assim de fácil acesso, de ótima localização porque ele era bem central na época. E a gente não conseguiu dar andamento porque para fazer toda essa projeção de abrigamento você tem que criar um edital, você tem que criar uma formalização, decreto e tudo isso demandou tempo que a gente não teve por que o secretário da época que estava trabalhando com a gente nisso, ele saiu da Secretaria e foi para outro local e entrou um outro que achou que falar de imigrantes não era tão importante quanto falar de outras ações (informação verbal)³¹⁰.

Importante esclarecer que, quando entramos no bloco de perguntas sobre políticas no âmbito municipal, quase que a totalidade dos entrevistados demonstravam preocupação em ter nada ou praticamente nada para responderem nessas questões. Tais reações são um indicativo forte da quase que ausência da prefeitura com políticas públicas e apoio às organizações da sociedade civil que atendem a população imigrante e refugiada na cidade do Rio de Janeiro.

3.1.2.12. Política de Integração Local Esperada

Neste tópico, a intenção foi compreender através da visão de quem está na linha de frente dos atendimentos a essas populações, com base na experiência do que é funcional e disfuncional, o que seria uma política esperada e como esta deveria funcionar. Com base nas

³⁰⁷ Realizado através de portaria do Ministério da Justiça, a nível federal.

³⁰⁸ FERREIRA, 2021

³⁰⁹ Conforme relatado nos capítulos I e II, o Brasil foi um dos mais de 160 países que assinaram o Pacto, mas em 2019, durante o governo de Jair Bolsonaro, o país se retirou alegando que o Pacto da ONU feria sua soberania nacional.

³¹⁰ FERREIRA, 2021.

respostas obtidas nesse quesito há muito o que ser aprendido e concretizado pelos entes federativos.

Na opinião da coordenadora da organização Aldeias, deveria existir um protocolo de atendimento igualmente como ocorre com a chegada dos interiorizados, fornecendo atendimento na área assistencial, saúde, educação e regularização migratória. Inclusive, relata que muitos venezuelanos que se encontram fora do projeto procuram a instituição para resolver questões ligadas aos serviços públicos, porque não sabem a quem recorrer, por exemplo: “a questão do protocolo na Polícia Federal, então ele sozinho não consegue renovar [...] eles vêm aqui, a gente dá o passo a passo [...] Nós não temos tanta dificuldade, mas quem está lá fora e não tem uma organização por trás, a dificuldade é muito maior” (informação verbal)³¹¹.

Além disso, também é esperado que escolas, hospitais e outras instituições, incluindo órgãos privados, estejam preparados para reconhecerem o antigo Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), o atual Registro Nacional Migratório (RNM), o protocolo de refúgio, como também outros protocolos para diferentes situações migratórias emitidos pela Polícia Federal. São documentos comuns na vida da população imigrante e refugiada, contudo passam corriqueiramente por dificuldade de acesso aos seus direitos por terem sua documentação questionada, fruto do desconhecimento e desinformação (informação verbal)³¹². Clavijo (informação verbal)³¹³ vai no mesmo sentido, diz que é vital a capacitação dos funcionários das instituições públicas para que o imigrante e refugiado tenha acesso à informação clara e, assim, possa acessar o seu direito, oferecer mediadores nas escolas, capacitar os professores, contratar médicos que falem espanhol.

Para Bakkour, articulador da organização MAWON, a aceitação do outro, do que é diferente deveria fazer parte das políticas de integração. Ou seja, incluir a população local, além de dar visibilidade às conquistas da população refugiada (informação verbal)³¹⁴.

Na opinião de Rebeca Almeida, vice-presidenta do CEIPARM, os políticos do Rio de Janeiro não observaram a quantidade de imigrantes e refugiados naturalizados que votam, diferente de São Paulo, que teve essa mudança, durante a administração do ex-prefeito Fernando Haddad (2013 - 2016).

³¹¹ NUNES, 2021.

³¹² Idem, 2021.

³¹³ CLAVIJO, 2021.

³¹⁴ BAKKOUR, 2021.

Em 2014 com o alinhamento político do estado, município e governo federal, teve o plano para fazer um CRAS específico, e por conta da saída da Dilma e do Cabral isso se perdeu. Hoje no município o Rio tem uma proposta arquivada para criação de um Conselho Municipal de Imigrantes e Refugiados. O município do Rio apesar de ser o que mais recebe imigrantes e refugiados, não consegue desarquivar. Está muito concentrado no Estado, "deveria ter alguém no município do Rio, a muitos anos cuidando dessa pauta, mas não há". Há desinteresse político, menos recursos que São Paulo, somada à pouca articulação da população imigrante e refugiada. A ideia do Conselho Municipal foi provocada pela Cáritas em torno de 2015/2016, mas tinha que ter verba para abrir cargos (informação verbal)³¹⁵.

Na opinião de Almeida (informação verbal)³¹⁶ deveria haver um centro específico de atendimento especializado do governo do estado para prestar atendimento sobre documentação, saúde, educação e emprego, logo a sociedade civil não precisaria fazer o trabalho que realiza hoje, passando a fazer um *advocacy* político. Com relação ao Projeto MIGRACIDADES, esclarece que o estado tentou se inscrever, mas com a troca de governo não se concretizou. Não sabe no que implicará para o município do Rio de Janeiro, se irá reconstruir a coordenadoria no município.

Para Cristiane Lessa (informação verbal)³¹⁷, Assistente Social e Ex-Coordenadora de Políticas para Migração e Refúgio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos do Rio de Janeiro, uma política ideal trata-se de conseguir a chegada e a permanência do imigrante, compreendendo o fluxo de acesso, que não seja algo burocrático. O ideal seria a desburocratização, trazer de uma maneira mais fácil o acesso daquela população naquilo que ela necessita.

É tornar mais palatável, mais entendível para quem está chegando e desburocratizado para quem está atendendo. O ideal era a gente ter isso mais naturalizado no nosso cotidiano de trabalho, quem está na ponta. Eu preciso entender que é natural atender quem não é daqui e de que maneira eu posso garantir o acesso dessa pessoa àquilo que ela necessita naquele momento. Literalmente a Assistência Social está aqui para atender a quem necessita. Daquilo que ela necessita, eu preciso ter um olhar e escuta bem apurado. Para isso eu preciso desburocratizar o acesso aos serviços socioassistenciais (informação verbal)³¹⁸.

Já para Gomes (informação verbal)³¹⁹, assistente social da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a política de integração esperada deveria considerar tanto questões de gênero quanto de abrigo específicos, já que é comum os assistidos não terem uma rede para apoiá-los, logo, questões sobre em qual lugar ficar ou com quem deixar as crianças enquanto as mães precisam buscar um emprego, ou buscar o sustento de sua família no mercado informal,

³¹⁵ ALMEIDA, 2021.

³¹⁶ Idem, 2021.

³¹⁷ LESSA, 2021.

³¹⁸ Idem, 2021.

³¹⁹ GOMES, 2021.

são urgentes. Pois apesar dos brasileiros vivenciarem a mesma dificuldade em conseguir vaga de creche, geralmente quem chega não possui uma rede de apoio. Explica que:

Eu sou favorável a ter abrigo próprio para migrante porque eu acho que é uma política que precisava ser pensada especialmente para eles. Eu sou contra ter uma creche só para crianças refugiadas porque eu acho que elas têm que estar no mundo com as outras crianças, para agregar culturalmente. Mas eu acho que tinha que ter mais vagas independente de você ser refugiado ou não, tinha que ter uma política para aumentar a quantidade de creche (informação verbal)³²⁰.

Segundo Vasconcelos (informação verbal)³²¹, coordenadora da CSVM, as experiências de São Paulo e de Porto Alegre são modelos inspiradores, que deveriam ser usados como farol para construirmos políticas públicas em nível municipal, estadual e federal para a população imigrante e refugiada.

Eu acho que a experiência de um centro específico para esse atendimento onde ele tece perícia do CRAI³²², eu acho demais onde você tenha o advogado, você tenha assistente social, psicólogo [...] o curso de português, mas tem uma articulação para fora como São Paulo está criando, quer dizer, aquela experiência, aquela demanda, como eles têm uma rede aquela demanda está ligada à Missão Paz, está ligada a outras ONGs de atendimento [...] em Porto Alegre também avançando bastante nessa direção e não é à toa que as 2 são cidades solidárias na América Latina (informação verbal)³²³.

Mas para essas políticas serem implementadas, se faz necessária a articulação política com deputados e vereadores, igualmente como ocorreu quando da criação da Lei Estadual³²⁴ de isenção do pagamento para revalidação de diplomas nas instituições estaduais de ensino no Rio de Janeiro. E a ausência de legislação específica não responsabiliza os órgãos a garantirem os direitos da população refugiada e imigrante, fazendo com que as organizações da sociedade civil continuem sendo protagonistas (informação verbal)³²⁵.

Para Ferreira (informação verbal)³²⁶, assistente técnica da Secretaria Especial de Cidadania do Município do Rio de Janeiro, deveria haver um processo, uma sistematização sobre quem está entrando, unindo a rede municipal, estadual e federal. Além disso, que suas tradições fossem respeitadas. Chicralla (informação verbal)³²⁷, Psicóloga da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e Apoiadora da Pauta de Migração e Refúgio,

³²⁰ Idem, 2021.

³²¹ VASCONCELOS, 2021.

³²² Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes.

³²³ VASCONCELOS, 2021.

³²⁴ Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/8c8c30aad2e79034832582bf004cece6?OpenDocument>

Acesso em: 21 ago. 2021.

³²⁵ VASCONCELOS, 2021.

³²⁶ FERREIRA, 2021.

³²⁷ CHICRALLA, 2021.

complementa: “que a gente consiga perceber essa diferença para aumentar o acesso, mas não para barrar e impedir”.

3.2. PANORAMA GERAL DO ACESSO A DIREITOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Esta seção possui o intuito de complementar as informações até agora analisadas mediante o estudo de documentos, legislação, pesquisas, relatórios e informações oficiais de órgãos municipais, permitindo uma análise mais aprofundada sobre o acesso à saúde das pessoas migrantes e refugiadas; acesso à educação; acesso à assistência social; legislação municipal e estadual específica no Rio de Janeiro; Migracidades; capacitações e documentos encontrados a nível municipal que citam a temática. A escolha dos temas não define o que é considerado por integração para esta pesquisadora, mas sim, as áreas nas quais encontramos iniciativas municipais, demonstrando de certa forma as áreas que vêm recebendo mais atenção na cidade do Rio de Janeiro. Tais informações foram integradas à testemunha dos informantes-chave entrevistados para esta dissertação.

3.2.1. Acesso à Saúde

Na área da saúde, uma das iniciativas encontradas a nível municipal no Rio de Janeiro foi nomeada de Recomeço. A partir da experiência da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro no atendimento aos refugiados, foi publicado, em 2017, um livro que compartilha esta experiência de atendimento, tendo por intuito aproximar as instituições, como também dividir experiências dentro da rede municipal para alcançar os demais profissionais de saúde. Por conta disso, a publicação explica o que é ser refugiado, saúde como direito de todos, além do trabalho realizado. Com relação ao atendimento na saúde pública, este é realizado à população refugiada através do Sistema Único de Saúde (SUS), nesse caso, no que se refere à esfera municipal com base na universalização, equidade e integralidade. Neste sentido, o princípio da universalização garante o acesso ao sistema de saúde público a todas as pessoas, independente da sua nacionalidade, além do que, faz uso de uma concepção de saúde que engloba aspectos econômicos, sociais e culturais (SMS, 2017).

Chicralla (informação verbal)³²⁸, psicóloga da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e apoiadora da pauta de migração e refúgio, conta que acompanhou essa iniciativa

³²⁸ CHICRALLA, 2021.

iniciada em 2015 com a chegada dos congoleses no território, porém, os agentes de saúde sinalizavam que eles não utilizavam o sistema de saúde. A partir dessa percepção, foi necessário realizar um trabalho no território e, assim, descobriram que o fato de estarem sem documentação e com o status migratório não regularizado os faziam acreditar não terem direito de acesso ao SUS. O contato com o pastor reconhecido como líder religioso naquela localidade foi fundamental para a população começar a acionar as unidades e, com isso, vieram as dificuldades dos profissionais das unidades, devido às diferenças culturais e o idioma. Porém, em 2018, houve a demissão em massa dessa unidade, o que descontinuou o trabalho.

Ainda analisando o documento Recomeço, este explica a estratégia da Rede Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, realizada para garantir o acesso à saúde da população imigrante e refugiada, construindo elos nos territórios, identificando lideranças locais, além da interlocução com a Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro e da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. A estratégia utilizada foi a criação de rodas de conversa na Cáritas uma vez por mês, levando profissionais da saúde para trabalhar questões sobre sexualidade, saúde reprodutiva, violência e higiene através de tradutoras, como também, Feiras de Saúde no mesmo local, com o intuito de orientar sobre saúde bucal, infecções sexualmente transmissíveis, saúde reprodutiva, imunização e distribuição de kits de saúde bucal e preservativos (SMS, 2017).

Nessas feiras, há a oportunidade de cadastrar o beneficiário e fornecer a Caderneta do Usuário do SUS em inglês e francês, já que à época os números da população refugiada de origem congoleza vivendo na cidade do Rio de Janeiro eram representativos, possibilitando a explicação sobre em qual unidade ser atendido pela atenção primária, além de permitir um referenciamento, assim, mapeando a população e, por consequência, gerando ações que permitam um melhor acesso à saúde. Por fim, foram realizadas ações com os gestores da Atenção Primária à Saúde, buscando sensibilizar as equipes para atendimento (SMS, 2017).

Outra iniciativa na área da saúde³²⁹ iniciou-se no final de 2017. Tratou-se de uma pesquisa no Jardim Gramacho, Brás de Pina e Jardim Catarina com refugiados congoleses, sendo encabeçada pela Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro em parceria com o Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Hospital Universitário Pedro Ernesto³³⁰, Superintendência de Atenção Primária à Saúde, MAWON e Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Esta iniciativa motivou debates e encontros mensais para

³²⁹ Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/participacao-social-e-equidade/saude-da-populacao-imigrante-e-refugiada/2019/04/cartilha-de-orientacoes-sobre-o-sus-para-a-populacao-imigrante-e-refugiada-folders>
Acesso em: 02 ago. 2021.

³³⁰ Disponível em: <https://www.uerj.br/campus/hospital-universitario-pedro-ernesto-hupe/> Acesso em: 05 set. 2021.

pensar em ações de atendimento à saúde da população refugiada, inclusive, houve a inclusão da Secretaria Municipal de Saúde como mais uma parceira.

A partir dos encontros, chegou-se à conclusão da necessidade de realização de cartilhas com informações sobre o SUS no estado do Rio de Janeiro, resultando no lançamento, em 2019, de cartilhas em português, espanhol, inglês e francês para a população imigrante e refugiada. Fornecendo informações sobre o que é o SUS, como conseguir atendimento, como agendar exames, ter acesso aos medicamentos oferecidos pelo SUS, o que fazer em caso de emergências, qual documento é necessário para atendimento, explicando que mesmo sem documento o atendimento é um direito de todos garantido pela Lei Nº 13.714, de 24 de agosto de 2018. Por fim, as cartilhas esclarecem o papel do agente epidemiológico e do agente comunitário de saúde. Como também foi criado material de qualificação³³¹ para os Agentes Comunitários de Saúde sobre a Saúde da População Imigrante e Refugiada sendo que, em fevereiro de 2019, foram realizadas, nos territórios de Jardim Catarina, Gramacho e Brás de Pina, seis oficinas de qualificação³³² dos Agentes Comunitários de Saúde.

Em março de 2020 ocorre um grande avanço, sendo finalmente criado o Comitê Técnico Estadual de Saúde da População Imigrante e Refugiada no Estado do Rio de Janeiro, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde, sob coordenação da Superintendência de Atenção Psicossocial e Populações em Situação de Vulnerabilidade, conforme preceitua a Deliberação CIB-RJ nº 6.114 de 12 de março de 2020³³³, possui o intuito de garantir o direito da população imigrante e refugiada, que se encontra do estado do Rio de Janeiro, a ter acesso à saúde através do SUS. E, para isso, tem como objetivo a criação do primeiro plano estadual de saúde das populações imigrantes e refugiadas; fomentar a criação dos Comitês Técnicos Municipais e/ou Regionais de Saúde da População Imigrante e Refugiada; como também, às atividades de Ensino e Pesquisa em Saúde com seres humanos; e a indução tripartite de ações em saúde, com o intuito de realizar a implantação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas de saúde, com principal foco na qualificação dos profissionais da rede de saúde pública. Um ponto que se destaca é a representação do comitê, pois inclui não apenas a participação de representantes do Estado do Rio de Janeiro, como também do Conselho de

³³¹ Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1EbQWfy26IJ6S3xeLT06qleeIY3qVr97i/view>
Acesso em: 21 ago. 2021.

³³² Disponível em: <https://saude.rj.gov.br/participacao-social-e-equidade/saude-da-populacao-imigrante-e-refugiada/2019/04/material-de-qualificacao-para-os-ac-sobre-saude-da-populacao-imigrante-e-refugiada>
Acesso em: 21 ago. 2021.

³³³ Disponível em: <http://www.cib.rj.gov.br/deliberacoes-cib/677-2020/marco/6764-deliberacao-cib-rj-n-6-114-de-12-de-marco-de-2020.html>
Acesso em: 10 ago. 2021.

Secretarias Municipais de Saúde, das instituições de Ensino e Pesquisa, da Sociedade Civil, dos Movimentos Sociais e da população imigrantes e refugiada.

Durante a pandemia, a Secretaria de Saúde do Estado lançou uma cartilha digital, “A saúde no SUS é direito de todos”,³³⁴ em português, espanhol, francês e inglês, explicando os sintomas da Covid-19 e reforçando que o SUS atende estrangeiros, além de ser gratuito. É uma iniciativa do Comitê Estadual de Saúde da População Imigrante e Refugiada, tendo sido criada em parceria com o ACNUR e a Superintendência de Atenção Psicossocial e Populações Vulneráveis (SAPV) da SES-RJ. No mesmo período de emergência sanitária, foi publicada pela OIM um estudo sobre a Assistência em Saúde Mental e Atenção Psicossocial à População Migrante e Refugiada no Brasil³³⁵, evidenciando os impactos da pandemia no atendimento destas populações, já que 89% organizações do Brasil foram afetadas pela Covid-19 e 77% adaptaram os atendimentos ao modo virtual, tal pesquisa inclui a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, coadunando com as informações levantadas na entrevista realizada.

Fica evidente, que a saúde pública no município do Rio de Janeiro vem sendo bem atuante desde 2014. Com base nos documentos localizados³³⁶, podemos afirmar que com a criação do Comitê Técnico Estadual de Saúde da População Imigrante e Refugiada no Estado do Rio de Janeiro, sua atuação vem repercutindo na cidade do Rio de Janeiro apesar do seu escopo ser estadual. Outra questão que constitui um avanço é a confecção de carteiras de vacinação incluindo o espanhol, tendo o cuidado de garantir o acesso à informação da população que atualmente representa o maior fluxo, os venezuelanos, além de levar em consideração a mudança dos fluxos e a importância da equidade. Contudo, segundo informação da memória da reunião sobre saúde da população imigrante/refugiada³³⁷ realizada pela Secretaria Estadual de Saúde, o E-SUS³³⁸ possui apenas o campo estrangeiro – sim ou não – sem o campo país de origem ou status migratório. Tal informação é confirmada por Chicralla (informação verbal)³³⁹, psicóloga da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e apoiadora da pauta de migração e refúgio, que elucida o fato de não haver como saber se é

³³⁴ Disponível em: <https://coronavirus.saude.rj.gov.br/protocolos/covid-19-orientacoes-para-imigrantes-e-refugiados/>

Acesso em: 21 ago. 2021.

³³⁵ Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/AESM_final_online.pdf Acesso em: 07 set. 2021.

³³⁶ Entramos em contato através de e-mail com a Secretaria Municipal de Saúde para saber se existe alguma resolução, portaria ou protocolo específico para o atendimento da população imigrante e refugiada, porém não obtivemos resposta.

³³⁷ Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI5MzA%2C>

Acesso em: 10 ago. 2021.

³³⁸ Permite de forma informatizada manter um registro individualizado dos atendimentos de cada cidadão.

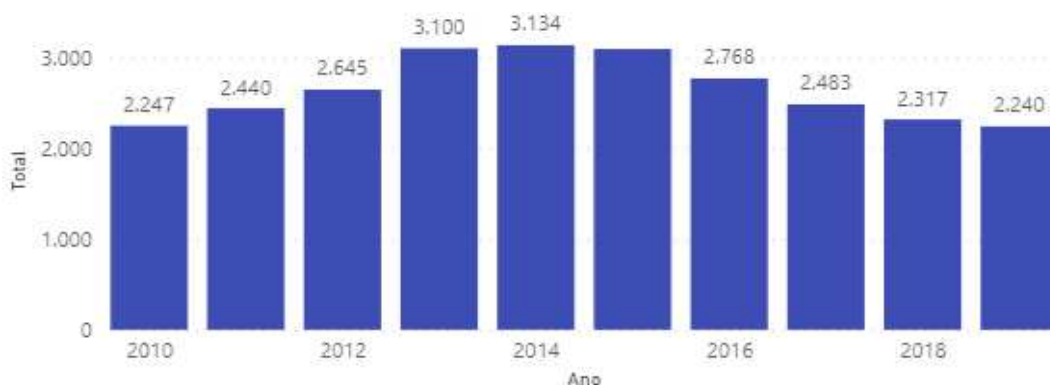
³³⁹ CHICRALLA, 2021.

imigrante ou refugiado, logo, a única população que acaba sendo mapeada atualmente no Rio de Janeiro é a população venezuelana fruto da interiorização, neste sentido, tal mudança poderia representar um passo importante em políticas públicas na área da saúde.

3.2.2. Acesso à Educação

Segundo o banco interativo³⁴⁰ do Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" (NEPO), conseguimos identificar a existência no Município no Rio de Janeiro do aumento crescente de matrículas de alunos estrangeiros no período de 2010 a 2014, com 2015 representando uma leve queda, seguido de um declínio das matrículas até 2019. Sendo a maior parte das matrículas concentradas nos anos do ensino fundamental. O panorama oferece os países de origem dos alunos, sendo liderado desde 2012 pelos alunos com origem estadunidense, seguido dos franceses, portugueses e angolanos. Mas, somente em 2019, aparecem os venezuelanos como quarto país de origem com mais matriculados, ou seja, 142 estudantes. Consultando os anos anteriores, verificamos que os alunos venezuelanos começam a ser matriculados a partir de 2016, em consonância com o agravamento da crise humanitária na Venezuela. O estado do Rio de Janeiro possuía, em 2019, 3.959 matrículas escolares, sendo 2.240 alunos matriculados no Município do Rio de Janeiro.

Figura 11 - Evolução das Matrículas Escolares de Alunos Não-Nacionais no Município do Rio de Janeiro (2010 - 2019)



Fonte: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/censo-escolar/>

³⁴⁰ Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/censo-escolar/>
Acesso em: 07 set. 2021.

No campo da educação encontramos algumas iniciativas, sendo duas deliberações municipais voltadas para o atendimento de estudantes refugiados. A deliberação E/CME nº 28, de 29 de novembro de 2016³⁴¹ do Conselho Municipal de Educação³⁴² que trata sobre o atendimento desses estudantes, tendo como fundamento para sua criação o aumento do número de refugiados na cidade do Rio de Janeiro. A deliberação em questão tem o cuidado de explicar quem é reconhecido como refugiado, o que é um protocolo de refúgio, um RNE, qual deve ser o procedimento quando da chegada da criança na escola se ainda não tiver documentação, sendo encaminhada para a Delegacia da Polícia Federal. Ainda, define que a matrícula deve ser realizada independente de apresentação de Certidão de Nascimento e Histórico Escolar, assegura o acesso à educação através da rede municipal de ensino e ao PROJOVEM, um programa de capacitação.

E ainda define a colocação do aluno em uma turma de acordo com sua avaliação e, posteriormente, por faixa etária, garantindo a adaptação dos estudos e concentração no aprendizado da língua portuguesa para que possa seguir o currículo e compreender as outras disciplinas. Nesse sentido, o aprendizado da língua portuguesa se coloca como vital para os alunos com status de refugiado reconhecido, como também para alunos de outras nacionalidades, além de incluir a obrigatoriedade de adaptação nas disciplinas indicadas na Lei Federal nº 9.394/1996³⁴³. Tal dispositivo estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, como também define que o aprendizado da língua portuguesa deva ser implementado de acordo com a necessidade dos alunos. Além disso, coloca como condição para expedição do certificado de conclusão do ensino fundamental, o fato do aluno possuir um nível razoável de aprendizado da língua portuguesa e demonstrar conhecimentos sobre a realidade social e política do Brasil.

Outra deliberação no campo da educação é a E/CME nº 32, de 30 de maio de 2019³⁴⁴, que se preocupa em estabelecer normas para matrículas, emissão de documentos escolares e reposição de atividades pedagógicas para os alunos da rede pública municipal, entretanto, diferente da anterior, não é específica, apenas faz menção uma única vez sobre matrícula inicial, que seria “por classificação, de acordo com a faixa etária, dos refugiados, nos termos da

³⁴¹ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6055467/4178705/DeliberacaoCMEEn282016.doc>
Acesso em: 21 ago. 2021.

³⁴² Enviamos e-mail para saber se existia mais algum dispositivo legal, contudo não tivemos resposta.

³⁴³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm
Acesso em: 21 ago. 2021.

³⁴⁴ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9129515/4240222/DELIBERACAOn3230052019.pdf>
Acesso em: 21 ago, 2021.

Deliberação E/CME nº 28, de 2016, sempre que inexistir profissional com conhecimento do idioma do país de origem”³⁴⁵.

Entendemos que iniciativas voltadas apenas para a população refugiada acabam por excluir outras categorias que são igualmente vulneráveis e que, muitas vezes, por falta de informação ou por querer voltar ao seu país de origem, acabam optando por solicitar autorização de residência. Este pode ser também o caso de cidadãos de nacionalidades específicas (sírios e haitianos) as que o governo brasileiro optou por conceder visto humanitário ao invés de reconhecer como refugiados. Contudo, acreditamos que, com a Nova Lei de Migração de 2017, que é um marco na legislação migratória brasileira e atenta para a existência de outros status migratórios, isso acaba se refletindo nos dispositivos legais pós 2017 em diferentes âmbitos, como pode ser percebida sua influência na última resolução mencionada.

Por fim, no que diz respeito à educação, importante destacar que, apesar do recorte da pesquisa ser em nível municipal, houve uma iniciativa do governo federal que reflete no âmbito municipal ao publicar a Resolução nº 1, no dia 13 de novembro de 2020³⁴⁶, utilizando como justificativa a necessidade de proteção dos Venezuelanos e a Declaração de Cartagena³⁴⁷, assim, dispondo sobre o direito de matrícula das crianças e adolescentes migrantes, refugiadas, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino, sem discriminar sua nacionalidade ou condição migratória. Esta iniciativa estabeleceu também não condicionar a matrícula à apresentação de documentação comprobatória de escolaridade anterior, inclusive assegurando a matrícula de imediato para a educação de jovens e adultos (EJA), e dispensando a tradução juramentada, inclusive explícita para que não ocorra dúvidas sobre o direito, de que “situação migratória irregular ou expiração dos prazos de validade dos documentos apresentados”³⁴⁸ não podem ser impeditivos para realização de matrícula. Desta forma, é prevista legalmente a retirada de exigências e de obstáculos burocráticos, buscando a equidade no direito de acesso à educação. Com destaque para o artigo sexto, que chama à responsabilidade a instituição de ensino na questão do acolhimento e consequente integração, prevendo diretrizes como:

³⁴⁵ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9129515/4240222/DELIBERACAOn3230052019.pdf>
Acesso em: 21 ago. 2021.

³⁴⁶ Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-13-de-novembro-de-2020-288317152>
Acesso em: 22 ago. 2021.

³⁴⁷ Disponível em:
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf
Acesso em: 22 ago. 2021.

³⁴⁸ Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-13-de-novembro-de-2020-288317152>
Acesso em: 22 ago. 2021.

Art. 6º³⁴⁹ As escolas devem organizar procedimentos para o acolhimento dos estudantes migrantes, com base nas seguintes diretrizes:

- I - não discriminação;
- II - prevenção ao bullying, racismo e xenofobia;
- III - não segregação entre alunos brasileiros e não-brasileiros, mediante a formação de classes comuns;
- IV - capacitação de professores e funcionários sobre práticas de inclusão de alunos não-brasileiros;
- V - prática de atividades que valorizem a cultura dos alunos não-brasileiros; e
- VI - oferta de ensino de português como língua de acolhimento, visando a inserção social àqueles que detiverem pouco ou nenhum conhecimento da língua portuguesa.

Com relação à educação, consideramos que houve avanços, levando em conta as entrevistas realizadas e as resoluções encontradas. Inclusive, nas entrevistas, a questão da dificuldade em realização da matrícula foi mencionada apenas quando do início da pandemia, por isso acreditamos ser algo mais pontual, já que desde 2016 existe resolução que garante esse acesso e a Lei Federal, que foi publicada em dezembro de 2020, corrobora nesse sentido ao detalhar que um documento vencido ou a sua inexistência não são motivos para impedir a matrícula escolar.

3.2.3. Acesso à Assistência Social

A Subsecretaria de Direitos Humanos vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), foi o local de idealização do MigraRio³⁵⁰ e já trabalhava com integração e refúgio, sendo que em 2019 há o convite para ampliar o olhar da Assistência Social com a temática de migração e refúgio. Os serviços socioassistenciais oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) preconizavam o atendimento à população migrante, mas era necessário absorver isso e fazer uma fotografia do Município do Rio de Janeiro, de como a política pública municipal era desenvolvida com relação ao atendimento a essa população (informação verbal)³⁵¹.

³⁴⁹ Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-13-de-novembro-de-2020-288317152>
Acesso em: 22 ago. 2021.

³⁵⁰ Disponível em: http://noticias.prefeitura.rio/wp-content/uploads/2019/07/Protocolo_MigraRio.pdf
Acesso em: 10 ago. 2021.

³⁵¹ LESSA, 2021.

A organização da Assistência Social do SUAS bebe na fonte da organização do SUS. Então a gente pensa: se no SUS, o atendimento de emergência a gente chama de atenção especializada e atenção primária são as UBS, da mesma forma a Assistência Social trabalha. Os CRAS trabalham a atenção básica, a proteção básica é onde tem os CRAS, e se a gente começa a especializar e tratar sobre violações de direitos, aí começa a dialogar com a proteção especial de alta e média complexidade. A média complexidade é quando a pessoa ainda está na casa dela e o vínculo familiar não foi rompido ainda. A violação de direitos de mulheres, crianças, idosos ainda é média, mas quando se rompe o vínculo familiar é alta complexidade. A gente traz a experiência da alta complexidade, que é o acolhimento a quem teve o vínculo rompido, quem está em situação de rua, em situação de risco e vulnerabilidade. É nesse link que a gente pega a população imigrante e refugiada. São pessoas que estão em risco e vulnerabilidade (informação verbal)³⁵².

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) atendia imigrantes e refugiados com acolhimento institucional, em situação de violência, violação de direitos contra a mulher e idoso, como também atendia o imigrante em uma proteção básica. O MigraRio vem como protocolo de atendimento à população migrante e refugiada no âmbito do SUAS, da Assistência Social enquanto política pública municipal. Segundo Cristiane Lessa, Assistente Social e Ex-Coordenadora de Políticas para Migração e Refúgio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos do Rio de Janeiro, “o direito é o mesmo, o que a gente precisava era desmistificar: - Ah, estamos com um venezuelano na unidade, o que eu faço? Você vai fazer o mesmo acesso que o brasileiro teria” (informação verbal)³⁵³. Foi necessário criar um guia norteador, um passo a passo para as unidades da Assistência Social conseguirem olhar e identificar o que precisa ser feito no atendimento.

Então se um imigrante for para um CRAS, onde faz Bolsa Família, o que o atendente precisa saber para o atendimento na proteção básica? Ele não precisa ser poliglota, de uma expertise. Precisamos desmistificar essas nomenclaturas, essas informações todas (informação verbal)³⁵⁴

De acordo com a mesma informante chave, foi capacitado todo o território da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) e as unidades com essa temática para que no atendimento no CRAS pudessem orientar sobre documentação, encaminhar adequadamente e, inclusive, reconhecerem diferentes status migratórios. Além de incluir nos serviços socioassistenciais do próprio território e, assim, trabalhar a integração, pois o CRAS não se resume ao Bolsa Família, vai além ao desenvolver serviços de convivência, possibilitando o trabalho da integração do imigrante naquele território. A inscrição ocorre na localidade em que vive, no CRAS referente ao seu território. Possibilitando a convivência com outros idosos do território, são realizados passeios, atividades psicossociais e educativas, além

³⁵² Idem, 2021.

³⁵³ Idem.

³⁵⁴ Idem.

do trabalho com crianças, filhos, filhas de imigrantes nos serviços de convivência durante o contraturno escolar, além das atividades com as famílias e da inclusão delas no serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) (informação verbal)³⁵⁵.

Primeiro a gente faz um levantamento de quem tem CADÚnico, porque você precisa do CADÚnico. A gente conseguiu identificar, na época, num período de 1 ou 2 meses, mais de 3 mil cadastros de estrangeiros só no RJ - não tem especificado o que é imigrante e refugiado, mas a gente sabe que é estrangeiro. Isso para gente era um dado fundamental. E pelos dados, a gente via quais eram os bairros que tinham mais estrangeiros. E se você vê um estrangeiro que acessa um programa do governo federal é que há alguma situação, é importante ter esse olhar para com ele (informação verbal)³⁵⁶.

Outras iniciativas no campo da assistência social foram o Plano Municipal de Assistência Social e o Plano Municipal de Direitos Humanos. Segundo Quesia Betânia, subsecretária de Direitos Humanos da SMASDH, na época do lançamento do MigraRio ³⁵⁷ não houve publicação de novo plano em nenhuma das áreas, sendo que o Plano Municipal de Direitos Humanos³⁵⁸ incorpora refugiados e imigrantes nas ações relacionadas à inclusão social por meio de programas de reciclagem e de economia solidária, transformando materiais recicláveis em recursos. O Plano também abrange a garantia da igualdade na diversidade através do acesso às políticas públicas, contudo, nas ações programadas não aparecem de forma específica e direcionada.

Já o Plano Municipal de Assistência Social (2018-2021), define como atribuições das secretarias e seus setores:

Incentivar e difundir a cultura em Direitos Humanos na cidade do Rio de Janeiro assegurando a equidade no acesso aos direitos fundamentais, o respeito à diversidade e o combate a toda forma de preconceito reconhecendo e protegendo os indivíduos como iguais na diferença e, propiciando que o respeito aos Direitos Humanos seja concebido como ação integrada de governo e política de Estado, relativa a todos os seguimentos (criança e adolescentes, idoso, juventude, mulher e diversidade racial), bem como participar e contribuir para a elaboração do Plano Municipal Intersetorial de Atendimento aos Imigrantes e Refugiados, articulando as diretrizes já formuladas pelo MDS³⁵⁹ sobre a temática³⁶⁰.

Importante destacar que um Plano Municipal Intersetorial de Atendimento aos Imigrantes e Refugiados estava previsto para ser elaborado, o que seria um grande avanço no

³⁵⁵ Idem.

³⁵⁶ Idem.

³⁵⁷ Segundo informação fornecida por Quesia Betânia, via mensagem de whatsapp no dia 18/08/2021, que foi subsecretária de Direitos Humanos da SMASDH à época que foi lançado o MigraRio.

³⁵⁸ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/documents/91261/b3f26031-c667-4bb6-a44f-d160e4fffd09>
Acesso em: 05 ago. 2021.

³⁵⁹ Extinto Ministério de Desenvolvimento Social.

³⁶⁰ Disponível em: [http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2018/plano_municipal_de_assist%C3%Aancia_social\(2018-2022\).pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2018/plano_municipal_de_assist%C3%Aancia_social(2018-2022).pdf)

Acesso em: 10 ago. 2021.

sentido de políticas públicas específicas, contudo, até o momento de redação deste trabalho não encontramos nenhuma informação sobre o referido plano.

Com relação à assistência social, consideramos que houve avanços já que foi estabelecido o primeiro protocolo municipal de atendimento da população imigrante e refugiada no âmbito do SUAS, o MigraRio, que permanece ativo mesmo com a mudança de governo justamente por ser uma política pública. Para Quesia Betânia, ex-subsecretária de Direitos Humanos da SMASDH, o MigraRio “não termina com a transferência da coordenadoria de imigração e Refúgio para o gabinete do prefeito”³⁶¹. Na verdade, é uma das poucas políticas públicas que localizamos em todo Município, apesar de não termos a informação sobre como vem ocorrendo o monitoramento desta. Contudo, ao olharmos para a cidade de São Paulo e seu 1º Plano Municipal de Políticas para Imigrantes (2021-2024)³⁶², que abarca oito eixos de atuação, é possível perceber o quanto ainda a cidade do Rio de Janeiro precisa avançar.

3.2.4. Legislação Específica em Âmbito Municipal e Estadual

No campo legislativo na área de imigração e refúgio, encontramos a Lei nº 8253 de 14 de dezembro de 2018³⁶³, em nível estadual, que instituiu o Programa Estadual de Acolhimento de Refugiados no Estado do Rio de Janeiro, focando na questão da adaptação dos refugiados ao território fluminense através das seguintes ações: cadastro nos programas estaduais de habitação; ser enquadrado em Programas de Assistência Social; disponibilizar cursos de língua portuguesa; qualificação profissional dos jovens e adultos; realização de matrícula de menores no sistema regular de ensino público; incentivar a realização e participação em eventos para manifestações culturais regionais dos países de origem dos refugiados; a concessão de incentivo para investimentos em atividades de pequeno porte e micro empreendimentos; realização de encaminhamento para o cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS) e para o Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda; institui posto de atendimento específico para atendimento da população refugiada; reforça a importância das parcerias com órgãos municipais, instituições públicas, privadas e religiosas com o intuito de criar unidades acolhedoras para refugiados; valoriza o potencial cultural e a realização de eventos culturais alinhados com os países de

³⁶¹ BETÂNIA, 2021.

³⁶² Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/Plano_Municipal_Produto_Final_Atualizado.pdf

Acesso em: 23 ago. 2021.

³⁶³ Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/3f495ce6a63ce92a03258359005e7ea5> Acesso em: 12 ago. 2021.

origem dos refugiados; e por fim, define que a Secretaria de Estado competente realizará ações sociais voltadas à capacitação e prestação de serviços gratuitos aos refugiados.

Para além desta iniciativa legislativa, também encontramos uma iniciativa recente, novamente estadual, que data de outubro de 2020. Um Projeto de Lei (PL) nº 3190/2020³⁶⁴, que busca instituir o Programa Estadual de Incentivo ao Empreendedorismo para as populações imigrantes, refugiadas e apátridas no Estado do Rio de Janeiro. Tal proposição ainda se encontra em tramitação, mas tem por objetivo implementar este plano através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. O interessante é que o PL vá além da questão do trabalho e do empreendedorismo, dando atenção aos direitos sociais, à moradia, parcerias com outras esferas federativas, estímulo à participação nas instâncias de gestão participativa e divulgação das informações sobre os serviços públicos municipais. O PL também dá importância ao atendimento qualificado elencando a formação de agentes públicos, capacitação de conselheiros tutelares, a designação de mediadores culturais em instituições públicas, e inclui o Município ao reconhecer a importância da divulgação dos serviços públicos municipais voltados para essas populações.

Além disso, a proposta legislativa define que deverá ser criado um Conselho Estadual de Imigrantes, Refugiados e Apátridas com composição paritária, sendo os representantes da sociedade civil, em sua maioria, a população imigrante, refugiada e apátrida, com funções de formulação, monitoramento e avaliação do Plano, além de outras políticas públicas específicas. E ainda institui a criação de Centros de Oportunidades e Empreendedorismo específicos para essa população.

Fica evidente que a lacuna de iniciativas legislativas municipais na cidade do Rio de Janeiro revela a falta de um olhar mais atento às necessidades da população imigrante e refugiada. Pois, sem garantias a nível local, os imigrantes e refugiados acabam por não possuírem serviços específicos, ou ao tentarem acessar instituições públicas, acabam por encontrar empecilhos ao atendimento devido a não existência de uma política pública de capacitação dos servidores públicos para reconhecerem a documentação que é utilizada por essa população, dificultando o acesso aos seus direitos. Ou seja, a concretização dos seus direitos é precária justamente por não existirem políticas públicas específicas que tenham por objetivo a

³⁶⁴ Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/02ac6f279b568e24832566ec0018d839/9629a7ed8087a0be032585fa005cf6da?OpenDocument&Start=1>

Acesso em: 11 ago. 2021.

inclusão social, já que os governos escolhem quais ações irão ou não realizarem, e a partir da ação ou não ação estas repercutem na vida dos imigrantes e refugiados.

3.2.5. Migracidades

Conforme descrito na introdução e no segundo capítulo, o Projeto Migracidades é uma plataforma que busca melhorar a Governança Migratória Local no Brasil ao analisar 10 dimensões de governança migratória, examinando políticas locais e acesso a direitos relacionados com a questão da integração e bem-estar. Trata-se de uma iniciativa da OIM realizada em parceria com a UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) e o financiamento do Fundo da OIM para o Desenvolvimento, que tem como intuito trazer um diagnóstico da cidade, além de colaborar com o poder público local na medição, delineamento e acompanhamento das suas políticas públicas para migração. Visando melhor compreender as políticas de integração que vêm sendo realizadas no território, analisaremos a seguir o relatório de diagnóstico do Migracidades de 2020, o qual a cidade do Rio de Janeiro foi selecionada e certificada.

O Migracidades está alinhando com os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), especificamente com o número 10, que diz respeito à redução das desigualdades, e da meta 10.7, que trata da migração regular, ordenada, segura e responsável, através daquilo que se considera como políticas de migração bem geridas e planejadas. Sendo que, a partir desse marco estabeleceram-se duas iniciativas da OIM: o Marco de Governança da Migração (MIGOF) e os Indicadores da Governança Migratória (MGI), com o intuito de estabelecer o que seria uma boa governança migratória. Ambas as iniciativas incluem diversos enfoques migratórios como o de segurança, desenvolvimento e direitos humanos. O Migracidades bebe diretamente nessas iniciativas, porém adaptado para o contexto brasileiro (MIGRACIDADES, 2020). Importante destacar que, apesar do Município ter recebido em torno de 1.261 venezuelanos³⁶⁵ e o Estado um total de 1.674 venezuelanos³⁶⁶ através da interiorização desde o início da Operação Acolhida até maio de 2021, no ano de 2021 nem a cidade e nem o Estado

³⁶⁵ Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>
Acesso em: 07 set. 2021.

³⁶⁶ Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>
Acesso em: 07 set. 2021.

do Rio de Janeiro foram inscritos neste processo pelos governos locais, conforme consta na Plataforma do Migracidades³⁶⁷, que aponta os inscritos do ano em questão.

O município indicou realizar pelo menos uma ação nas seguintes dimensões de Governança: Estrutura institucional de governança; Capacitação de servidores públicos; Participação social e cultural de migrantes; Transparência e acesso à informação para migrantes; e Parcerias Institucionais. E nas seguintes dimensões de Acesso, como Acesso à saúde; Acesso e integração à educação; Acesso a assistência e proteção social; Acesso ao mercado de trabalho; e Acesso e acolhimento a vítimas de violência de gênero migrantes aos serviços de proteção (MIGRACIDADES, p.9, 2020).

Segundo o diagnóstico realizado em 2020 sobre o Município do Rio de Janeiro, duas boas práticas que foram identificadas é a elaboração do MigraRio e o apoio à Copa dos Refugiados Brasil no ano de 2019 (MIGRACIDADES, 2020). O MigraRio é um protocolo de atendimento no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que, segundo Cristiane Lessa (informação verbal)³⁶⁸, Assistente Social e Ex-Coordenadora de Políticas para Migração e Refúgio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos do Rio de Janeiro, foi pensado devido à necessidade das assistentes sociais dos CRAS estarem capacitadas para realizar atendimento social da população migrante e refugiada.

O referido relatório também aponta para duas questões observadas durante as entrevistas e durante a consulta de documentos, como a falta de aporte orçamentário na temática da imigração e refúgio, e a inexistência de um mecanismo que coordenasse as ações e políticas de diversos setores. Já com relação à participação cultural e social, indica uma questão que é latente na cidade, a falta de um Conselho Municipal de imigrantes e refugiados na cidade do Rio de Janeiro (MIGRACIDADES, 2020). Com a análise da legislação vigente no Rio de Janeiro, conforme realizada no capítulo dois e mais a frente, cabe frisar a falta de iniciativas, principalmente em âmbito municipal, de dispositivos legais que estabeleçam uma política pública específica para a população imigrante e refugiada.

Com relação ao que vem sendo realizado no âmbito do governo local na área da transparência sobre as informações relacionadas aos direitos e obrigações dos migrantes, e sobre o acesso aos serviços públicos, foi identificado que o atendimento presencial e no website ocorre através dos idiomas falados pelos imigrantes e refugiados. Já no quesito parcerias, estas são realizadas com universidades, organizações da sociedade civil, outros entes federativos e organismos internacionais, contudo, associações de imigrantes e setor privado ficaram de fora.

³⁶⁷ Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/governos-locais-participantes/governos-participantes-2021/>

Acesso em: 20 jul. 2021.

³⁶⁸ LESSA, 2021.

No Estado do Rio de Janeiro, a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) é responsável, em parceria com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, por um curso de português para refugiados com professores voluntários. A Coordenação de Migração e Refúgio, da Subsecretaria de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos Humanos, percebeu a necessidade de ampliar a oferta do curso de português no território do Estado. E realizou um levantamento dos locais de maior concentração de moradia de refugiados e migrantes com a colaboração de organizações de imigrantes e refugiados, da Secretaria de Estado de Saúde e da CARJ. Constatadas “manchas” no mapa do estado, uma parceria com a Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC) levou ao cruzamento dos locais do Rio de Janeiro em que existe a concentração do público com as unidades da FAETEC dispostas a fornecer o curso. Foram selecionados para o piloto do curso os municípios de São Gonçalo e de Duque de Caxias. A partir dessa primeira turma, iniciada em outubro de 2018, e do processo de Acordo de Cooperação Técnica entre FAETEC e SEDSDH, estão sendo desenvolvidos o aperfeiçoamento do curso e a expansão para outros polos (MIGRACIDADES, 2020, p. 1).

Na área da saúde, o diagnóstico afirmou que os imigrantes e refugiados possuem acesso à saúde na atenção primária, ambulatorial e hospitalar, além de capacitação dos profissionais para o atendimento em outras línguas, como também para o acolhimento. Inclusive, capacitações para a população migrante explicando sobre o SUS, direito à saúde, inclusive que existem dados coletados sobre o perfil da pessoa migrante que é atendida, podendo ser desagregado pelo país de origem (MIGRACIDADES, 2020). Nesse sentido, esta informação nos causa surpresa, pois nas entrevistas realizadas uma queixa comum era a dificuldade inclusive de separar por nacionalidade e status migratório a população atendida, já que, conforme relatado nas entrevistas, no SUAS as fichas de atendimento só possuem a opção de marcação nacional e não nacional.

Com relação à interiorização que vem sendo realizada para o município do Rio de Janeiro, de 2018, quando iniciou o Brasil Sem Fronteiras, até maio de 2021 foram 1.209³⁶⁹ venezuelanos interiorizados, sendo 55% na modalidade de acolhimento institucional, através de abrigos em parceria com a Aldeias Infantis Rio de Janeiro no Itanhangá e a Casa de Acolhida Papa Francisco³⁷⁰ da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, localizada no Recreio dos Bandeirantes. Importante salientar que o número de interiorizados totalizados no estado do Rio de Janeiro é de 1.608 venezuelanos, ou seja, a cidade do Rio vem representando a cidade de maior destino, destacando sua importância no estudo da imigração e refúgio e, conseqüentemente, na necessidade de políticas públicas também específicas que atendam essas populações.

³⁶⁹ Disponível em: <https://brazil.iom.int/monitoramento-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>
Acesso em: 02 jul. 2021.

³⁷⁰ Disponível em: <http://www.caritas-rj.org.br/casa-de-acolhida-papa-francisco.html>
Acesso em: 02 jul. 2021.

Para melhor compreender as ações realizadas no Município, já que em alguns momentos não encontramos documentos do que foi afirmado pelo relatório em questão, entramos em contato com o Migracidades UFRGS, que informou o seguinte: “Quem forneceu as informações referentes ao Município do Rio de Janeiro, no ano de 2020, foi a Subsecretaria de Direitos Humanos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro”³⁷¹, neste sentido, não encontrei documentos das áreas participação social e acesso ao mercado de trabalho.

O Município do Rio de Janeiro informou que possui “uma estratégia local de acolhimento e integração de pessoas migrantes em situação de crise descrita em política, plano ou documento público, que abrange diversos setores e está alinhada com o planejamento plurianual do governo local e com a lei nacional de migração” (MIGRACIDADES, 2020, p. 11). Contudo, não sabemos dizer que estratégia seria essa, já que não encontramos nenhum documento e nenhuma informação sobre esta questão nas entrevistas, talvez seja o MigraRio, mas não podemos afirmar.

Com relação à participação social, “o Município indicou ter adotado medidas para informar e empoderar pessoas migrantes sobre seus direitos de participação social” (MIGRACIDADES, 2020, p. 13), contudo, não compreendemos que medidas seriam essas e nem encontramos nada sobre o assunto. Apesar de na área Acesso ao Mercado de Trabalho citar o Projeto Imigrante Cidadão Carioca, também não encontramos nada a respeito dessa iniciativa. O relatório afirmou existir fluxos e protocolos na área da saúde, educação e trabalho. Entramos em contato por e-mail com as respectivas secretarias para entender que fluxos e protocolos seriam esses, mas não obtivemos resposta. Por fim, as três prioridades colocadas no relatório foram relacionadas às capacitações de servidores públicos e sensibilização sobre os direitos dos migrantes, que é o protocolo MigraRio, a segunda diz respeito às parcerias institucionais com OIM, ACNUR, PUC-Rio e UNISUAM, e acesso ao mercado de trabalho através do projeto já mencionado (MIGRACIDADE, 2020).

3.2.6. Capacitações e Documentos em Âmbito Municipal

Em nossa investigação encontramos uma iniciativa de 2015³⁷² da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça (MJ)³⁷³ em parceria com o Instituto de Pesquisa

³⁷¹ Mensagem de e-mail concedida por Migracidades/UFRGS [jul. 2021].

³⁷² Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf
Acesso em: 13 ago. 2021.

³⁷³ Importante esclarecer, que atualmente o Ministério da Justiça mudou de nome devido ao governo de Jair Bolsonaro, passando a ser chamado de Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

Econômica Aplicada (IPEA), que buscou coletar informações sobre os obstáculos enfrentados para acesso aos serviços públicos e direitos pelos migrantes estrangeiros e apátridas, no Brasil por Estado da federação. Com o objetivo de contribuir com as ações de tomada de decisão, traduzindo-se em políticas públicas através de projetos de lei, modificar legislações ou até mesmo modificar orientações e aprimorar instituições.

Tal pesquisa constatou que no estado do Rio de Janeiro os maiores obstáculos vivenciados pelas populações em questão estavam relacionados com dificuldades para acessar o direito à moradia, incluindo abrigos específicos e ao trabalho, questões que pudemos comprovar através da presente pesquisa, que permanecem como temas importantes apesar de iniciativas legislativas que incluem cadastro em políticas habitacionais e no incentivo ao empreendedorismo. Contudo, não temos dados suficientes para afirmar que estas tenham se traduzido em mudanças na vida dessas populações. Para além dessas conclusões, o mesmo estudo concluiu que os imigrantes não estavam organizados. Porém, seis anos após essas análises, encontramos no Rio de Janeiro duas organizações da sociedade civil, MAWON e Venezuela Global, que são de imigrantes, inclusive, participaram das entrevistas dessa pesquisa, demonstrando uma modificação nesse quadro. Por outro lado, no que tange aos direitos políticos da população imigrante e refugiada, estes continuam sendo uma temática que vem recebendo pouca atenção (IPEA; MJ/SAL, 2015).

Com relação à afirmação de que as “instituições da sociedade civil não trabalham em parceria” (IPEA; MJ/SAL, 2015, p. 107) e de que era percebido o início de parcerias sendo estabelecidas, podemos verificar que esse cenário se modificou, já que identificamos parcerias entre instituições da sociedade civil, como também com entes federativos, pois há um apoio mútuo e necessário para suprir a falta de orçamento e de políticas públicas específicas. Acreditamos que o surgimento do CEIPARM tenha proporcionado um espaço permanente de construção de laços e de troca, o que pode ter contribuído positivamente para esta mudança. Importante esclarecer que a falta de recursos e meios destas instituições aparece como um obstáculo. Podemos afirmar que tal situação se mantém justamente por não haver incentivos financeiros públicos, logo, as instituições dependem, em sua maioria, de doações ou editais, mesmo com o aumento dos atendimentos.

Tivemos a oportunidade de perguntar para Diogo Félix, Coordenador de Projetos da OIM no Rio de Janeiro – UM MIGRATION, sobre a opinião dele relacionada às políticas públicas da cidade direcionadas para a população em questão:

Eu diria que nem tem nada ainda que dê para dizer que é uma política pública implementada. Para além do MigraRio, que eu acho que nunca foi muito operacional, o que existem são ações pontuais, não políticas de fato. As pessoas conseguem, em maior ou menor medida, dependendo do perfil, da localização e da área (saúde, educação, assistência), se inserir nas políticas públicas de uma forma geral, mas não existe nada com um olhar mais dedicado a essa população. Estamos muito atrás de diversos municípios do Brasil [...] acho importante dizer que a sociedade civil luta há muitos anos pela aprovação de um plano municipal de atenção a migrantes e refugiados. (FELIX, 2021)³⁷⁴.

Com relação às capacitações, a cidade do Rio de Janeiro sediou, em outubro de 2019, a capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, na integração e na interiorização de refugiados e migrantes no Brasil³⁷⁵ com o objetivo de fomentar a criação de políticas públicas locais. Para a realização do evento, contou com o apoio do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho, Defensoria Pública da União no Estado do Rio de Janeiro, como também, a Secretaria de Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos no Rio de Janeiro, além de organizações da sociedade civil que atuam com o tema.

3.3. CONCLUSÕES PARCIAIS

Cabe elucidar, que as entrevistas realizadas foram de vital importância para compreender o cenário do Município do Rio de Janeiro, já que as instituições em sua maioria não coletam dados, tornando o relato oral de suma importância. A partir das entrevistas podemos compreender como vem funcionando a temática na esfera estadual e municipal, já que essas informações não constavam nem em site, nem em Decreto Estadual e Municipal, contudo conseguimos mapear as ações realizadas tanto a nível municipal, quanto nas organizações da sociedade civil e na CSVM da UFF.

As informações trazidas pelos entrevistados foram reveladoras e de suma importância para entender o que precisa ser feito visando alcançar políticas públicas que atendam às necessidades da população imigrante e refugiada na cidade do Rio de Janeiro. Neste sentido, concluímos que o entendimento sobre o que seria integração para os entrevistados passa por questões como conseguir um emprego para prover seu sustento, o domínio do português, a regularização migratória, ter acesso à saúde e atendimento social. Um especial destaque deve ser dado à informação trazida pelas duas organizações de migrantes, ambas forneceram um

³⁷⁴ Mensagem de Whatsapp concedida por FELIX, Diogo de La Reza [ago. 2021].

³⁷⁵ Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 20 ago. 2021.

entendimento que vai além do que é tradicionalmente compreendido por integração, ao falarem sobre sentimento de pertencimento e construção de laços, trazendo os aspectos subjetivos da integração local.

No que tange às ações realizadas, estas têm sido focadas em conseguir um emprego ou empreender, oferecer atendimento jurídico, de assistência social, saúde mental, curso de português, doação de cestas básicas e as consultorias itinerantes da ONG Venezuela Global. Outra ação identificada foi a criação do protocolo Migratório no contexto municipal e o estabelecimento na área da saúde de um fluxo para atendimento da população imigrante e refugiada.

No quesito desafios, para as organizações, o maior deles tem sido conseguir emprego para a população imigrante e refugiada, enquanto para os articuladores locais da Mawon, a xenofobia vem sendo o maior desafio, seguido das crianças serem matriculadas longe dos locais de moradia. Outras questões que apareceram foi o fato de não existir abrigo específico na cidade do Rio de Janeiro, somada à dificuldade em manter a população imigrante e refugiada nos pré-vestibulares por questões financeiras, além da questão da documentação para abertura de conta em banco, no sentido das instituições bancárias não estarem preparadas para reconhecerem uma RNE, RNM ou protocolo de solicitação de refúgio.

Com relação aos direitos políticos, chamou nossa atenção o fato de nenhuma das organizações, entes ou Cátedra trabalham a temática, acreditamos que tal postura seja influenciada pelo Estatuto do Estrangeiro ter estado em vigor até a promulgação da Lei de Migrações em 2017 que, infelizmente, continua não garantindo o direito ao voto. Neste cenário, a preocupação primordial acaba sendo com assuntos considerados mais emergenciais, como saúde, educação, alimentação e regularização migratória, ficando de lado os direitos políticos e culturais. Com relação aos direitos culturais, há uma atmosfera assimilacionista que ronda as instituições com uma preocupação demasiada em adaptar o imigrante e o refugiado à cultura nacional, porém a reciprocidade não ocorre. As manifestações culturais relacionadas à alimentação, dança e música estão mais atreladas com uma questão mais mercantilista da cultura, como se apenas comprar determinada comida ou acessório feito por um nacional de outro país te fizesse respeitar essa cultura, do que uma troca entre a sociedade de acolhida e de chegada, aprendendo a lidar com as diferenças.

Partindo de um olhar mais inclusivo, preocupação que acompanhou toda essa pesquisa, constatamos através das perguntas que existem ações para mulheres e pessoas qualificadas profissionalmente, e a população LGBTQIA+ geralmente é encaminhada para outras organizações da sociedade civil que trabalham especificamente com a temática. Porém, ações

para idosos, crianças e adolescentes são praticamente inexistentes, evidenciando que as necessidades desses grupos vêm sendo silenciadas, pois não há um olhar atento sobre quem não é considerado economicamente produtivo, levando à reflexão sobre que tipo de política migratória, inclusive, as organizações da sociedade civil vêm praticando.

Ficou evidenciado que as organizações da sociedade civil valorizam o engajamento da população local, tanto em parcerias com empresas que empregam os refugiados e imigrantes quanto com outras organizações da sociedade civil e com os voluntários, porém não há um engajamento voltado para trocas de experiências e cultura. Além do que, a grande necessidade de mão de obra voluntária para realizar os atendimentos, acolhimento e integração evidenciam o quanto o acesso a direitos dos imigrantes e refugiados estão a nível de caridade e não de garantia.

A tendência percebida nas entrevistas é de pouca ou quase que inexistente participação dos refugiados e imigrantes no processo decisório de ações voltadas para a sua integração local. É de fundamental importância o reconhecimento da capacidade de agência dessas populações, assim, removendo o pensamento de que são incapazes e necessitam que instituições e organizações decidam por eles. A baixa participação se faz presente em um cenário paternalista brasileiro, em que direitos são historicamente não reivindicados, mas concedidos.

Foi percebido através das entrevistas, que a cooperação no contexto municipal ocorre através da figura de secretarias que, por vezes, são mais ou menos atuantes. As secretarias de educação e saúde municipais se destacam, além da OIM e ACNUR como parceiros. E, de acordo com os entrevistados, a demanda que mais foi mencionada como invisibilizada é a dificuldade em conseguir vaga para os filhos de imigrantes e refugiadas na creche municipal e a realização de laqueadura.

A pandemia gerou impacto nas ações realizadas por todos os entrevistados ao aprofundar ou gerar novas demandas. Diferente das outras organizações que tiveram como questões principais a alimentação e o desemprego no período de pandemia, a Aldeias, por trabalhar essencialmente com acolhimento, teve ações diferentes de outras instituições e entes que trabalham exclusivamente com integração.

Quando perguntados sobre conhecimento de políticas públicas a nível local, a maioria respondeu que desconhecia a existência delas, inclusive demonstraram preocupação se deveriam conhecer. Quando questionados sobre legislação local, as respostas seguiram o mesmo fluxo, a maioria desconhecia a existência de dispositivos legais para além da Lei de Migrações de 2017, mas citaram o Migrario e o Ceiparm. A maioria considerou o município do

Rio passivo. Sobre política esperada, citaram capacitações, protocolos de atendimento, centro específico de atendimento especializado.

Os blocos de perguntas permitiram o entendimento de que a integração não é algo linear, pois imigrantes e refugiados podem estar integrados em uma área, mas não em outra. Além de evidenciar o fato da pandemia ter feito a integração recuar em algumas áreas, principalmente a econômica e moradia, quando imigrantes e refugiados que já possuíam suas vidas estabelecidas no país de acolhida tiveram e estão tendo de enfrentar uma crise econômica e seus impactos inclusive na insegurança alimentar.

Dito isto, é importante compreender que, com relação às políticas públicas, apesar da atuação ficar a cargo das organizações da sociedade civil, o governo federal e suas esferas continuam influenciando o cenário local ao tomarem, por exemplo, a decisão de não regulamentar o artigo sobre integração na Lei de Migração de 2017, conseqüentemente, reafirmando o papel das organizações. Em nível local, há um contraste no Rio de Janeiro entre teoria e prática já que existem planos como os do CEIPARM e o Plano Municipal de Direitos Humanos, mas não se cumprem. E quando há uma política por parte dos governos, acaba sendo inativa devido à alta rotatividade de cargos.

CONCLUSÕES

A presente dissertação analisou as políticas de integração local para imigrantes e refugiados na cidade do Rio de Janeiro. Apesar de oferecer um amplo e atualizado panorama da realidade local, o trabalho não possui o intuito de ser exaustivo, logo, o esforço de pesquisa foi no sentido de alcançar os objetivos propostos, respondendo as indagações realizadas no início do trabalho, dentro da compreensão de que não há como esgotar o tema da integração local, que constitui um fenômeno muito vasto. A todo momento novas ações e iniciativas podem ser criadas com o propósito de atender as demandas da população imigrante e refugiada no Município do Rio de Janeiro, além do que, não entramos em contato com absolutamente todas as organizações da sociedade civil ou outros atores que atuam no campo das migrações na cidade, como também, não há como garantir se alguma secretaria ou subsecretaria não citada neste trabalho não venha realizando ações para contribuir para a melhoria da vida dos imigrantes e refugiados.

Cabe resgatar que esse estudo teve como objetivo geral analisar as políticas de integração local de pessoas imigrantes e refugiadas na cidade do Rio de Janeiro, ou seja, quais políticas vêm sendo adotadas, quais ações, quais atores trabalham com a temática e de que forma ocorre essa integração. E ainda, tendo como objetivos específicos o intuito de descobrir qual vem sendo a atuação do governo municipal, o porquê do seu papel passivo, como também, o trabalho das organizações da sociedade civil na temática através de uma perspectiva crítica sobre o sentido de integração.

Com relação às limitações da pesquisa, é importante evidenciar que o maior desafio encontrado foi a dificuldade em ter acesso aos dados sobre as ações desenvolvidas. Fato é que ações existem, mesmo que por vezes isoladas e/ou descontinuadas, porém dados sobre seus impactos acabam por serem escassos, tendo em vista o fato dos recursos geralmente serem limitados ou inexistentes, refletindo diretamente nesta etapa da coleta à análise de dados. Justamente por isso, tais dados ficam por vezes confiados na memória dos coordenadores, tanto das organizações da sociedade civil, quanto das secretarias do Município e do Estado. Claro que há exceções, porém esse contexto fez com que o relato oral fosse de grande relevância para essa pesquisa qualitativa.

A investigação possui relevância pelo levantamento de dados realizado para desenhar um panorama geral do que vem sendo efetuado no Município em questão, assim, contribuindo para o desenvolvimento dos estudos da integração local no Brasil, em especial na cidade do Rio de Janeiro. Ainda, visa ser um instrumento de auxílio aos administradores públicos e privados

no encaminhamento de políticas de decisão estratégicas no campo da integração local, além de trazer respostas com o intuito de colaborar na construção da garantia de direitos e de dignidade da população imigrante e refugiada local, ao compreender como vem ocorrendo a integração na cidade do Rio de Janeiro.

Como visto ao longo do trabalho, o conceito de integração local tem diversos significados e interpretações. Apesar do entendimento da maioria dos entrevistados ter girado em torno de uma integração local contemplando principalmente trabalho e direitos básicos - documentação, saúde, educação, moradia, entender e se expressar em língua portuguesa - a definição adotada nesta pesquisa foi no sentido crítico e inclusivo de ter acesso a direitos, mas indo além, sendo percebida através das perguntas realizadas aos entrevistados. Neste sentido, contempla: participação da população local; Direitos Políticos e Culturais; ações específicas para pessoas idosas; crianças ou adolescentes; mulheres; pessoas LGBTQIA+; qualificados profissionalmente; engajamento da população local; e inclusão da população imigrante e refugiada no processo decisório. Ou seja, nesta pesquisa não há o entendimento de que integração é um esforço por parte do imigrante ou refugiado para estar ou não integrado, mas sim um olhar de inclusão, de pertencimento e reconhecimento de agência por parte dessas populações, além de incluir gênero, raça e classe na discussão.

A partir deste entendimento, é possível compreender que, de forma geral, o Brasil avançou no que diz respeito à integração, considerando a Lei de Migração de 2017 e a Lei de Refúgio de 1997, pois colocam Estados e Municípios como agentes de integração. Apesar de até os dias atuais não ter ocorrido a regulamentação do artigo 120 da Lei de Migração, que trata especificamente sobre uma Política Nacional de Integração, contudo, a inexistência desta não pode retirar a importância da criação de políticas a nível local. Ainda, o país avançou também com a Comigrar, o Migracidades, além de políticas locais sendo desenvolvidas em Estados e Municípios do país, porém, ainda falta muito no âmbito local, que é justamente onde as pessoas desenvolvem suas vidas. Neste sentido, houve progresso no discurso e nas leis, mas pouco na prática, com a exceção de São Paulo e Rio Grande do Sul.

Tal postura dos entes municipais e estaduais evidencia a questão da provisoriade trazida por Sayad (1998) somada ao pensamento utilitarista, da seguinte forma: não existem políticas porque os imigrantes e refugiados não são cidadãos e os governos os consideram pessoas menos importantes. No caso dos imigrantes, eles e elas são considerados pessoas em estado provisório, temporário, como a própria RNM (Registro Nacional Migratório) os intitula. Inclusive, no Brasil os solicitantes de refúgio recebem um protocolo em folha de papel A4 constando seu status migratório, ou seja, a fragilidade do documento reforça o entendimento de

provisoriamente por parte do governo. Entretanto, na realidade, as pessoas migrantes são permanentes, elas vivem, trabalham e constituem família no território de acolhida. Além deste contexto, há a questão crucial da inexistência dos direitos políticos, o que tira força das demandas dos imigrantes e refugiados, evidenciando a divisão entre nacionais e não nacionais, ou seja, não são considerados cidadãos.

A partir do nosso trabalho e da visão crítica da integração por nós adotada, podemos afirmar que, para garantir uma verdadeira integração, é preciso que sejam garantidos às pessoas migrantes direitos plenos e não apenas proteção internacional - no caso dos refugiados - ou que os imigrantes sejam vistos essencialmente como trabalhadores, tendo seu valor atrelado ao que podem oferecer economicamente. Durante a pandemia, verificamos um exemplo concreto disso com restrições sanitárias sendo criadas para imigrantes e refugiados que ingressavam no país por via terrestre ou a pé – os mais vulneráveis – enquanto turistas e empresários entravam sem restrições por avião. No fundo, as pessoas migrantes e refugiadas que aqui vivem, pagam taxas e contribuem com o desenvolvimento, a economia e a sociedade local, deveriam poder votar e ter representação política, sendo vital falarmos de integração atrelada ao reconhecimento dos direitos políticos e da cidadania. Deixando essas temáticas de lado, continuaremos vislumbrando um cenário de passividade dos entes federativos - justamente por já contar com a terceirização do acesso a serviços por meio da sociedade civil - com raras exceções, cabendo às organizações da sociedade civil o papel de acolhimento e integração através da assistência e a solidariedade, o que não gerará grandes mudanças na vida da população imigrante e refugiada.

Se faz vital também adotar um olhar interseccional, que inclua raça, gênero e classe no momento de pensar em políticas de integração local. Fica evidente com as entrevistas, como questões trazidas através das falas dos imigrantes e refugiados são invisibilizadas, não sendo traduzidas em políticas específicas e nem as organizações da sociedade civil conseguem acolher essas demandas. Um ponto importantíssimo foi a diferença da visão sobre racismo e xenofobia, sendo estes considerados um problema pelos migrantes, mas não por outros agentes, além dos direitos culturais e políticos que quase não aparecem nas ações promovidas, somados aos direitos reprodutivos e o acesso à creche, demandas negligenciadas, mas centrais no caso das mulheres.

Sobre as descobertas e consequentes reflexões obtidas através desta pesquisa, iremos discorrer nas linhas seguintes. Mas, primeiramente, cabe responder às perguntas guiadoras do presente trabalho. Inicialmente, nos questionamos sobre de que maneira o governo do Município do Rio de Janeiro tem atuado diante da chegada e permanência de imigrantes e

refugiados no território, além do motivo da sua passividade. A resposta é que não existe política municipal formal, o que ocorre é o compartilhamento de políticas públicas com a população local, como nas áreas da saúde, assistência social e educação, não havendo uma visão de criar serviços específicos para a população imigrante e refugiada, mas de ampliar os existentes. No quesito quais políticas de integração vêm sendo realizadas no Município do Rio de Janeiro e qual o efeito dessas políticas sobre a integração das pessoas em situação de mobilidade, podemos afirmar, que uma das poucas iniciativas que vem ocorrendo é o protocolo MigraRio, criado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

Para além deste, identificamos o fato da Secretaria de Saúde do Município ser bem ativa, participando das feiras de saúde em parceria com a Cáritas e a iniciativa Recomeço, enquanto na educação existe deliberação específica com relação à matrícula dos estudantes refugiados, contudo o Comitê de Saúde da População Imigrante e Refugiada foi criado em âmbito estadual, e inexistente uma iniciativa dessas na esfera municipal, ficando evidente que os dois comitês específicos existentes – esse e o CEIPARM - são do Estado do Rio de Janeiro e não da cidade. Além disso, as legislações específicas existentes são estaduais, ficando claro que o governo municipal não tem avançado em legislação concreta a nível local, para assim, traduzir-se em políticas públicas efetivas. Como resultado desse cenário, respondemos finalmente à última pergunta, sobre qual o papel das organizações da sociedade civil no processo de integração local. Fato é, que tendo em vista a confirmação da nossa hipótese, da passividade e inexpressividade do governo da cidade do Rio de Janeiro com relação à criação de políticas voltadas exclusivamente para imigrantes e refugiados. Desta forma, temos como consequência direta o crescimento do protagonismo das organizações da sociedade civil na cidade do Rio de Janeiro.

A seguir, ainda respondendo a primeira pergunta de pesquisa, veremos alguns dos fatores que explicam a passividade e a descontinuidade das ações do governo municipal no âmbito da integração das pessoas migrantes e refugiadas. Uma questão primordial no que diz respeito às políticas públicas é a não existência de verba destinada tanto no Estado, quanto no Município para a realização de políticas para a população imigrante e refugiada, o que diminui o alcance do trabalho realizado, pois as iniciativas ficam limitadas às parcerias, advocacy e acordos de cooperação técnica. E como resultado dessa não destinação de verba, a consequência direta é a escassez de dados, tanto para avaliar se funcionou ou não, quanto para planejar novas políticas, ou seja, comprometendo diretamente a qualidade, conexão e durabilidade das ações.

Como cidade global, o Rio de Janeiro tem se tornado lugar de trânsito e, sobretudo, de destino de milhares de pessoas. A população imigrante e refugiada cresce a cada dia na cidade,

mas falta uma tomada de consciência por parte da sociedade e, principalmente, das autoridades sobre a importância deste fenômeno e as potencialidades/oportunidades que representa para a cidade. E esta falta consciência gera desinteresse, repercutindo em falta de verba para o tema, assim como, explica a inexistência de uma política municipal, embora existam alguns projetos nessa linha. Traduzindo-se em ações pontuais, e não uma política de fato.

Além disso, a troca de governos, somada aos cargos comissionados acabam por não dar continuidade às boas práticas. Como exemplo, cabe destacar a coordenadoria temática que existia voltada para imigração e refúgio na área municipal, porém com a troca de governo no âmbito municipal em 2021, recebemos a informação de que a coordenadoria passou a ser responsabilidade da recém-criada Secretaria Especial de Cidadania. E duas semanas após a realização da entrevista com a pessoa responsável, ficamos sabendo que ela não se encontra mais à frente da pauta e não possui notícias sobre como ficará a temática no âmbito municipal. Situações como essa, que quando da troca de governo exoneram cargos comissionados, extinguem e criam secretarias, na prática acabam por comprometer o andamento de trabalhos já consolidados, inclusive com profissionais que já possuíam conhecimento sobre o assunto, fazendo com que por vezes interrompa ou não dê continuidade aos trabalhos, refletindo diretamente no desempenho municipal na área de imigração e refúgio. Como reflexo disso, fica explicada a não participação do Município do Rio de Janeiro no MIGRACIDADES no ano de 2021, diferente do ocorrido no ano anterior, evidenciando a falta de engajamento do Município do Rio de Janeiro na temática, diferente do que vem ocorrendo na cidade de Niterói. Apesar do Estado do Rio de Janeiro ser consideravelmente mais atuante do que o Município, não participou de nenhuma das duas edições realizadas pelo MIGRACIDADES.

Para além dos entes federativos, cabe concluir alguns pontos relativos às organizações da sociedade civil. Primeiramente, ficou evidenciado pelas entrevistas realizadas com informantes-chave, que a realidade das populações interiorizadas pelo Brasil Sem Fronteiras, no que diz respeito ao Rio de Janeiro, é bem diferente dos imigrantes e refugiados que dependem totalmente das políticas locais ou nacionais. O contraste acaba por ser grande por conta do Rio de Janeiro - estado e município - ser pouco atuante como ente federativo na elaboração de políticas de integração local para essas populações. Logo, um interiorizado atendido por uma instituição, como a Aldeias Infantis SOS Rio de Janeiro, acaba por atingir uma integração socioeconômica mais rapidamente³⁷⁶ do que o imigrante e o refugiado não

³⁷⁶ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/05/06/estudo-revela-eficiencia-da-interiorizacao-na-integracao-socioeconomica-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

advindos de uma interiorização, justamente pela quase inexistência de políticas que apoiem essas populações no momento de reconstrução de suas vidas.

Nesse sentido, a necessidade de abrigos específicos e apoio para conseguir emprego, são assuntos importantes para essas populações, mas bem menos para quem é interiorizado, pela razão de receber apoio institucional para temas centrais como saúde, educação, habitação e emprego. Assim, tais questões impactam na diferença da integração de quem está dentro para quem está fora da instituição, o que não ocorreria se houvesse a preocupação em existir um atendimento integrado, com um olhar sobre todas as áreas da vida do imigrante e do refugiado. Somado a esse cenário, existe a situação da cidade do Rio de Janeiro, que não é fácil: com custo de vida alto, habitação com valor elevado e controlada em algumas comunidades pelas milícias, o que envolve o medo da violência e taxa de desemprego alta. Tudo isso demonstra o quanto é urgente a criação de políticas locais específicas.

Visto isto, vem sendo uma questão central a ausência de verba federal, estadual e municipal destinada para políticas públicas direcionadas à população imigrante e refugiada, e para organizações que atendem essas populações, acarretando a necessidade de busca por editais que possam disponibilizar recursos, como também de parcerias com órgãos internacionais. Nesse sentido, o que é escolhido por integração acaba sendo a visão desses órgãos, que atualmente encontra-se focada na questão da empregabilidade³⁷⁷ como solução duradoura. Já no caso da Operação Acolhida não possuímos dados para comparar em termos de integração a Casa Papa Francisco com a Aldeias, de forma a afirmar que o tipo de integração realizada é o que a OIM, financiadora do projeto, entende por integração.

Outro ponto relevante é o fato da inexistência de um centro de referência para recepcionar os migrantes. Isso faz com que o papel dos imigrantes e refugiados que já estão no país a mais tempo acabe por ser fundamental na recepção e acesso aos serviços dos recém-chegados, principalmente nos problemas do dia a dia e sobre qual organização da sociedade civil procurar para ter acesso à documentação, cestas básicas e outros serviços ofertados. Tendo como consequência direta o aumento do tempo que essas populações precisarão de assistência, passando por vezes em várias organizações para conseguir atendimento, pois uma queixa comum do terceiro setor é a falta de braços e de caixa para atender a todos os assistidos. De fato, mesmo existindo várias organizações da temática no estado e no município, e um número baixo de imigrantes e refugiados na região, a falta de presença ativa do poder público local

³⁷⁷ Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/01/28/interna-brasil,823980/brasil-e-eua-lancam-programa-de-integracao-a-refugiados-venezuelanos.shtml>
Acesso em: 13 jul. 2021.

reflete na sobrecarga de atendimentos das organizações, sofrendo com poucos recursos para atender o aumento do número de assistidos por conta da pandemia. Ocasionalmente também, a falta de dados por parte dessas organizações sobre o resultado de suas ações, já que estão constantemente resolvendo emergências, ao passo que dispõem de poucos funcionários e recursos, enquanto por outro lado, se encontram sobrecarregadas com as demandas.

E justamente pela inexistência de um atendimento único, da concentração de informações úteis e encaminhamentos, há como resultado a falta de informação sofrida pelos imigrantes e refugiados, tal qual pelos empregadores. Como exemplo, a questão de não conseguirem atualmente por conta da pandemia, renovar o seu Registro Nacional Migratório pela dificuldade no agendamento com a PF, acaba por gerar angústia de ambos os lados, em razão da existência de uma Portaria nº 21-DIREX/PF, de 2 Fevereiro de 2021³⁷⁸, que considera o documento válido, mesmo estando vencido, porém o empregador por vezes também desconhece essa informação, pressionando o empregado a renovar seu documento. A desinformação vem criando barreiras e conflitos desnecessários, o que ações individuais não solucionam, apenas reduzem os problemas isoladamente.

As organizações da sociedade civil, por estarem na linha de frente dos atendimentos, trazem considerações importantes sobre a realidade das necessidades e desafios da vida dos imigrantes e refugiados na cidade do Rio de Janeiro. Como a questão da falta de vaga em creches, um problema que atinge as mães cariocas e justamente por ser um serviço precário, acaba por impactar também na vida das mães de outras nacionalidades. Este, em particular, é o caso das mães venezuelanas por geralmente possuírem mais de cinco filhos. Além da dificuldade enfrentada em acessar seus direitos reprodutivos, já que, apesar da Laqueadura ser gratuita através do SUS, não é facilmente realizada, ainda segue uma lei ultrapassada de 1996³⁷⁹, tendo requisitos como autorização do marido, exigência de idade e de número mínimo de filhos, repercutindo de forma onerosa na vida das mulheres, condenando-as a permanecerem nos espaços privados. Problemas simultaneamente locais e crônicos como a ausência de vaga em creche municipal e a dificuldade em conseguir realizar a cirurgia de Laqueadura, geram obstáculos às mulheres imigrantes e refugiadas para conseguirem emprego, exatamente por não haver apoio público, ocorre o agravamento da desigualdade de gênero e classe. Pois,

³⁷⁸ A portaria nº 25/2021-DIREX/PF, de 17 de agosto de 2021 prorrogou o prazo para regularização migratória até 15 de março de 2022, no caso de documentação expirada a partir de 16 de março de 2020. Neste sentido aumentou o prazo, já que a portaria anterior, de nº 21-DIREX/PF, de 2 Fevereiro de 2021 prorrogava apenas até 16 de setembro de 2021.

³⁷⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19263.htm
Acesso em: 08 set. 2021.

justamente, por não terem condições financeiras para pagarem tarefas de cuidado, somado aos obstáculos para revalidar seus diplomas, essas mães acabam não indo para o mercado de trabalho para cuidarem dos seus filhos, o que impacta diretamente na renda da família. Inclusive, não serem atendidas não é uma questão das mulheres imigrantes e refugiados, mas sim uma questão da terceirização do governo, pois o que funciona melhor para a população geral funciona melhor para os imigrantes e refugiados, e vise e versa.

E ainda, no que se refere à emergência sanitária, tanto as entrevistas quanto os documentos demonstraram o quanto a população imigrante e refugiada foi impactada, principalmente os recém-chegados, porém tendo reflexos consideráveis na integração de quem já está a mais tempo no país. No sentido de muitos estarem sofrendo com desemprego, dificuldade em pagar o aluguel, em se alimentarem - o que fica evidenciado com o aumento dos pedidos por cesta básica nas organizações - e problemas com a documentação pela dificuldade em realizar a renovação do seu protocolo de refúgio ou da sua autorização de residência. Há a inexistência de políticas voltadas à população refugiada e imigrante nesse momento crítico de pandemia, inclusive, o auxílio emergencial como política federal beneficiou alguns, mas justamente pela dificuldade em obter documentação por parte dos recém-chegados, teve como reflexo não conseguir alcançar quem mais precisa. Novamente, a quase que ausência de políticas fez com que a solidariedade e o trabalho das organizações da sociedade civil fosse o ponto de apoio para essas minorias, evidenciando que o direito é tratado a nível de solidariedade e não de ser garantido através de políticas.

Neste sentido, com base nos dados que foram levantados, as políticas de integração local realizadas na cidade do Rio de Janeiro vão ao encontro da hipótese desta pesquisa. As organizações da sociedade civil desempenham papel fundamental, tanto no acolhimento quanto na integração, pois as políticas apresentadas pelo Município não atendem as reais necessidades dessas populações e acabam por sobrecarregar as organizações da sociedade civil, tendo como consequência direta uma situação de desassistência à população imigrante e refugiada. E justamente, por não conseguirem atendimento e informação adequada, acabam tendo o acesso aos seus direitos, garantidos na Carta Magna, comprometidos pela dinâmica estabelecida nessa cidade, já que a ausência de políticas públicas efetivas também é uma política.

Cabe complementar que, ao nosso ver, a instabilidade política do Rio de Janeiro contribui em sentido macro para que ações não perdurem para além das gestões, somado a isso, a inexistência de verba destinada explicita a falta de interesse político em olhar para essas minorias. A dança da criação e extinção de secretarias e subsecretarias definitivamente vem atrapalhando o trabalho que é realizado, pois após uma eleição é feito um processo de

apagamento, de desconstrução de parcerias, de iniciativas criadas durante o governo anterior. Inclusive, descartando os funcionários comissionados possuidores de expertise na área, colocando em seu lugar outros comissionados que desconhecem a temática, além de chefes de secretaria sem afinidade alguma com o tema, dando passos atrás na construção de políticas públicas.

Foi percebido que, com as eleições municipais, o interesse para discutir a temática se perdeu, mas a sociedade civil precisa se movimentar pressionando a prefeitura para a criação do Conselho Municipal e para que a temática da população imigrante e refugiada ganhe espaço. O Município precisa ter esse olhar de criação de políticas públicas específicas, não pode ser algo que dependa do interesse dos prefeitos, e nem continuar operando apenas em resolver emergências, ações isoladas que resolvem um problema pontual ocasionado justamente pela ausência de políticas. A atuação municipal não pode continuar sendo feita na base do improviso, pontualmente, por conta da ausência de uma política efetivamente estruturada.

Ao fim da pesquisa tentamos compreender que modelo de integração, dentro dos trabalhos no capítulo um, vem sendo aplicado no Brasil. Concluímos que, apesar de não haver um modelo de integração nacional, já que o artigo da Lei de Migração sobre integração não foi regulamentado, a forma como a naturalização é tratada pode nos oferecer pistas para a compreensão sobre qual modelo o Brasil acaba por se aproximar. Levando em conta que mesmo a nova lei não garantiu o direito ao voto, isto é, para o não nacional acessar alguns direitos, incluindo direitos políticos - a cidadania política - deve se tornar cidadão brasileiro, além disso, somente cidadãos podem concorrer a cargo público federal, tendo como requisito para naturalização comprovar a proficiência do português, sendo uma das formas a realização de uma prova de português difícilíssima realizada pelo CELPE-BRAS para obtenção do certificado de proficiência, como também, a dificuldade enfrentada para realização da revalidação de diplomas, o que afeta diretamente a renda da população imigrante e refugiada.

Ademais, existem as portarias criadas durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, que criam a figura da pessoa perigosa passível de deportação sumária, além das criadas durante a pandemia, utilizando argumentos sanitários para impedir a entrada de venezuelanos por terra, das pessoas mais vulneráveis, enquanto permitia a entrada de não nacionais turistas e investidores por avião. Outro ponto importante a ser pensado é a militarização da ajuda humanitária da fronteira de entrada do fluxo de venezuelanos. Com base nesse cenário percebe-se que o Brasil possui uma política migratória com fundamentos no assimilacionismo clássico, o que influencia as instituições a focarem – como visto anteriormente – em o imigrante e refugiado a se adaptarem à cultura local para alcançarem a naturalização. Contudo, é importante

também pensarmos qual modelo de integração local vem sendo trabalhado no Município do Rio de Janeiro, pois o governo local pode realizar medidas de integração em termos locais, como as realizadas pelo governo de São Paulo, que vem pensando em um modelo mais inclusivo do que o existente no estado nacional. O município do Rio de Janeiro é diferente de São Paulo, mas se iguala com a larga maioria de municípios brasileiros no sentido de praticamente não possuir políticas públicas voltadas para a integração da população imigrante e refugiada, logo compreendemos que esse vácuo de ações traduzida em apatia governamental também é uma forma de política ao não reconhecer essas populações como cidadãos de direito, ao não pensar em suas necessidades. Outro ponto relevante é o entendimento de que a participação fundamental das organizações da sociedade civil na governança migratória no nível local acaba por definir o Brasil como um país de governança multinível, já que são os governos locais que complementam o trabalho de acolhimento e integração realizado pelas organizações, e não o contrário.

Dito isto, concluímos a presente pesquisa com algumas sugestões e questionamentos para estudos futuros, de forma a dar continuidade e aprimoramento à análise realizada. No que tange um olhar sobre os outros municípios do Rio de Janeiro, sugerimos principalmente a Baixada Fluminense, que vem recebendo, historicamente, fluxos migratórios. Outra sugestão, é no sentido da realização de um recorte das demandas invisibilizadas a partir da percepção da população imigrante e refugiada, seguindo de uma análise comparativa sobre quais serviços e direitos representam maior desafio no quesito acesso dentro dos 92 Municípios do Rio de Janeiro. E ainda, buscar compreender melhor o papel de outros atores – não trabalhados nesta pesquisa – na integração local da população imigrante e refugiada, como o setor privado/empresas, sindicatos, movimentos sociais, igrejas e grupos religiosos – evangélicos e outros – e as redes informais de migrantes e refugiados, centrais nos processos de acolhimento, assistência e integração dessas populações. Por fim, sugerimos a análise do Migracidades e seus desdobramentos nas políticas de integração local nos Municípios e Estados participantes, avaliando se vem sendo ou não um marco de boas práticas em políticas públicas na temática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maurício de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, [1987] 2013.

ACNUR. United Nations High Commissioner for Refugees. **Global Trends Forced Displacement 2019**. Geneve, 2020.

ADDIS, Adeno. On human diversity and the limits of toleration. In: SHAPIRO, Ian; KYMLICKA, Will. **Ethnicity and group rights**. New York: New York University Press; 1997. p. 113-153.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**. O poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. **Indicators of Integration**: final report. Edinburgh. Queen Margaret University College; 2004. 26 p.

_____. Understanding Integration: A Conceptual Framework. **Journal of Refugee Studies**. June, 2008; volume 21, issue 2, p. 166–191.

AGUIAR, Odílio Alves *et al.* (Org). **Origens do Totalitarismo**: 50 anos depois. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

ALBA, R; NEE. **Remaking the American Mainstream**. Assimilation and Contemporary Immigration. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

ALBAR, María Jesús *et al.* Contribuciones de la psicología de la liberación a la integración de la población inmigrante. **Intervención Psicosocial**. 2010; 19(3), p. 223-234.

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar *et al.* **Assistência Social na proteção social aos refugiados: demanda emergente na Cidade do Rio de Janeiro**. In: Reunião de Antropologia do Mercosul. Antropologias do Sul, 22-25 de julho de 2019; Porto Alegre: UFRGS, 2019. p. 1-20.

ALVARADO, Virgilio. Políticas públicas e Interculturalidad. In: FULLER, Norma (ed.). **Interculturalidad y política**. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Peru; 2003. p. 31-50.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas**: reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANGELINI, Maria Carolina Gervásio; CAMARGO, Amanda de Souza; VEDOVATO, Luís Renato. A nova lei de migração brasileira e a prevalência dos tratados internacionais de Direitos Humanos. In: GILBERTO, Camila Marques; JUBILUT, Liliana Lyra; SIQUEIRA, Tainan Henrique (Org.). Anais do VIII Seminário Nacional da Cátedra Sérgio Vieira de Mello. **A ampliação do conceito de refugiado e o consequente aumento de proteção**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2017.

ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BAENINGER, Rosana. Desafios Teórico-Methodológicos para a Interpretação da Migração Internacional na Sociedade Contemporânea. **R. Bras. Est. Pop. Belo Horizonte**. Jan./abr. 2017; v.34, n.1, p.181-184.

_____. **Notas acerca das Migrações Internacionais no século 21**. In: 37º Encontro Anual da ANPOCS. ST 31 Migrações, Trabalho e Capitais, 23 a 27 de setembro de 2013; Águas de Lindóia. São Paulo: ANPOCS, 2013; p. 1-22.

_____. CANALES, A. (Coord.). **Migrações fronteiriças**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018.

_____. DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice. Imigração Internacional na Macrometrópole Paulista: novas e velhas questões. **Cadernos MetrÓpole**. 2020, v. 22: p. 17-40.

BANSACK, K.; HAINMUELLER, J.; HANGARTNER, D. Quão econômico, preocupações humanitárias e religiosas moldam as atitudes europeias em relação requerentes de asilo. **Science**. 2016; v. 354, p. 217-222.

BARALDI, Camila; SAMPAIO, Cyntia. **Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo**. Santiago: CEPAL, 2019.

BARBOSA, Raul Félix. Integrando imigrantes e refugiados: em busca de definições. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**. 2018; v. 6, n. 1, p. 24-43.

BAUDER, H; GONZALEZ, D. A. Municipal responses to “illegality”: Urban sanctuary across national contexts. **Social Inclusion**. 2018; v. 6(1), p. 124-134.

BENEVENUTO, Monica Aparecida Del Rio; DIAS, Mariana Lobo Menezes. **Direitos Humanos e Refúgio no Rio de Janeiro: Acolhimento e Integração de Refugiados em Instituições de Apoio**. In: 4º Congresso Internacional de Direitos Humanos, 20 a 22 de novembro de 2019; Campina Grande. Paraíba: CONIDIH, 2019. p 292-308.

BETTS, Alexander. **Survival Migration: Failed governance and the crisis of displacement**. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

BLOCH, A; SCHUSTER, L. Asylum and welfare: contemporary debates. **Critical Social Policy**. 2002; 22, p. 393 – 414.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOGUS, Lucia Maria M.; FABIANO, Maria Lucia Alves. O Brasil como destino das Migrações Internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios. **Ponto e Vírgula**. PUC SP, 2015; n. 18, p. 126-145.

BORKET, Maren; CAPONIO, Tiziana (Org.). **The Local Dimension of Migration Policymaking**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

BOSWELL, Christina. **European Migration Policies in Flux**: Changing Patterns of inclusion and exclusion. United Kingdom: Blackwell, 2003.

BRANDÃO, Helena Chermont; TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira. **Mulheres Refugiadas no Rio de Janeiro: mercado de trabalho, políticas públicas e reconstrução de vidas**. In: Anais do III Seminário de Imigração e Emigração Internacional e I Seminário do Observatório de Migrações Internacionais do Estado de Minas Gerais, 2018; Belo Horizonte. Minas Gerais: PUC Minas, 2018; p. 111 – 127.

BRASIL. Decreto nº 19.482, 12 de dezembro de 1930. Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>> Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 406 de 1938. Diário Oficial da União. 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: 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei Nº 6.683, DE 28 DE AGOSTO DE 1979. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm> Acesso em: 05 abril. 2021.

BRASIL. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. Estatuto do Estrangeiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508142/000986045.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.716 de 05 de janeiro de 1989. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7716.htm> Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm> Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm> Acesso em: 20 mai. 2021.

BRETTELL, Caroline; HOLLIFIELD, James F. (Org.). **Migration Theory**. Talking Across Disciplines. 3ª ed. Nova Iorque: Ed. Routledge, 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

CABRAL, Alcinda; VIEIRA, Xénia. Políticas integrativas e conceitos ligados às Migrações. **Revista Antropológicas**. 2015; nº 10, p. 369-407.

CANALES, Alejandro. **E pur si muove**. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, MAPorruá Editor, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Um longo caminho. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTILHO, Marco Antônio Zagode; LIMA, Gisele Laus da Silva Pereira. Da proteção do Migrante Internacional frente à Lei 13.445/2017: os desafios para a integração do migrante internacional no mercado de trabalho brasileiro e geração de renda. In: BAENINGER, R.; VEDOVATO, Luís Renato; RAMOS, André de Carvalho (Coord.). **Nova Lei de Migrações: os três primeiros anos**. Campinas: NEPO/UNICAMP – Observatório das Migrações em São Paulo – FADISP, 2020.

CASTLES, S.; DAVIDSON, A. **Citizenship and migration**: Globalization and the politics of belonging. Londres: Psychology Press, 2000.

_____; KORAK, M; VASTA, E; VERTOVEC, S. **Integration: Mapping the Field**. Report of a project carried out by The University of Oxford Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre Oxford, 2002. 456 p.

_____; HAAS, Hein de; MILLER, Mark J. **The Age of Migration**: International Population Movements in the Modern World. Fifth Edition. UK: Palgrave Macmillan, 2014.

CASTRO, I. E. de. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; TONHATI, T. A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. **Cadernos OBMigra**. Brasília: Ed. Especial, 2015.

_____; OLIVEIRA, A. T.; A caminho da conclusão. Meia década de novos fluxos migratórios no Brasil. **Série Migrações - Ministério do Trabalho**, 2016; v. 1, p. 142-146.

_____; OLIVEIRA, W. F. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. In: Cavalcanti, L.; Oliveira, T.; Macedo, M., Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2020.

_____; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2020.

_____. *et al.* (Org.). **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Edu UNB; 2017.

CIDADE, Natalia da Cunha. **Refugiados Urbanos: estudo sobre a distribuição territorial de refugiados no Rio de Janeiro e seu impacto no processo de integração**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2018. 283 p. Mestrado em Urbanismo.

CHAVES, João; RUSEISHVILI, Svetlana. Deportabilidade: um novo paradigma na política migratória brasileira. **PLURAL** - Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP. 2020; v.27.1, jan./jul, p.15-38.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**. Set. 2019/Abr. 2020; n. 26, p. 41 a 53.

CLOCHARD, O. Les réfugiés dans le monde entre protection et illégalité. **EchoGéo**. 2007; v. 2, p. 1 -10.

COOPER, Carolina *et al.* Um Mosaico de Atuações no Atendimento ao Migrante: Contrastes entre Rio de Janeiro e São Paulo. In: Pastoral do Migrante e Rede Migração Rio (org.). **A presença do estrangeiro no Rio de Janeiro: o olhar das instituições**. Dez, 2016.

CRAIG, Gary. Migration and Integration. A local and experiential perspective. **Iris Working Paper Series**, 2015; n. 7, p. 1-79.

EITEL, Kristin; GARCÉS MASCAREÑAS, Blanca. **Ciudades Santuario: Una Perspectiva Global**. Anuário Internacional CIDOB, 2019. 7 p.

ELICHER, Maria Jaqueline; REIS, Carla de Brito. **Geografia na educação 2. v. 3**. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2010. 118p. ISBN: 85-7648-225-8.

ENAP. **Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap**. Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil. Brasília: ENAP, 2017.

FACUNDO, Angela. **Êxodos, refúgios e exílios: colombianos refugiados no sul e sudeste do Brasil**. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2017.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015.

FERNANDES, Rui Aniceto Nascimento Fernandes; COSTA, Julianna Carolina de Oliveira. História da Imigração (1830 – 1888). In: LESSER, Jeffrey. **A Invenção da Brasilidade: identidade nacional, etnicidade e políticas de imigração**. 1ª ed. São Paulo: UNESP, 2015.

FERREIRA, Marieta de Moraes. Nova Friburgo: a invenção da Suíça brasileira. In: REZNIK, Luís (Org.) **História da Imigração no Brasil. Rio de Janeiro**: FGV Editora, 2020. 254 p.

FIGUEREDO, Luiz Orencio; ZANELATO, João Henrique. Trajetória de migrações no Brasil. **Acta Scientiarum. Humam and Social Sciences**. Maringá. 2017; v. 39, n. 1, p. 77-90.

FREEMAN, Gary. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. **International Migration Review**. 1995; v. 29/4, p. 881–902.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & Senzala**. 1ª Edição Digital. São Paulo: Global, 2019.

GARCÉS-MASCARENÃS, Blanca; PENNINX, Rinus (Org.). **Integration Processes and Policies in Europe Contexts, Levels and Actors**. IMISCOE Research Series, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

GOMARASCA, Paolo. Multiculturalismo e convivência: uma introdução. **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** 2012; vol.20, n.38, p.11-26.

GONÇALVES, Paulo César. **Mercadores de Braços: riqueza e acumulação na organização da emigração européia para o novo mundo**. [Dissertação de Doutorado]. São Paulo: USP, 2008. 519 p. Doutorado em História.

_____. A Grande Imigração no Brasil (1880 – 1930): números e conjunturas. In: REZNIK, Luís (Org.) **História da Imigração no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020. 254 p.

GONZÁLEZ - RÁBAGO, Yolanda. Los procesos de integración de personas inmigrantes: límites y nuevas aportaciones para un estudio más integral. **Athenea Digital**. 2014; v. 14(1): p.195-220.

GRANJA, Lorena; VILLARREAL, María. Mercosur Migrante. Enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad humana en el Mercosur. **Revista Terceiro Milênio**. 2017; ano 4, n. 6, p. 49 – 78.

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

HADJ ABDU, L. Revising the immigrant integration agenda in the city: a comparison of political responses to ethno-cultural diversity in Dublin and Vienna. **Journal of Ethnic and Migration Studies**. 2014; v. 40(12), p. 1875 - 1894.

_____. Immigrant integration: the governance of ethno-cultural differences. **Comparative Migration Studies**. 2019; 7:15: p. 1 - 8.

HALL, Stuart. **A Identidade Cultural na Pós-modernidade**. Tradução Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HERMANN, Jacqueline. Cenário do Encontro dos Povos: a construção do território. In: IBGE. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. 232 p.

HOLLIFIELD, James F.; WONG, Tom K. **The Politics of International Migration**. In: BRETTELL, Caroline; HOLLIFIELD, James F. (Org.). **Migration Theory. Talking Across Disciplines**. 3ª ed. Nova Iorque: Ed. Routledge, 2015.

HONNETH, A. **O direito da liberdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

HYNIE, Michaela. Refugee Integration: Research and Policy. Peace and Conflict: **Journal of Peace Psychology**. 2018; v. 24, n. 3, p. 265–276.

_____. The social determinants of refugee mental health in the post-migration context: A critical review. *Canadian Journal of Psychiatry*. 2017; 63(5): p. 297 - 303.

IBGE. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. 232 p.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**: características da população e dos municípios. Rio de Janeiro, IBGE, 2011.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ), Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL). Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Série pensando o direito nº 57. Brasília: MJ/SAL; IPEA, 2015. 169p.

Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL; Organização Internacional para as Migrações (OIM). **Migrantes Regionais na Cidade de São Paulo**: direitos sociais e políticas públicas. Argentina: IPPDH; 2016. 166 p.

IOM. **Glossary on Migration**. n. 34. Geneva: International Organization for Migration, 2019a.

_____. **World Migration Report 2020**. Migración, Inclusión y Cohesión Social: Retos, Novedades Recientes y Oportunidades. Geneva: IOM, 2019b. 248 p.

IOTTI, Luiza Horn. A Política Imigratória Brasileira e sua Legislação (1822-1914). In: ANPUHRS. X Encontro Estadual de História. Santa Maria: 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra. Enhancing refugees' integration: new initiatives in Brazil. **Forced Migration Review**. 2010; v. 35: p. 46-47.

_____. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America. **Journal of Refugee Studies**, 2006. 19(1), p. 22–44.

_____. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240p.

KANAS, Giovanna de Oliveira. **Cidadania e Migrações Internacionais: imigrantes no Conselho Participativo Municipal**. [Dissertação de Mestrado]. São Paulo, SP: USP, 2018. 125 p. Mestrado em Mudança Social e Participação Política.

KLARENBECK, Lea. Reconceptualising integration as a two-way process. **Comparative Migration Studies**. 2019; v.0, nº 0, p. 1-20.

KOIFMAN, Fábio. **Imigrante ideal: O Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

KYMLICKA, W. **Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

LEAO, Augusto Veloso. **Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas**. [Tese de Doutorado]. São Paulo, SP: USP, 2017. 186 p. Doutorado em Relações Internacionais.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEMES, Rodrigo Aires; OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. A Inserção do Imigrante no Rio de Janeiro: o que nos dizem os registros administrativos? In: Pastoral do Migrante e Rede Migração Rio (org.). **A presença do estrangeiro no Rio de Janeiro: o olhar das instituições**. Dez/2016.

LENZA, Paulo. **Direito Constitucional Esquemático**. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

LESSER, Jeffrey. **A Invenção da Brasilidade: identidade nacional, etnicidade e políticas de imigração**. 1ª ed. São Paulo: UNESP, 2015.

LI, P. Deconstructing Canada's discourse of immigrant integration. **Journal of International Migration and Integration**. 2003; vol. 4, n. 3, pp. 315–333.

LI, S. S. Y.; LIDDELL, B. J.; NICKERSON, A. The relationship between post-migration stress and psychological disorders in refugees and asylum seekers. **Current Psychiatry Reports**. 2016; 18, Article 82.

LIMA, João B.B, MUÑOZ, Fernanda P.F, NAZARENO, Luísa de A., AMARAL, Nemo. **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)**. Brasília: IPEA, 2017.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. Da Coexistência à Convivência com o outro: entre o multiculturalismo e a interculturalidade. **Rev. Inter. Mob. Hum., Brasília**. jan./jun. 2012; Ano XX; nº 38, p. 67-81.

MACHADO, Fernando Luís. **Contrastes e Continuidades: Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal**. Oeiras: Ceslta Editora, 2002.

MARINUCCI, Roberto. Direito à cidade de migrantes e refugiados. **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** abr. 2018; v. 26, n. 52, p. 7-10.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MARTIN, Susan *et al.* Crisis Migration. **The Brown Journal of World Affairs**. Fall/Winter, 2013; volume xx, issue 1, p. 123 – 137.

MARTUCCELLI, Danilo. **Cambio de rumbo: La sociedad a escala del individuo**. Santiago, Chile: Lom Ediciones, 2007.

MARZORATI, Roberta; MARCONI, Giovanna. Governar la Migración y la Diversidad Urbana en La Ciudad de México. Una Reflexión Crítica a Partir de la Ley de Interculturalidad: Governing migration and urban diversity in Mexico City. A critical reflection starting from the Ley de Interculturalidad. **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** abr. 2018; v. 26, n. 52, p. 149-166.

MEZZADRA, Sandro. **Derecho de Fuga: Migraciones, ciudadanía y globalización**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2005.

MIGRACIDADES. **Perfil de Governança Migratória Local do Município do Rio de Janeiro**. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020.

Ministério da Justiça; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

MOREIRA, Julia Bertino. Política Externa, Refugiados e Reassentamento no Brasil: uma análise sobre o período do governo Lula (2003-2010). **Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. 2015; vol. 10, edição especial, p. 133 - 151.

_____. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. [Tese de Doutorado]. São Paulo, Campinas: UNICAMP, 2012. Doutorado em Ciência Política. 377 p.

_____; BAENINGER, R. **Local integration of refugees in Brazil**. [S.L.]: Forced migration review, 2010.

_____. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. jul/dez, 2014; Ano XXII, n. 43, p. 85-98.

_____. BORBA, Janine. Refugiados Sírios em São Bernardo do Campo: Interação entre entidade religiosa e o poder público municipal no âmbito do processo de integração local. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**. 2017; v. 8(3), p. 105-117.

OECD. **Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees**. Paris: OECD Publishing, 2018.

OIM. **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020**. Suíza: Organización Internacional para las Migraciones, 2019.

_____. **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015**. Suíza: Organización Internacional para las Migraciones, 2015.

_____. **Migración Irregular y Flujos Migratorios Mixtos: enfoque de la OIM**. OIM, 2009

_____. **Tendencias Migratorias en América del Sur**. Informe Migratorio Sudamericano N.1, Buenos Aires: OIM, 2017.

ONU. **Sustainable cities, human mobility and international migration: Report of the Secretary-General**. New York: OIM, 2018.

PAIVA, Ariane Rego de. Operação Acolhida: entre a militarização e a assistência social. In: Anais do 8º Encontro Internacional de Política Social e 15º Encontro Nacional de Política Social. Tema: Questão social, violência e segurança pública: desafios e perspectivas. 16 a 19 de novembro de 2020. Vitória, Espírito Santo: 2020.

Pastoral do Migrante; Rede Migração Rio (Org.). **A Presença do Imigrante no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Associação Scalabrini a Serviço dos Migrantes, 2015.

Pastoral do Migrante; Rede Migração Rio (Org.). **A presença do estrangeiro no Rio de Janeiro: o olhar das instituições**. Rio de Janeiro: Associação Scalabrini a Serviço dos Migrantes, 2016.

Pastoral do Migrante; Coletivo Rede Migração Rio. **A Presença do Migrante no Rio de Janeiro: o olhar do imigrante e do refugiado**. Rio de Janeiro: Associação Scalabrini a Serviço dos Migrantes, 2017.

PECKER, Julia Pelegriño; SQUEFF, Tatiana Cardoso. **O Artigo 120 Da Lei de Migrações De 2017: impactos e prognósticos da inexistência de uma política migratória nacional**. In: BAENINGER, R.; CANALES, A. (Coord.). **Migrações fronteiriças**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018.

PEDERSEN, A.; THOMAS, E. F. There but for the grace of God go we: Prejudice toward asylum seekers. **Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology**. 2013; 19(3), p. 253–265.

Perfil dos municípios brasileiros: 2018 / IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 101 p.

PORTES, Alejandro. Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes. **Migración y Desarrollo**. 2005; n. 4(1), p. 2-19.

_____. Inmigración y metrópolis: Reflexiones acerca de la historia urbana. **Migraciones Internacionales**. Julio-diciembre, 2001; v. 1, n. 1: p. 111-134.

Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. ACNUR, 1967. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. Subsecretaria de Atenção Primária, Vigilância e Promoção da Saúde. Superintendência de Promoção da Saúde. **Recomeço: a experiência da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro no atendimento aos refugiados**. 1ª ed. Rio de Janeiro: SMS, 2017.

REICH, D.; PATTERSON, N.; CAMPBELL, D. *et al.* Reconstructing Native American population history. **Nature**. 2012; 488, p. 370–374. <https://doi.org/10.1038/nature11258>.

REIS, Rosana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. jun, 2004; v. 19, n. 55, p.149-163.

_____. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. **Contexto Internacional**. janeiro/julho 2011; vol. 33, n. 1, p. 47 - 69.

REGOUT, Sybille. The integration of immigrant communities in France, the United Kingdom and the Netherlands: National models in a European context. Migration Studies Unit London School of Economics and Political Science. **Migration Studies Unit Working Papers**. 2011; n. 2011/09, p. 3-48

REZNIK, Luís (Org.) **História da Imigração no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020. 254 p.

RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica do Município**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. 224 p.

RODRÍGUEZ-GARCÍA, Dan. Verbete de Integração. In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* (Org.). **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Edu UNB, 2017.

ROSARIO, Sâmira Elizângela Ramos do. **Política de Integração dos Imigrantes**. [Dissertação de Mestrado]. Portugal: Universidade de Aveiro, 2014. 125 p. Mestrado em Ciência Política.

SAHARSO, Sawitr. Who needs integration? Debating a central, yet increasingly contested concept in migration studies. **Comparative Migration Studies**. 2019; n.7:16, p. 1-3.

SAID, Edward W. **Culture and Imperialism**. New York: Knopf, 1993.

SALES, Juliana Bastos de. **Atuação do Governo do Estado do Rio de Janeiro Diante da Chegada e Permanência de Refugiados no Território Fluminense**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2019. 160 p. Mestrado em Administração Pública e Empresas.

SANTOS, Boaventura de Souza. **La globalización del derecho**. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Trad. de César Rodrigues. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia/ILSA, 1998.

SANTOS, Miriam. A Imigração Italiana para o Rio Grande do Sul no final do século XIX. **Revista Histórica - Revista online do arquivo público do Estado de São Paulo**. 2006; nº 02, p. 1-11.

SASAKI, Elisa Massae; ASSIS, Gláucia de Oliveira. Teorias Das Migrações Internacionais. **XII Encontro Nacional da ABEP 2000**. Caxambu, outubro de 2000. GT de Migração Sessão 3 – A migração internacional no final do século; Caxambu: ABEP, 2000; p. 1 - 19.

SASSEN, Saskia. **Expulsões: Brutalidade e complexidade na economia global**. Tradução de Angélica Freitas. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

_____. **The Global City**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SAYAD, Abdelmaleck. **Imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998, 299 p.

SCHOLTEN, Peter; PENNINX, Rinus. The Multilevel Governance of Migration and Integration. In *Integration Processes and Policies in Europe*. **IMISCOE Research Series**. Springer/2016, p. 91-108.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, Imigração e a Questão Racial no Brasil. **Revista USP**. março/maio 2002; n.53, p. 117-149.

_____. A Assimilação dos Imigrantes como Questão Nacional. **MANA**. 1997; 3(1): p. 95-131.

_____. **Imigrantes, Estrangeiros, Categorias Campo Político**. PPGAS, Museu Nacional/UFRJ, 2008.

_____. A dimensão cultural da imigração. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 2011; v. 26, n° 77, p. 47-62.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. **Refúgio em Números, 5ª Ed.** Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília: OBMigra, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Leonardo Calvacanti; VILLAMAR, Maria del Carmen Villareal. Development as the axis od migration policy. A perspective from Brazil. In: BASTIA, Tanja; SKELDON, Ronald (Org.). **Routledge Handbook of Migration and Development**. 1ª Edição. London: Routledge, 2020. 622 p.

SIMIONI, R. L; VEDOVATO, L. R. A migração fronteiriça no Brasil: os desafios da nova Lei de Migração, vetos e regulamento. In: BAENINGER, R.; CANALES, A. (Coord.). **Migrações fronteiriças**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018.

SIMÕES, Gustavo da Frota. In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* (Org.). **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Edu UNB; 2017.

SIMON, Patrick. Contested Citizenship in France: the republican politics of identity and integration. In: Population Association of America, 2015 Annual meeting, San Diego, April 30-May 2. Session 612. Immigration and integration policy. 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. jul/dez 2006; ano 8, n° 16, p. 20-45.

THOMÉ, Roberta Gomes. A integração local de crianças e adolescentes refugiados desacompanhados e separados no Brasil: reflexões para o debate. **O Social em Questão**. Mai-Ago/2018; Ano XXI, n° 41, p. 177-198.

TRUZZI, Oswaldo. Assimilação Ressignificada: Novas Interpretações de um Velho Conceito. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. 2012; vol. 55, n° 2, p. 517 - 553.

VAINFAS, Ronaldo. História Indígena: 500 anos de despovoamento. In: IBGE. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. 232 p.

VILLAREAL, Maria del Carmen. **Orientações Recentes, Desafios e Potencialidades das Migrações Internacionais na América do Sul.** In: A Presença do Migrante no Rio de Janeiro: o olhar do imigrante e do refugiado. Pastoral do Migrante; Coletivo Rede Migração Rio. Rio de Janeiro: Associação Scalabrini a Serviço dos Migrantes, 2017.

_____. Portas não tão abertas: a política migratória brasileira no contexto latino-americano. **Revista Coletiva.** Migrações recentes e refúgio no Brasil. 2018; v. 23, 1 - 13.

WENDEN, Catherine Wihtol de. As Novas Migrações. Por que mais pessoas do que nunca estão em circulação e para onde elas estão indo? **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos.** Dossiê Sur sobre Migrações e Direitos Humanos. 2016; SUR 23, v.13, n.23, p. 17-28.

WIMMER, Andreas; GLICK-SCHILLER, Nina. Methodological Nationalism, The Social Sciences and the study of migration: An Essay in Historical Epistemology. **International Migration Review.** 2003, vol. 37, nº 3, pp. 576-610.

WINCKLER, Silvana. **A Condição Jurídica Atual dos Imigrantes no Cenário Internacional à Luz do Pensamento de Hannah Arendt.** In: AGUIAR, Odílio Alves *et al.* (Org). *Origens do Totalitarismo: 50 anos depois.* Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001, p. 115 - 129.

YIN, Robert K. **Pesquisa estudo de caso-desenho e métodos.** 2ª ed. Porto Alegre: Edições Bookman, 1994.

ZAPATA-BARRERO, R. *et al.* Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences.* 2017; 83(2), p. 241-246.

ZUZARTE, André. Cidades-santuário e o Direito à Cidade: Repensando pertencimento a partir das cidades. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana.** 2020; v. 28, n. 58, p. 167-182

ZWEIG, Stefen. **Brasil, um país do futuro.** 1ª edição. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2006.

APÊNDICE 1 - ROTEIRO GUIA DE PERGUNTAS DAS ENTREVISTAS

Roteiro Guia de Entrevista - Organizações da Sociedade Civil:

I. Instituição: origens, estrutura e funcionamento

- 1) Gostaria de saber um pouco sobre a história da **CARITAS/MAWON/ALDEIAS/VENEZUELA GLOBAL**?
- 2) Em quais áreas vocês trabalham a respeito da população migrante e refugiada no RJ e quais são os grupos que vocês mais atendem?

II. Visões e atuação no campo da integração local

- 3) O que a **CARITAS/MAWON/ALDEIAS/VENEZUELA GLOBAL** entende por integração local das pessoas migrantes e refugiadas? E o que vocês consideram como um imigrante e refugiado integrado?
- 4) Quais ações de integração local vêm sendo desenvolvidas em nome da **CARITAS/MAWON/ALDEIAS/VENEZUELA GLOBAL**? Qual impacto vocês acreditam que essas ações têm tido na vida dos assistidos? Vocês possuem dados desse impacto? Os refugiados e imigrantes são incluídos nas decisões ou na implementação dessas ações?
- 5) Quais são os principais problemas que a população migrante e refugiada enfrenta na cidade do Rio de Janeiro e qual demanda os imigrantes e refugiados mais trazem no quesito integração?
Ex.: saúde, educação, trabalho, documentação.
- 6) Vocês têm algum tipo de atuação na promoção de direitos políticos e culturais das pessoas migrantes e refugiadas no Rio de Janeiro? Ex.: voto, participação e representação política, direito à diversidade cultural, valorização e difusão de manifestações culturais.
- 7) Levando em consideração que a população migrante e refugiada no RJ é heterogênea e enfrenta diversos problemas e desafios, gostaria de saber se a **CARITAS/MAWON/ALDEIAS/VENEZUELA GLOBAL** tem programas ou serviços diferentes dependendo das pessoas. Por exemplo, algum tipo de ação nessas áreas: ações específicas para pessoas idosas; crianças ou adolescentes; mulheres e pessoas LGBTQIA+; e para migrantes/refugiados qualificados profissionalmente.

- 8) O que vocês pensam sobre a participação e o engajamento da população local para a integração dos migrantes e refugiados na cidade do Rio? Possuem alguma ação nesse sentido? Ou conhecem alguma?
- 9) Vocês possuem cooperação com outros atores, como órgãos municipais, outras entidades ou alguma parceria para realizar as ações de integração? Por exemplo, quando ocorre algum problema com os imigrantes e refugiados que vocês não consigam resolver, para quais instituições ou pessoas vocês pedem ajuda?
- 10) Vocês possuem conhecimento sobre alguma política pública local ou legislação específica para imigrantes e refugiados no município ou no estado do Rio de Janeiro?
- 11) Na sua opinião houve avanço ou retrocesso nas políticas públicas para migrantes e refugiados no período de 2009, com a criação do CEIPARM (Estado do RJ), até 2021 na cidade do Rio de Janeiro?
- 12) Quais demandas você acredita que são invisibilizadas e quais direitos não são cumpridos com relação à integração dos refugiados e imigrantes na cidade do RJ?
- 13) Na sua opinião, existem boas práticas ou algum exemplo positivo de atuação do município na integração das pessoas migrantes e refugiadas no Rio de Janeiro?
- 14) Como você acredita que deveria ser uma política local para migrantes e refugiados no RJ?
- 15) Qual impacto vocês perceberam que a pandemia causou na integração dos imigrantes e refugiados? Existem ações específicas para esse período?
- 16) Desde 2020 o município do Rio participa de um projeto de governança local das Migrações chamado Migracidades. Vocês o conhecem? O que implica essa participação na construção de políticas locais para pessoas migrantes e refugiadas na cidade?
- 17) Tem mais alguma coisa que não foi analisada/abordada ou que você gostaria de dizer/comentar?

Roteiro Guia de Entrevista - CEIPARM, Instituições do município e CSVN/UFF:

I. História, estrutura e funcionamento da entidade/órgão:

- 1) Gostaria de saber um pouco sobre como nasceu o **CEIPARM/SECRETARIA**, como funciona e se houve alguma razão em especial ou algum fluxo específico de migrantes ou refugiados que motivou a sua criação.
- 2) Em quais setores vocês atuam a respeito da população migrante e refugiada no estado/município (documentação, educação, emprego e renda, moradia, saúde e ambiente sociocultural)? E existe verba destinada a essas ações?

II. Visões e atuação no campo da integração local

- 3) O que o **CEIPARM/SECRETARIA** entende por integração local das pessoas migrantes e refugiadas? E o que vocês consideram como um imigrante e refugiado integrado?
- 4) Existe alguma política/programa para pessoas migrantes e refugiadas criada pelo **CEIPARM/SECRETARIA**?
- 5) Qual impacto vem sendo percebido na vida dos imigrantes e refugiados por conta das ações da Política/Plano/Programa? E se possuem dados?
- 6) Os refugiados e imigrantes são incluídos nas decisões ou na implementação dessa Política/Plano/programa?
- 7) Quais desafios vêm sendo enfrentados para implementação dessa Política/programa/Plano?
- 8) Vocês possuem cooperação com outros atores, como órgãos municipais, outras entidades ou alguma parceria para realizar as ações de integração? Por exemplo, quando ocorre algum problema com os imigrantes e refugiados que vocês não consigam resolver, para quais instituições ou pessoas vocês pedem ajuda?
- 9) O estado e a cidade do Rio de Janeiro possuem alguma política local voltada especificamente para imigrantes e refugiados? Ou alguma legislação específica?
- 10) Gostaria de saber se existe algum tipo de ação nessas áreas: reconhecimento cultural; inclusão política; violência doméstica; xenofobia; racismo; pessoas idosas; crianças; pessoas LGBTQIA+; e para pessoas com diferentes níveis de qualificação profissional.
- 11) Existem ações específicas que o **CEIPARM/SECRETARIA** vem realizando durante a pandemia?
- 12) Na sua opinião houve avanço ou retrocesso nas políticas públicas para essas populações de 2009, com a criação do CEIPARM (Estado do RJ), até 2021 na cidade do Rio de Janeiro?

- 13) Quais demandas você acredita que são invisibilizadas e quais direitos não são cumpridos com relação à integração dos refugiados e imigrantes na cidade do RJ?
- 14) Na sua opinião, existem boas práticas ou algum exemplo positivo de atuação do município na integração das pessoas migrantes e refugiadas no Rio de Janeiro?
- 15) Como você acredita que deveria ser uma política local para migrantes e refugiados no RJ?
- 16) Desde 2020, o Município do Rio de Janeiro está participando de iniciativas de governança local das migrações como o projeto Migracidades. O que implica essa participação na construção de políticas locais para pessoas migrantes e refugiadas na cidade?
- 17) Tem mais algo que gostaria de comentar?