

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE LETRAS ORIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS JUDAICOS E ÁRABES

ELISSA MACEDO FORTUNATO

**Integração de refugiados no Brasil: a construção de políticas públicas e a visão dos
refugiados sírios.**

São Paulo

2019

ELISSA MACEDO FORTUNATO

**Integração de refugiados no Brasil: a construção de políticas públicas e a visão dos
refugiados sírios.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Judaicos e Árabes do Departamento de Letras Orientais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção de título de Mestre em Estudo Árabes.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Daniel Elias Farah

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

F745i Fortunato, Elissa Macedo
Integração de refugiados no Brasil: a construção de políticas públicas e a visão dos refugiados sírios / Elissa Macedo Fortunato; orientador Paulo Daniel Elias Farah. - São Paulo, 2019.
218 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Letras Orientais. Área de concentração: Estudos Judaicos e Árabes.

1. Refugiados. 2. Políticas Públicas. 3. História Oral. I. Farah, Paulo Daniel Elias, orient. II. Título.

ELISSA MACEDO FORTUNATO

Integração de refugiados no Brasil: a construção de políticas públicas e a visão dos refugiados sírios.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Judaicos e Árabes do Departamento de Letras Orientais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção de título de Mestre em Estudo Árabes.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Daniel Elias Farah

Data da aprovação: São Paulo, _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedico a todas as pessoas que um dia tiveram que, forçadamente,
fugir do local que amam e se depararam com a obrigação de interagir com o novo

Agradecimentos

À minha família, amigos e amor pelo apoio incondicional, pelas orações, torcidas e compreensão nos momentos de ausência.

À todas as pessoas queridas que me ajudaram direta ou indiretamente com a construção desse trabalho, por meio de transcrições, formatações, dedicando o seu tempo para discussões e para a leitura atenta das centenas de páginas.

Aos professores dos créditos que cursei durante o mestrado que me apresentaram novos mundos e a possibilidade de trilhar um caminho multidisciplinar.

Ao meu professor orientador Paulo Daniel Elias Farah pela grande oportunidade, momentos dedicados à orientação e paciência para a evolução do trabalho.

À Bibli-ASPA que me permitiu adentrar ao complexo mundo do estudo sobre refúgio.

Aos refugiados sírios que abriram as suas casas e concederam parte do seu tempo para contar suas histórias.

Se o nascimento e nação constituem uma só coisa,
então todos os outros que ingressam ou desejam ingressar na família nacional
devem imitar a nudez do recém-nascido – ou serão compelidos a isso.

(ZYGMENT BAUMAN)

RESUMO

FORTUNATO, E. M. **Integração De Refugiados No Brasil: A Construção De Políticas Públicas E A Visão Dos Refugiados Sírios.** Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2019

A guerra na síria tem contribuído para o aumento drástico nos números de indivíduos na condição de refugiados no mundo, nos últimos anos. Essa crise tem gerado reflexos em diversas localidades, inclusive no Brasil. A recepção de refugiados sírios passou a ser uma realidade, principalmente a partir de 2012, e provocou a reflexão acerca das estruturas jurídico-institucionais até então existentes no Brasil. O objetivo inicial do presente trabalho é contextualizar o cenário recente dos fluxos migratórios no Brasil, as fontes legais nacionais e internacionais adotadas pelo país para lidar com a questão do refúgio, o quadro institucional existente para atender às demandas dos refugiados, bem como as ações realizadas pelos outros agentes. Partindo de tal base, propõe-se à análise das fontes sob a perspectiva das políticas públicas de integração de refugiados e o seu diálogo com a fonte oral, ou seja, os relatos dos próprios refugiados sírios a respeito de sua experiência no Brasil, os maiores desafios, anseios e obstáculos para a integração no país. A partir de dados oficiais do governo e de análises acadêmicas sobre o assunto, foi possível construir um cenário importante para contextualizar a fala dos refugiados sírios entrevistados. As entrevistas, que dialogam com toda a análise realizada preliminarmente, foram realizadas por meio de técnicas de história oral e análise de discurso. Diante do diálogo das fontes, oficiais, orais e acadêmicas, foi possível concluir pela ausência de políticas públicas no Brasil, específicas para integrar os refugiados sírios, especialmente no período em que os entrevistados chegaram no Brasil, entre 2014 e 2016. O despreparo do país no acolhimento desse fluxo migratório trouxe experiências traumáticas aos entrevistados, conforme é possível verificar nos relatos colhidos. A partir desses resultados, é possível confirmar que as ações elaboradas e implementadas no sentido de responder às recentes demandas dos refugiados, tiveram pouca eficácia no sentido de integrar os refugiados e permitir que eles acessassem aos direitos essenciais e serviços básicos. Essa premissa é especialmente demonstrada pela ausência de articulação entre os principais atores envolvidos na integração de refugiados no país, ou seja, o governo, em suas diversas esferas, a sociedade civil e os próprios refugiados.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Refugiados. Integração. História Oral. Sírios.

ABSTRACT

FORTUNATO, E. M. **Refugees' Integration in Brazil: The construction of Public Policies and the View of Syrian Refugees.** Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2019.

The war in Syria has contributed to the drastic increase in the number of refugees in the world within the last few years. This crisis has generated reflections in several localities, including in Brazil. Syrian refugee reception has become a reality, especially as of 2012, promoting a reflection regarding the legal-Institutional structures existing in Brazil so far. The present academic work aims to contextualize the recent scenario of the migratory flows rate in Brazil, identifying which are the national and international legal sources adopted by the country to deal with the refuge issue, the existing institutional framework to attend the demands of the refugees, and the actors who are involved in the issue. In light of this context, the main objective of the work is to analyse these sources under the perspective of the public policy of integration of refugees and their dialogue with the oral source, that is, the reports collected from Syrian refugees regarding to their own experiences of having a refugee status in Brazil, greatest challenges, aspirations and obstacles faced for integration in the country. Thus, based on official government data and academic analysis on the subject, it was possible to contextualize the speech of the interviewed Syrian refugees. The interviews were conducted through techniques developed by oral history and discourse analysis. In view of the dialogue between sources, official, oral and academic, it was possible to conclude that Brazil does not have specific public policies to integrate the Syrian refugees, especially considering the period in which the interviewees arrived in Brazil, that is, between 2014 and 2016. The Brazilian lack of prepare identified in receiving this migratory flow has brought traumatic experiences to the interviewees, as it is possible to verify in the reports collected. From these results, it can be concluded that actions designed and implemented to respond to the recent refugee demands have been ineffective in integrating refugees and enabling them to have full access to essential rights and basic services. That conclusion is particularly demonstrated by the absence of coordination between the main actors involved in the integration of refugees in the country, namely, the Government in its various spheres, the civil society and refugees themselves.

Keywords: Public Policies. Refugees. Integration. Oral History Syrian.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

BIBLI-ASPA – Biblioteca/Centro de Pesquisa América do Sul, Países Árabes e África

COMIGRAR - Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio

CNIG - Conselho Nacional de Imigração

CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados

CPMig - Coordenação de Políticas para Migrantes

CRAI - Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes

DPU - Defensoria Pública da União

FSIDHM - Fórum Social pela Integração e Direitos Humanos dos Migrantes no Brasil

IPEA - Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti

MINUJUSTH - Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti

ONU - Organização das Nações Unidas

SMADS - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social do Município de São Paulo

SMDHC - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania do Município de São Paulo

SME - Secretaria Municipal de Educação do Município de São Paulo

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 - NOVAS MIGRAÇÕES E DEMANDAS NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA SOBRE A RECEPÇÃO DE REFUGIADOS NA ATUALIDADE. – DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	17
1.1. Panorama histórico das migrações– introdução à complexidade dos fluxos migratórios contemporâneos e os impactos no Brasil.	17
1.2. A distinção entre refúgio e imigração – delimitação do objeto de estudo.....	23
1.3. Os impactos dos fluxos migratórios de refugiados no Brasil a partir de 2010 – a compreensão acerca da complexidade das crises humanitárias na atualidade.....	29
1.3.1. A crise na Síria e os refugiados sírios – delimitação do fluxo migratório desenvolvido no trabalho.....	32
1.4. A atuação internacional do Brasil e a recepção dos Sírios no plano interno – reflexões sobre as estruturas de acolhimento	41
1.5. Fenômeno em constante mutação – os desafios da análise de fenômeno recente e a delimitação temporal do estudo.....	45
CAPÍTULO 2 - CONTEXTUALIZAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA RECEPÇÃO DE REFUGIADOS NO BRASIL ANTE AS NOVAS DEMANDAS - A RELEVÂNCIA DO TEMA SOB A PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS....	48
2.1. Quadro jurídico-institucional no âmbito Federal e Municipal (São Paulo) – elementos de proteção do refugiado e os pilares para a construção de políticas públicas integrativas	48
2.2. Fontes Legais Internacionais - Convenção de Genebra de 51, Protocolo Adicional de 67 e demais Tratados Internacionais	50
2.3. Fontes Legais Nacionais	53
2.3.1. Constituição Federal de 1988	53
2.3.2. Estatuto dos Refugiados – Lei nº 9.474/1997 e a Declaração de Cartagena de 1984.....	56
2.3.3. Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815/1980.....	61
2.3.4. A Nova Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017 e o Decreto Regulamentador nº 9.199/2017.....	62
2.3.5. Política Municipal para População Imigrante – Município de São Paulo.....	75

2.4. Legislação como fonte de políticas públicas – formação do interesse governamental.....	78
2.5. Quadro Institucional – Órgãos governamentais que impactam o estudo acerca do refúgio.	80
2.5.1. CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados	85
2.5.2. CNIG – Conselho Nacional de Imigração e Polícia Federal	87
2.5.3. A prefeitura de São Paulo – Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) e Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI-SP)	90
2.6. Síntese do cenário migratório brasileiro apresentado até então – a importância da compreensão do retrato atual para o início da formulação de um diagnóstico	92
CAPÍTULO 3 – A ANÁLISE DAS AÇÕES DE ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS REALIZADAS PELO BRASIL – ELEMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	95
3.1. Políticas Públicas e Migrações – enfrentando complexidades multidisciplinares	96
3.2. Elementos conceituais para a análise: a política pública e a integração.....	99
3.2.1. O conceito de política pública	99
3.2.2. O conceito de integração.....	104
3.2.2.a Convenção de 1951	109
3.2.2.b Declaração de Cartagena de 1984	110
3.2.2.c Constituição Federal de 1988	111
3.2.2.d Estatuto dos refugiados	111
3.2.2.e Estatuto do estrangeiro e a nova lei de migração – Decretos regulamentadores	112
3.2.2.f Política municipal para a população imigrante	114
3.3. Ações governamentais articuladas no período	116
3.4. A ausência das políticas públicas.....	127
3.5. O terceiro ator fundamental na análise: a Sociedade Civil	131
CAPÍTULO 4 –A VISÃO DOS REFUGIADOS SÍRIOS SOBRE AS AÇÕES DE ACOLHIMENTO DO BRASIL E DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	135
4.1. Escutando os Refugiados Sírios – a importância da fonte oral para o trabalho e a metodologia utilizada.....	135
4.2. O Processo de Escuta – perfil dos entrevistados e considerações gerais.....	143
4.2.1. As Entrevistas – estabelecendo uma relação de confiança	145
4.2.2. Considerações Gerais Sobre os Entrevistados – narrativas convergentes....	147

4.3. Categorização Temática – temas centrais de análise sob a perspectiva dos refugiados sírios	153
4.3.1. Diferenças Entre Refugiados x Imigrantes	154
4.3.2. Órgãos Públicos e Sociedade Civil Presentes na Vida dos Refugiados Sírios	156
4.3.3. A Importância dos Amigos e da Sociedade Civil – a formação de redes de contato	160
4.3.4. Comunidade Antiga X Comunidade Recente – o contato entre as gerações.	164
4.3.5. A Manutenção de Laços Fortes com as Origens	168
4.3.6. Identificação de Elementos para a Formulação de Políticas Públicas - a perspectiva dos refugiados sírios	171
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	194
REFERÊNCIAS	199
ANEXO 1.....	214

INTRODUÇÃO

Como será apresentado no presente trabalho, o tema do refúgio apresenta números relevantes na atualidade, inclusive maiores do que os registrados durante a Segunda Guerra Mundial, no que tange à quantidade de deslocamentos e de refúgios no âmbito internacional. No plano nacional, o tema merece maior destaque em face dos desafios encontrados pelos refugiados durante os processos de integração e da aparente ausência de medidas integrativas estruturadas em solo brasileiro.

As condições de chegada e o passado violento, ou mesmo miserável, enfrentadas pelos imigrantes recepcionados na última década pelo Brasil, compõem o quadro de vulnerabilidade que acompanha tais sujeitos no procedimento de acolhimento. Circunstâncias reais e violentas marcam de forma permanente a vida dessas pessoas, as quais lidam, forçosamente, com a destruição, desintegração familiar, perda material e morte, enquanto se adaptam a um novo país, com cultura, língua e costumes diferentes.

As dificuldades encontradas pelos refugiados nos processos de adaptação, estabilização e “eventual” integração retratam o seu desnudamento forçado. Tal ritual, imposto pela soberania dos Estados contemporâneos, parece ser a única forma de integração possível nas sociedades receptoras.

Em um cenário migratório cada vez mais complexo, dentro do qual se considera a condição vulnerável dos refugiados, o processo de integração (“desnudamento”) deveria ser estruturado com base em conceitos mais atuais e amplos do que o considerado conceito de assimilação. Ou seja, com a adoção de medidas que promovam garantias e o pleno exercício de direitos, acesso aos serviços públicos e o respeito à identidade do refugiado.

Esta referência conceitual parece não ser encontrada no processo de integração do Brasil, país que tem enfrentado desafios pouco explorados no passado para a efetivação da integração local e de ações afirmativas durante a recepção de refugiados.

Partindo dessa problemática, o presente trabalho tem como escopo estudar os principais elementos do cenário migratório, estruturado na última década no Brasil, para que se possa analisar os conceitos adotados no processo de integração e as políticas públicas existentes. Dentro de uma metodologia teórico-dissertativa, pretende-se levantar os fundamentos teóricos existentes na matéria, com vieses multidisciplinares, para colaborar com

uma reflexão crítica sobre o tratamento da matéria no país. Para tanto, percorrer-se-á o panorama histórico migratório do Brasil recente, o atual quadro legislativo-institucional que se ocupa da temática de refúgio e migração, bem como paradigmas concretos elucidados como casos relevantes dos refugiados sírios. Acredita-se que a confrontação de tais elementos trará bases para uma compreensão ampla e profunda sobre o tema.

Parte desses elementos serão apresentados no Capítulo 1, com a descrição dos principais fatores históricos e relevantes na formação do cenário migratório brasileiro atual, incluindo a guerra civil na Síria que contribuiu para a recepção de refugiados sírios no país, especialmente a partir de 2012. O panorama histórico introduzirá, em certa medida, a complexidade do processo migratório, intensificado no decorrer das últimas décadas, e contextualizará a distinção entre imigrantes e refugiados reproduzida em conceitos normativos.

No segundo capítulo, abordar-se-á o quadro-jurídico institucional de proteção e reconhecimento do refúgio pelo Brasil, cuja análise permeará as fontes legais internacionais – tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário – e fontes legais nacionais, ou seja: o Estatuto dos Refugiados e do Estrangeiro, este último revogado pela Nova Lei de Migração, a Constituição Federal e a Política Municipal para População Imigrante do Município de São Paulo. A integração dessas fontes legais terá a sua importância na elaboração e implementação de ações integrativas.

Ressalta-se que o cenário jurídico-institucional do município de São Paulo foi selecionado como referência para o presente trabalho pela importância de suas ações afirmativas integrativas voltadas à população imigrante e em função do seu protagonismo histórico na recepção de imigrantes e refugiados. Foram criados departamentos setoriais específicos na Prefeitura de São Paulo, como a Coordenação de Políticas para Imigrantes (CPMig) e o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), bem como uma política municipal específica para a população migrante em 2016. Na sequência, e ainda relacionado à contextualização jurídica, propor-se-á uma abordagem institucional, apresentando os órgãos e as instituições governamentais responsáveis pela formulação da política migratória, além das respectivas competências para a articulação de uma atuação.

As abordagens propostas no primeiro e segundo capítulos sobre a complexidade migratória e a sua conformação no Brasil pretendem, enfim, i. contribuir para um possível diagnóstico sobre as dificuldades da questão migratória; ii. trazer reflexões críticas e inquietantes sobre a contextualização política, histórica, social e legislativa do tema; e iii.

tentar levantar aspectos fundamentais das questões identificadas quando da elaboração e implementação de políticas públicas integrativas.

O Capítulo 3 será reservado ao estudo das políticas públicas e ao conceito de integração adotado para o desenvolvimento do trabalho. Aqui, serão reportados os principais acontecimentos que permeiam a integração do refugiado, desde a concessão do refúgio e a regularização da documentação, até o acesso aos serviços públicos disponibilizados como meio de integração.

A análise proposta no Capítulo 3 não pode silenciar, por fim, acerca da existência e suficiência das políticas públicas voltadas à integração dos refugiados. Então, neste espaço, analisar-se-ão as ações existentes nas esferas públicas (em âmbito federal e no município de São Paulo) e por meio da articulação da sociedade civil, esta última, exercendo papel fundamental na construção de ações integrativas. Referidas ações serão analisadas sob a ótica dos elementos conceituais das políticas públicas e do processo integrativo, levando em consideração os seus principais atores – órgãos públicos, sociedade civil e o próprio refugiado.

Diante dos elementos analisados nos capítulos precedentes, o Capítulo 4 terá por objetivo aprofundar a reflexão sobre o ambiente migratório e a adequação das políticas públicas, considerando as experiências dos refugiados sírios no município de São Paulo. Com tal propósito, reportar-se-á às entrevistas presenciais – as quais foram realizadas na presente pesquisa com caráter qualitativo e metodologicamente formuladas por questões abertas para favorecer a compreensão dos discursos –, sobre a percepção dos refugiados sírios acerca das ações governamentais e as eventuais políticas públicas das quais foram destinatários enquanto refugiados.

No recorte temporal proposto no presente trabalho, os sírios representaram a nacionalidade com uma das maiores quantidades de solicitação de refúgio deferidas no Brasil e compõem o maior número de refugiados e deslocados internos no mundo. Esses dados, aliados à condição de vulnerabilidade desse grupo, justificam a escolha dos refugiados sírios para o desenvolvimento desse Capítulo 4. Note que uma contextualização inicial sobre a percepção do próprio refugiado e de sua condição de vida será proposta, para verificar se o entrevistado compreende que a sua situação migratória, na qualidade de refugiado, é distinta da condição de um imigrante voluntário ou econômico.

Com relação aos aspectos objetivos, as entrevistas serão conduzidas a partir de questões investigativas sobre os serviços essenciais e integrativos acessíveis aos refugiados e a igualdade do acesso entre os brasileiros e os refugiados. Espera-se, nesse momento, que as

diversas áreas que permeiam a vida do refugiado sejam mencionadas, tais como o acesso a saúde, educação (ensino fundamental, médio e universitário e também, ensino da língua portuguesa) e programas de distribuição de renda. Nessa primeira etapa, as questões procedimentais sobre o reconhecimento do entrevistado como refugiado também serão abordadas, uma vez que a regularidade documental é um fator essencial e inicial para a integração do refugiado na sociedade.

Os aspectos subjetivos também serão considerados nas entrevistas para que se possa identificar a existência de laços afetivos e sentimentais dos refugiados sírios com o país de origem e como enfrentam os desafios culturais e linguísticos na relação com o Brasil. Os relatos poderão trazer elementos importantes para a compreensão sobre a intenção do refugiado em se integrar na sociedade brasileira em caráter permanente ou temporário e se as políticas públicas, ações governamentais, os programas e os serviços essenciais levam em consideração vulnerabilidades e questões de identidade inerentes aos refugiados entrevistados.

CAPÍTULO 1 - NOVAS MIGRAÇÕES E DEMANDAS NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA SOBRE A RECEPÇÃO DE REFUGIADOS NA ATUALIDADE. – DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

1.1. Panorama histórico das migrações– introdução à complexidade dos fluxos migratórios contemporâneos e os impactos no Brasil.

O Brasil tem a sua história marcada por fluxos migratórios intensos. Como se verá no presente capítulo, há uma vasta gama de trabalhos científicos com abordagens diferentes, multidisciplinares ou não, que tentaram identificar as características de cada fluxo, a sua origem, os seus motivos, os contextos político e social nos âmbitos internacional e nacional, como os grupos se articulavam e a sua forma de integração e desenvolvimento no ambiente nacional. Por outro lado, há também análises críticas acerca da atuação interna do Brasil, questionando: como ele respondeu aos fluxos; se estimulou ou criou barreiras à sua recepção; sobre a articulação entre os órgãos criados especificamente para gerir a questão; e a estrutura legislativa que se formou em torno da matéria, diferenciando os sujeitos de acordo com a situação migratória.

O século XX foi marcado por ondas de imigração que ajudaram a compor a sociedade brasileira em termos culturais, étnicos, sociais e econômicos. Cada fluxo migratório respondeu aos eventos e às situações internacionais de maneira distinta, que, quando analisados, auxiliaram a compreender a dinâmica dos grupos e as formas de relacionamentos, bem como os respectivos vínculos com os países e as regiões de origem e de recepção.

O primeiro fluxo, entre o final do século XIX e início do século XX, foi marcado pelo estímulo à plantação e lavoura de café no país, trazendo principalmente os europeus (italianos, portugueses, espanhóis e alemães)¹. Neste período, em um contexto diferente, também vieram os árabes, em função do desemprego e das crises na região do Oriente Médio². O segundo fluxo, iniciado um pouco antes da primeira guerra mundial e até a década de 30, foi caracterizado pela recepção, além dos italianos, dos poloneses, romenos, russos – estes como

¹ Estima-se que 1,9 milhão de europeus entraram no Brasil. BAENINGER, 2016, p.14.

² Estudos apontam que entre 1900 e 1914, um quarto da população libanesa havia deixado a sua nação e um contingente considerável escolheu o Brasil como rota. KNOWLTON, 1960. Os dados oficiais apontam que até 1920, 58.000 árabes haviam chegado ao Brasil. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2000.

reflexo da primeira guerra mundial – e também dos árabes, especialmente em função das ocupações forçadas na região³. O terceiro fluxo, entre os anos de 1930 e 1953, passando pela segunda guerra mundial e o pós-guerra, foi marcado pela recepção de japoneses (1932-1935), de europeus – em função da guerra mundial – e também de sírio-libaneses⁴.

A partir dos anos de 1960, percebeu-se uma desaceleração desses fluxos. Note-se que na década de 70 já era possível identificar os padrões bem definidos que compunham os fluxos migratórios no Brasil graças a eventos regionais e internacionais, como: os fugitivos políticos de países da América do Sul que passavam por regimes ditatoriais (Argentina, Chile e Uruguai)⁵; os refugiados provenientes de países africanos, afegãos e colombianos; os profissionais qualificados que trabalhavam para multinacionais instaladas no país; os imigrantes com pouca qualificação técnica e baixo nível de instrução, a exemplo dos bolivianos e peruanos.⁶ Finalmente,, a partir da década de 70, os fluxos migratórios passaram a ser identificados de acordo com as classificações propostas pela própria política e pela legislação brasileira, iniciando-se, assim, a diferenciação formal entre “imigrantes” (*stricto sensu*) e “refugiados”⁷.

Conforme se verá adiante, o Brasil ratificou e recepcionou as normas internacionais de proteção aos refugiados nas décadas de 50 e 60⁸, porém, até a década de 70, o país não havia se manifestado no sentido de promover o acolhimento de refugiados, nos termos do aparato legislativo recepcionado. Essa mudança ocorreu justamente em razão da celebração de um acordo entre o Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), firmado em 1977⁹.

O referido acordo previa a instalação de um escritório da Agência no Rio de Janeiro com o escopo de trabalhar com o reassentamento de refugiados, respeitando a limitação geográfica prevista na Convenção de Genebra de 1951 – ou seja, o Brasil receberia somente refugiados provenientes da Europa –. A reserva geográfica aderida pelo Brasil tinha relação direta com o regime ditatorial em vigor na época. Assim, o país não se comprometeria em

³ Estima-se que 2,1 milhões de imigrantes foram recepcionados pelo Brasil nesse período. BAENINGER, Rosana. op. cit. p. 14.

⁴ BAENINGER, op. cit. p. 14.

⁵ Registre-se que também houve um contingente de exilados que saíram do Brasil em função da ditadura.

⁶ MARTES, 2009, p. 63.

⁷ Grande parte dos estudos migratórios denominam como imigrantes as pessoas que chegavam ao Brasil até a década de 60, sendo que as diferenciações entre refugiados, imigrantes econômicos, dentre outros, são pouco utilizados.

⁸ Convenção de Genebra de 51 e Protocolo Adicional de 67.

⁹ JUBILUT, 2007, p.171.

receber refugiados provenientes de perseguições políticas de países da América do Sul que se encontravam no mesmo regime ditatorial¹⁰.

Foi em tal período que o instituto do refúgio passou a se consolidar em termos legislativos e institucionais. A articulação inicial entre o ACNUR e os outros órgãos internos que atuavam na proteção dos direitos humanos, tais como a Caritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro¹¹, passou a fortalecer as ações sociais embrionárias voltadas especificamente para refugiados até então recentes na história migratória brasileira¹².

Nesse cenário, algumas iniciativas de integração local e de garantias aos direitos essenciais dos refugiados passaram a ser identificadas, segundo JUBILUT¹³:

Nesses centros os refugiados contavam com assessoria jurídica e auxílio para habitação e saúde. Os vietnamitas passaram, após alguns anos, a participar de um projeto de microcrédito para o estabelecimento de oficinas de costura, fato que marca o início do processo de integração local dos refugiados na sociedade brasileira.

Somente com o reconhecimento do ACNUR como um órgão oficial da ONU pelo Brasil em 1982 e com a promulgação do Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474/1997) é que o refúgio se consolidou. E, ainda como reflexo, a identificação dos refugiados passou se distinguir daquela prevista no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) para os imigrantes.

As chegadas de imigrantes e refugiados nessa época (décadas de 1970 e 1980) tiveram número inexpressivo, porém com um fluxo constante, e não foram suficientes para que a reflexão sobre a recepção de imigrantes continuasse recebendo a mesma atenção. Somente após a identificação do alto fluxo emigratório de brasileiros para países como Estados Unidos, Paraguai e Japão, especialmente a partir dos anos de 1980, é que o impacto das migrações no Brasil retomou a sua importância.

Manchetes sensacionalistas anunciavam nos jornais, durante o período de 1990 a 2000, a cifra de um milhão de brasileiros que já haviam emigrado, além dos casos e tragédias nos

¹⁰ Nesse período, os perseguidos políticos de países da América do Sul podiam entrar no Brasil somente em trânsito para o reassentamento em outro país. JUBILUT. op. cit. 172.

¹¹ Organização sem fins lucrativos vinculada à Igreja Católica. Tem por finalidade a atuação em causas sociais em diversos países. A Caritas Internacional tem reconhecimento mundial por ter o status de entidade observadora no Conselho Econômico e Social da ONU. CÁRITAS BRASILEIRA, 2017.

¹² Estima-se que foram recebidos no Brasil: em 1975, 150 refugiados vietnamitas; em 1980, alguns refugiados cubanos; e, em 1986, 50 famílias Baha'í. Em função da reserva geográfica que aceitava somente refugiados europeus, eles foram recepcionados como residentes estrangeiros, porém com direitos e proteções assegurados. JUBILUT, op. cit. 173.

¹³ Op. cit. p. 174.

processos de entrada dos brasileiros de forma ilegal nos Estados Unidos¹⁴, a exploração que sofriam com coites, preconceitos e dificuldades. Comum a outra abordagem, certas pesquisas também anunciavam os sonhos dos jovens que enfrentavam o processo emigratório para melhores condições financeiras¹⁵.

Nesse mesmo cenário, havia os imigrantes provenientes de países sul-americanos que buscavam melhores condições no Brasil – nestes casos, não somente melhorias financeiras, mas também o acesso aos serviços e direitos básicos como saúde e educação.¹⁶ Ou seja, eles buscavam no Brasil o que muitos saíram para procurar em outros países.

O enfoque, todavia, permaneceu na discussão acerca do contingente brasileiro que emigrava. Os primeiros dados apurados em 1996, pelo Ministério das Relações Exteriores, demonstravam que o número aproximado de brasileiros no exterior nesta época chegava a 1.500.000, e totalizava mais de 2 milhões em 2002. O movimento emigratório reforçava o desprestígio do Brasil, que já não havia uma positiva “imagem de receptor de imigrantes” desde o início do século correspondente.

Ocorre que as análises iniciais focadas em números de entrada e saída em comparação com os dados de outras décadas não abordavam toda a transformação do cenário internacional, da globalização, dos modos de produção e inclusive como o Brasil se inseria nessa nova configuração. Assim afirma PATARRA¹⁷:

Percebia-se não se tratar de uma inversão de tendência, o Brasil não seria um país de imigração que passou ser de emigração. Em outras palavras, não teria passado de receptor a expulsor de população. O contexto, o significado, os volumes, os fluxos, as redes e outras dimensões importantes, no contexto interno e internacional, passavam a ser completamente distintos de tudo o que, sob a mesma rubrica, sucedera no passado. Embora em menor escala, o contexto dos movimentos internacionais que envolviam o Brasil indicava a entrada de novos contingentes de estrangeiros, com características absolutamente distintas das dos movimentos anteriores.

Os novos contingentes mencionados por PATARRA são os sul-americanos, principalmente os provenientes dos países do Mercosul, que chegavam – e ainda chegam – ao Brasil sem documentação, representando um grande percentual de mão-de-obra imigrante não

¹⁴ Em 1996, 40,87% dos brasileiros residentes no exterior se encontravam nos Estados Unidos, 24,66% no Paraguai e 18,52% no Japão. Dados disponíveis pelo Ministério das Relações Exteriores.

¹⁵ PATARRA, 2005, p. 24.

¹⁶ PATARRA. op. cit. p. 25.

¹⁷ PATARRA. op. cit. p. 25.

qualificada¹⁸. Esse cenário de *documentados* e *não documentados* cria, de acordo com o mesmo autor, “um mercado dual de imigrantes”, já que: de um lado, encontram-se os imigrantes qualificados de origem europeia e americana, que, por se registrarem regularmente, entram nos dados e estatísticas governamentais; e, de outro lado, os imigrantes de países pobres não documentados, provenientes de países sul-americanos, os quais tangenciam os dados migratórios oficiais.

As circunstâncias que caracterizavam a questão migratória no final do século XX influenciaram na composição da temática no início do século XXI. Em 2009, havia entre 1 e 1,5 milhão de imigrantes documentados e indocumentados, com a maioria residente na capital paulista, local idealizado em virtude das “oportunidades de trabalho” e da facilidade de circulação, no caso dos indocumentados¹⁹.

Em linhas gerais, os fluxos migratórios do Brasil passaram por variações de perfil influenciadas por diversos acontecimentos e mudanças no cenário nacional e internacional (político, econômico, social, etc.) a partir do século XX. Dos imigrantes do início do referido século, cuja migração dava-se, principalmente, em função de guerras e ocupações, chega-se aos imigrantes e emigrantes atuais, que buscam melhores condições de vida-. É certo que há diversas nuances e significados que contribuíram para esses fluxos, que conforme acima citados, foram amplamente estudados por meio de abordagens empíricas e teóricas.

A importância dessa reflexão inicial é entender como esses fluxos migratórios fizeram com que o cenário jurídico-institucional do Brasil se desenvolvesse no sentido de criar órgãos e mecanismos para enfrentar a questão, além de passar a diferenciar refugiados e imigrantes. Mais, essa análise ajuda na compreensão de que as migrações vêm impactando no Brasil e no mundo de diversas formas há séculos e que esses fluxos não cessarão, nem se reduzirão. Pelo contrário, a tendência é que se tornem cada vez maiores e complexos²⁰, especialmente em função das “enormes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais que se processaram em âmbito internacional, principalmente a partir dos anos 80”, nas palavras de PATARRA²¹.

Além da análise dos fenômenos migratórios no plano nacional, destaca-se, no âmbito regional, a importância da cidade de São Paulo para a análise proposta no presente trabalho.

¹⁸ PATARRA. op. cit. p. 28.

¹⁹ MARTES. op. cit. p. 64.

²⁰ De acordo com os dados da ACNUR, os números de deslocamento forçado no mundo batem, pelo quinto ano consecutivo, recorde. Em 2017, 68,5 milhões de pessoas se deslocaram em função de guerras e conflitos, sendo que, destes, 25,4 milhões são refugiados. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR),2018.

²¹ PATARRA. op. cit. p. 23

Por razões históricas, a cidade vem acumulando experiência na recepção de imigrantes e refugiados desde o século XIX – estima-se que entre 1820 e 1949, o local recebeu 2.5 milhões de imigrantes²² –. Atualmente, aproximadamente 30% (trinta por cento) dos refugiados que chegam ao Brasil se instalam em São Paulo ou na região metropolitana²³.

Percebe-se que na história de recepção dos fluxos migratórios no Brasil, a cidade de São Paulo participa como uma das maiores protagonistas. Assim, diante desse cenário recente, ela passou a responder de forma ativa por meio da criação de equipamentos públicos, de órgãos e coordenadorias específicas, da sanção de legislação específica, da Conferência Municipal de Políticas para Migrantes em 2013, da possibilidade de eleição de imigrantes para compor as cadeiras no Conselho Participativo Municipal²⁴ e da formulação da Política Municipal para a População Imigrante em 2015²⁵. Além de tais ações, a cidade vem viabilizando espaços para a mobilização dos migrantes e das entidades da sociedade civil, como a Marcha dos Imigrantes, que ocorre todos os anos desde 2007²⁶. Pode-se afirmar, enfim, que o município de São Paulo estruturou ações pioneiras no país para o acolhimento de imigrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade²⁷.

Acrescente-se, ainda, que, a sociedade civil vem apresentando um fortalecimento paulatino nos últimos anos, como forma de resposta aos fenômenos migratórios atuais. As ações locais identificadas têm forte protagonismo de entidades da sociedade civil com perfis variados, seja por meio de grupos formados pelos próprios imigrantes (coletivos ou associações), seja por intermédio das associações, fundações ou entidades religiosas cujo objetivo é o acolhimento de imigrantes e refugiados no município ou atividades correlatas.

A Coordenação de Políticas para Migrantes do Município de São Paulo (CPMig), no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, promoveu certas ações para mapear os grupos de imigrantes, ou dos envolvidos com a temática migratória, no município, quando promoveu o cadastro de 83 entidades em 2016 – as quais representavam 29 nacionalidades diferentes –²⁸. Além destas organizações, foram cadastradas 6 feiras de imigrantes que ocorrem periodicamente no município²⁹. Percebe-se que esses grupos têm

²² VASCONCELLOS, apud HALL, 2004.

²³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018.

²⁴ SÃO PAULO. Prefeitura Municipal, 2014.

²⁵ Todos serão analisados adiante.

²⁶ VÉSPOLI, 2018.

²⁷ Diante desse cenário, o município de São Paulo é utilizado como delimitação regional do presente trabalho. Por meio de práticas locais, é possível analisar a complexidade do fenômeno migratório que impacta as diversas esferas do país.

²⁸ SÃO PAULO. Prefeitura Municipal, 2018.

²⁹ _____. 2018.

papel fundamental tanto histórico e cultural, quanto para a promoção de ações voltadas às temáticas migratória e do refúgio, fortalecendo a articulação com o poder público.

A profundidade do tema já é identificada há algumas décadas, em função dos diversos aspectos multidisciplinares que permeiam os estudos migratórios. Assim, afirma ROCHA-TRINDADE³⁰:

Todas as diferentes vertentes, situações ou condições de várias ordens confluem para tornar o fenômeno migratório numa questão de extrema complexidade, combinando ópticas e factores de muito variada natureza; entrosando causas e consequências, tanto para as sociedades emissoras e receptoras como para os próprios grupos e comunidades migrantes.

Ainda, na contemporaneidade, essa complexidade se intensificou em grandes proporções. De acordo com CARNEIRO³¹, as “migrações contemporâneas ganharam, nas últimas décadas, uma proporção impossível de ser experimentada em épocas anteriores”, especialmente em razão dos avanços na tecnologia e nas formas de comunicação. Tais progressos, associados às novas barreiras e limitações impostas pelos Estados em suas fronteiras³², bem como a reestruturação dos modelos de produção que impõem regras diversas com relação às mobilidades de capital e de pessoas, formam um cenário de estímulo aos fluxos migratórios cada vez mais complicado.

A grande dificuldade se dá, ainda, em face do conflito de discursos acerca das migrações na contemporaneidade. De um lado, os conceitos de soberania dos Estados refletem em medidas e retóricas protecionistas que limitam a circulação de pessoas sob o mote da segurança nacional; e, de outro, o fortalecimento e desenvolvimento de estruturas internacionais de direitos humanos³³.

1.2. A distinção entre refúgio e imigração – delimitação do objeto de estudo

Diante da recente configuração migratória, com novos elementos e variáveis, o Brasil também passa a enfrentar certos desafios na sequência da sua história migratória – a exemplo

³⁰ ROCHA-TRINDADE. Op. cit. 22.

³¹ CARNEIRO, 2017, p.339.

³² Matérias jornalísticas que demonstram ações realizadas por países europeus e Estados Unidos para impedir o recebimento de fluxos migratórios e expulsar os imigrantes que estariam nesses países:

SACCHETT, MIROFF, 2017.

CARAZZAI, 2018. CONHEÇA os muros pelo mundo que tentam barrar imigrantes. 2017.

³³ LEITE, 2014.p. 3.

da recepção de refugiados e imigrantes em alto grau de vulnerabilidade³⁴, especialmente a partir de 2010, conforme os dados que serão analisados adiante –.

O primeiro desafio encontrado foi justamente lidar com um fenômeno novo e atípico por meio de mecanismos legislativos antigos, ambientados na época da ditadura militar (Estatuto do Estrangeiro - 1980) e em período recente, após a redemocratização (Estatuto dos Refugiados - 1997).

É certo que toda a história migratória do Brasil contribuiu para um avanço nos aparatos e estruturas governamentais que lidariam com a matéria, porém desde a consolidação da legislação do refúgio não houve uma demanda expressiva que estimulasse uma reflexão profunda acerca do instituto do refúgio e da política migratória brasileira. Assim, os haitianos que começaram a chegar a partir de 2010 e os sírios, em 2011, demonstraram que os estudos ainda se eram necessários. No mesmo sentido, afirmam FERNANDES E FARIA ao analisar o fluxo de haitianos:

Por outro lado, este movimento migratório teve efeito positivo de levar o governo e a sociedade civil a iniciar um processo de discussão da legislação migratória, introduzindo nos debates a visão do respeito aos direitos humanos dos imigrantes.³⁵

Assim, o próprio fenômeno migratório, em sua complexidade atual devido à diversidade de atores envolvidos e às novas formas de comunicação e produção no cenário internacional, estimulou a reflexão interna, pois trouxe novas perspectivas e novas abordagens ao tema. Assuntos elementares, como a diferença entre os conceitos “refugiado” e “imigrante”, passaram a ser debatidas novamente, tanto na academia como nas agências governamentais.

Essa diferenciação se faz necessária conquanto permite uma melhor compreensão do objeto do presente trabalho, que foca especialmente nos refugiados e sua integração no plano interno. É certo que, conforme se verá, a própria adequação dos fluxos migratórios à definição

³⁴ Essa distinção se faz necessária, uma vez que, conforme se verá adiante, dois fluxos migratórios importantes ocorridos a partir de 2010, fizeram como que a temática do refúgio fosse questionada – Os Haitianos que ao final não foram considerados refugiados, porém receberam vistos humanitários, e os Sírios, que receberam o status de refugiados.

³⁵ FERNANDES, FARIA, 2016, p.104.

legal de refugiado encontra certas dificuldades na prática³⁶, justamente em função da mencionada complexidade do recente fenômeno migratório.

Para enquadrar o sujeito ao instituto do refúgio não é suficiente restringir o olhar para o indivíduo, mas sim para todo o cenário global que o levou a migrar em situação de emergência. Assim, é possível afirmar que a dificuldade do instituto inicia justamente a partir dessa análise macro com o objetivo de se definir quem é o refugiado. Nessa linha, passa-se à análise sobre a definição legal do refugiado no direito brasileiro.

As crises humanitárias, a repressão e a violação de direitos em determinado território forçam o deslocamento das pessoas, originando a condição de refúgio nos termos da legislação brasileira e no direito internacional. O artigo 1º do Estatuto dos Refugiados conceitua o refugiado da seguinte forma:

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

Ressalta-se, primeiramente, que, por meio da redação acima, o Brasil adotou uma definição ampla, abrangendo as pessoas fugitivas de “graves e generalizadas violações de direitos humanos” à proteção na qualidade de refugiadas. Essa definição, que atende às diretrizes da Declaração de Cartagena de 1984³⁷, é mais ampla do que àquela da Convenção de Genebra de 1951.

Tal definição legal foi importante para classificar o fluxo migratório no Brasil. Afinal, até 1997, a política migratória brasileira era regida pelo Estatuto do Estrangeiro (1980), que fazia menção ao refugiado, porém não o definia³⁸. Além disso, todos os demais destinatários do Estatuto do Estrangeiro – imigrante permanente, turista, em trânsito, entre outros – não eram definidos da forma precisa como o refugiado o foi.

³⁶ Como foi o caso dos haitianos. O CONARE ao entender que os motivos que levaram os haitianos a migrar não se enquadravam na definição legal de refúgio remeteu a questão ao CNIG (Conselho Nacional de Imigração) criado pelo Estatuto do Estrangeiro para enfrentar a questão.

³⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR), 1984. Conclusão pela extensão do conceito de refugiado, considerando a definição já adotada na Convenção de Genebra de 51 e no Protocolo Adicional de 1967, nos termos do item III, parágrafo terceiro da Declaração.

³⁸ Artigo 55, I, c do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980).

O legislador optou por definir as condições de enquadramento do indivíduo em algum tipo de visto³⁹. Ou seja: ao turista seria concedido o visto de turismo, se viesse ao Brasil em caráter recreativo⁴⁰; o visto temporário poderia ser concedido às pessoas que viessem ao Brasil por um motivo jornalístico, acadêmico ou esportivo específico⁴¹; e o visto permanente seria concedido à pessoa que pretendesse se fixar definitivamente no Brasil desde que cumprisse determinados requisitos⁴² – eis uma modalidade de imigrante *stricto sensu* –.

Percebe-se que no texto legislativo não há uma descrição ou contextualização exata sobre o indivíduo que solicita determinado visto. Este seria enquadrado de acordo com as suas pretensões ao entrar no Brasil, além do cumprimento das condições legais. Assim, a definição de refugiado prevista no Estatuto dos Refugiados serviu não somente para aperfeiçoar o instituto, mas também para diferenciar os fluxos migratórios distintos em função dos motivos de deslocamento.

Cabe destacar que o imigrante é titular da decisão de migrar, de se deslocar do local onde se encontra para um outro por diversas razões, dentre elas, melhorias nas condições de trabalho, oportunidades financeiras, relacionamentos, entre outros. Enfim, segundo CARNEIRO, os imigrantes vislumbram “a possibilidade de viabilizar ou ampliar perspectivas de vida”⁴³. É nítido que os motivos econômicos constituem o núcleo principal de motivação para migrar, razão pela qual é possível afirmar que o imigrante é um trabalhador ou pertence a um núcleo familiar onde existe um trabalhador.

Não obstante as dificuldades enfrentadas pelo imigrante, tanto na partida do país de origem, quanto na adaptação no país receptor, a imigração ainda está condicionada à decisão do indivíduo. Isto é, exige uma reflexão prévia e um planejamento financeiro e pessoal.

É justamente os fatores como o poder de decisão, a reflexão e o planejamento prévio que diferenciam o imigrante do refugiado. Percebe-se que, pela descrição legal, os refugiados são, em linhas gerais, a “consequência humana” de graves crises que geram violações de direitos humanos. Nesse cenário, a urgência da situação não permite que o refugiado planeje ou reflita sobre a sua partida, a decisão é tomada em consequência de um fenômeno extremo e se reveste como fuga.

³⁹ Conforme se analisará adiante, a Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) adotou uma redação com formato similar ao Estatuto dos Refugiados, pois em seu artigo 1º também se ocupou em definir os destinatários da lei – apátridas, emigrantes, imigrantes, etc.

⁴⁰ Art. 9º do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)

⁴¹ Art. 13 do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)

⁴² Art. 16 e seguintes do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)

⁴³ CARNEIRO. op. cit. p. 342.

Assim, é o aspecto de emergência que fundamenta o instituto do refúgio com um alto grau de vulnerabilidade do indivíduo, justificando a existência de estruturas normativas e institucionais diferenciadas para lidar com a situação, distintas da situação imigratória. Nesse sentido, afirma CARNEIRO⁴⁴:

Por isso, o refugiado encontra-se, frequentemente, em situação de vulnerabilidade e sua decisão de buscar refúgio em outro país é uma questão de sobrevivência e não um desejo de melhores condições de emprego, salário e qualificação. No entanto, precisamos considerar que, com muita frequência, por trás de uma decisão supostamente livre de emigrar, temos, de fato, uma situação de insustentável precariedade econômico-produtiva, o que pode motivar uma massiva fuga da miséria, e isso também implica em luta pela sobrevivência. Apesar de situações e motivações tão diversas, mesmo os ocupantes das precárias embarcações provenientes do norte da África ou das regiões de conflito no Oriente Médio, aportadas na ilha de Lampedusa, ou em outros pontos do mar Mediterrâneo, necessitam de recursos financeiros que lhes possibilitam pagar o agente facilitador e o seu lugar no barco, algo que demanda, igualmente, uma capacidade mínima de obter empréstimos ou realizar a poupança necessária ao empreendimento.

Todavia, tal liberdade de decisão, que eventualmente distingue o imigrante do refugiado, pode ser questionada, conforme afirma CARNEIRO acima. É certo que determinados cenários político-econômicos compõem situações tão precárias que forçam as pessoas a migrar por uma questão de sobrevivência - não pelos motivos expressos no instituto do refúgio, mas por uma miséria econômica -. Embora a vulnerabilidade nessas situações e a ausência de planejamento prévio ao poder de decisão estejam presentes, esse sujeito imigrante não é enquadrado como refugiado. A migração por si só, independente do motivo principal, já traz certa vulnerabilidade ao indivíduo que deve ainda lidar com outros desafios que aumentam esse estado, a exemplo: das adaptações culturais e linguísticas, da diminuição de direitos no país receptor, da necessidade de estabelecer uma nova relação com as suas origens e da própria situação de fragilidade econômica. Enfim, a condição de extrema vulnerabilidade não é reconhecida nos instrumentos jurídicos, e, portanto, o imigrante econômico não é destinatário das mesmas garantias e proteções previstas aos refugiados⁴⁵.

⁴⁴ CARNEIRO. op. cit. p. 343.

⁴⁵ Leite elenca que o avanço na estrutura do direito internacional dos direitos humanos propiciou melhorias no reconhecimento de direitos dos imigrantes, elencando ainda diversas comissões, convenções e conferências internacionais realizadas desde a década de 90 até a atualidade que focaram nessa temática. Todavia, a soberania dos estados e o caráter protetivo de suas políticas migratórias especialmente com relação ao seu mercado de trabalho, ainda impedem o reconhecimento pleno dos direitos aos imigrantes. Questões como combate ao terrorismo e crise financeira são utilizadas de forma recorrente para justificar políticas concretas

Percebe-se, assim, que a atual estrutura prevista no cenário internacional e recepcionada até pelo Brasil foi capaz de classificar os níveis de vulnerabilidade em função dos motivos que levaram o indivíduo a migrar. Deixou-se, desta forma, os refugiados no topo da escala dos vulneráveis, justificando, assim, um tratamento diferenciado e mais benéfico em detrimento dos demais integrantes dessa escala. A respeito, afirma LEITE:

A contextualização histórica das práticas nacionais e internacionais sobre o refúgio não deixa dúvida de que, nesse estado de coisas, o instituto do refúgio corre um elevado risco de se consolidar como instrumento seletivo e, portanto, de valores contrários às conquistas verificadas no âmbito do Direito Internacional dos direitos humanos.⁴⁶

A seletividade do sistema do refúgio, pode trazer perdas nas garantias de direitos aos demais fluxos migratórios, contrariando os princípios norteadores dos direitos humanos. Da mesma forma, ante a configuração econômica mundial na atualidade e os efeitos da globalização na circulação de bens e pessoas, é possível entender que a distinção entre refugiados e imigrantes não foi um mero acaso dos acontecimentos, mas fruto das opções realizadas no âmbito internacional e utilizadas como justificativas pelos Estados soberanos⁴⁷.

A importância da contextualização até então realizada serve para entender a complexidade de todo o fenômeno migratório, passando pelos elementos que compõem a vulnerabilidade do refugiado até o desenvolvimento do instituto⁴⁸. A análise crítica do cenário atual brasileiro, incluindo os aspectos históricos, normativos e institucionais, pode auxiliar na construção de elementos que devem ser considerados nas ações destinadas à integração dos refugiados no plano interno. Conforme se verá, práticas antigas não são mais suficientes ante a evolução do fenômeno migratório.

Assim, se faz necessária uma análise acerca das características dos atuais fluxos migratórios recebidos pelo Brasil, para a compreensão da sua vulnerabilidade e quais desafios as ações governamentais enfrentam diante dessas demandas.

de fechamento de fronteiras levando a um movimento de “desproteção dos migrantes”. LEITE. op. cit. p. 174 – 177.

⁴⁶ LEITE. op. cit. p. 40.

⁴⁷ LEITE. op. cit. p. 3.

⁴⁸ Reconhece-se as consequências e os aspectos críticos da seleção refugiados e imigrantes. Atenta ao foco deste trabalho, no presente ensaio, pretendeu-se analisar o instituto do refúgio no plano nacional e no estado em que se encontra sem questionar ou analisar os motivos que levaram à distinção entre imigrantes e refugiados.

1.3. Os impactos dos fluxos migratórios de refugiados no Brasil a partir de 2010 – a compreensão acerca da complexidade das crises humanitárias na atualidade.

O Brasil, inserido no contexto internacional e complexo das migrações, conforme discorrido acima, passou a apresentar, a partir de 2010, dados relevantes com relação à recepção de refugiados. No período compreendido entre 2010 e 2015, as solicitações de refúgio aumentaram 2.868%, passando de 966 em 2010 para 28.670 em 2015. Entre 2010 e 2017, o Brasil recebeu 126.102 solicitações de refúgio⁴⁹.

Ainda, até 2010, havia somente 3.904 refugiados reconhecidos no Brasil e, ao final de 2017, já se computavam 10.145 refugiados⁵⁰. Percebe-se uma alteração drástica nos números e dados relacionados ao refúgio a partir de 2010, emitidos por agências/autoridades governamentais e organismos internacionais que lidam com a matéria, a saber: Ministério da Justiça, Polícia Federal, Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)⁵¹, Agência do ACNUR no Brasil, dentre outros⁵².

Os dados apresentados denunciam a magnitude do problema, uma vez que as solicitações de refúgio antes de 2010 ocorriam em taxas menores e não incitavam a pauta governamental nem estimulavam discussões intensas sobre o tema. A partir do ano em referência, no entanto, os dados apresentados provocaram o início das reflexões sobre as estruturas internas do país para o acolhimento dessas pessoas.

Esse aumento no fluxo migratório intensificou os desafios do Brasil como receptor de refugiados. Dentre os desafios enfrentados destacam-se: a sua integração pacífica na sociedade, o atendimento nos serviços públicos básicos e a regularização de sua situação migratória, dentre outras questões que se acentuaram, especialmente pela situação de grande vulnerabilidade dos refugiados em detrimento de outros fluxos migratórios já experimentados pelo país.

O fluxo migratório de refugiados no Brasil, além de trazer novos desafios estruturais, estimulou diversas reflexões críticas, dentre elas a eficácia dos institutos até então existentes no país que passaram a ser “testados”. Além disto, a demanda dos grupos que passaram a ser

⁴⁹ ⁴⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018.

⁵⁰ _____, 2018.

⁵¹ Órgão interministerial, liderado pelo Ministério da Justiça, criado pela Lei nº 9.474/1997 (Estatuto dos Refugiados), cujo objetivo é coordenar as ações de regularização e reconhecimento do refugiado como tal, bem como de elaborar medidas para garantir a proteção e segurança dessas pessoas.

⁵² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018.

recepcionados no Brasil e a resposta do país ao fenômeno migratório, antecipando-se às tendências e/ou agindo à medida que os desafios foram apresentados.

A maior parte de solicitações compreendidas entre 2010 a 2016 foram de sírios e haitianos⁵³, sendo que cada fluxo possui características próprias em função do histórico e eventos ocorridos em cada país, conforme o caso⁵⁴.

É importante salientar a importância do fluxo haitiano para a retomada da temática do refúgio no Brasil em seus diversos aspectos, tanto pela história da vulnerabilidade centenária dessa população⁵⁵, compondo os números internacionais de deslocados, quanto pelo fato de que a sua presença intensa no Brasil a partir de 2010, passou a influenciar todo o cenário jurídico, institucional e histórico ora analisados, o que fortalece os debates propostos no presente trabalho.

Além da conjuntura histórica, política e econômica determinante para os *déficits* estruturais do Haiti, impedindo o desenvolvimento da população que enfrenta grandes desafios no acesso aos direitos e serviços públicos básicos, os surtos de cólera⁵⁶, as inundações, os terremotos e os furacões são fatores que agravam o quadro. Em 2010, por exemplo, um terremoto de grande escala assolou o país, prejudicando a estrutura básica mínima do Haiti.⁵⁷

Assim, o Brasil passou a ser um novo destino escolhido pelos haitianos que chegavam por meios precários e perigosos. Muitos deles utilizavam os “serviços” ilegais de coiotos que cobravam valores exorbitantes⁵⁸ e ainda expunham os haitianos a crimes como furtos e roubos de seus pertences durante a trajetória⁵⁹.

⁵³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016. Destaca-se que em 2015 contabilizou-se 75 mil haitianos no Brasil

⁵⁴ _____, 2018.

⁵⁵ País caracterizado por um grande fluxo emigratório, justificado principalmente por sua trajetória de independência da França no início do século XIX, tem sua história marcada por uma sucessão de eventos e processos que contribuíram para o agravamento das condições de vida e situação econômica no país desde então. Os embargos sofridos e os pagamentos de indenizações à França acordados no processo de independência, sucedidos por crises de instabilidade políticas, ocupações, guerras civis e até catástrofes naturais, justificam sua vulnerabilidade. Os resultados e impactos desses acontecimentos foram se acumulando no decorrer da história e compõem os principais elementos que justificam a atual situação do País – uma população com 10,1 milhões de pessoas, sendo que 54% (cinquenta e quatro por cento) vive com menos de US\$ 1,9 por dia. WORLD BANK GROUP, 2016.

⁵⁶ Surto relevante ocorrido em 2010, com grande número de afetados e aproximadamente 4 mil mortos.

⁵⁷ Após o terremoto, 45 mil pessoas ficaram sem o acesso a eletricidade e 500 mil deixaram a capital Porto Príncipe para outras regiões do país.

⁵⁸ A ação dos coiotos inicia-se com a “venda” da ideia de que a crise econômica não afetou o Brasil, de que há carência de mão-de-obra e empregabilidade instantânea no país, cujos salários podem chegar a R\$4.000. O acesso ao “Eldorado Brasileiro” tem um custo que pode variar de US\$1.000 a US\$4.500, dependendo do “serviço” pretendido ou persuasão dos coiotos. (FERNANDES, FARIA. op. cit. p. 98)

⁵⁹ O fluxo migratório inicial se deu pelas vias terrestres, a partir de Lima (Peru) ou Quito (Equador), até as regiões fronteiriças do Brasil, especificamente de Tabatinga, no estado do Amazonas, Assis Brasil, Brasília e

O Brasil, por não estar preparado para o alto fluxo dos haitianos que chegaram⁶⁰, especialmente em zonas fronteiriças do Brasil com estrutura também frágil, encontrou desafios político–institucionais. Dentre as questões colocadas em debate, destacam-se a sujeição dos haitianos aos instrumentos jurídicos até então disponíveis a forma de recepção nos locais em que chegavam, a emissão de documentos pelas autoridades, dentre outros.

Alguns relatos de pesquisadores que compareceram nas regiões fronteiriças demonstram o despreparo das autoridades para lidar com esse fluxo migratório já em 2.012:

As reportagens tratavam de um assunto recorrente, o descaso do Estado brasileiro em relação aos haitianos, as notícias diziam que o local estava sem pagamento do aluguel, em casa de cinco quartos, uma sala, uma cozinha e um galpão de madeira ao fundo, o abastecimento de água suspenso, eletricidade cortada e sem abastecimento regular de alimentação, os haitianos estariam passando fome. Por incrível que parecesse, não era um sensacionalismo da mídia.⁶¹

Além das condições precárias em que foram recepcionados, ao menos no início desse fluxo, muitos haitianos, em função do endividamento financeiro, já chegavam acompanhados do medo de não serem legalmente recepcionados no Brasil ou de não conseguirem recuperar a quantia dispendida no trajeto⁶².

O CONARE não enquadrou os haitianos como refugiados, com base no artigo 1º do Estatuto dos Refugiados, e encaminhou a demanda para o CNIG (Conselho Nacional de Imigração)⁶³, que emitiu a Resolução Normativa nº 97, permitindo a concessão de visto com caráter humanitário aos haitianos, previsto no Estatuto do Estrangeiro Lei nº 8.815/1.980, em função do agravamento das condições de vida no país após o terremoto em 2.010. Apesar disto, entre 2.010 a 2.017 computaram-se 52.243 solicitações de refúgio por parte dos haitianos e somente dois deles foram considerados refugiados⁶⁴.

A breve contextualização sobre o caso dos Haitianos acima serve somente para que se compreenda o cenário migratório ao qual os refugiados sírios também foram inseridos. Ambos os fluxos chegaram em períodos próximos e enfrentaram a mesma realidade, o que

Epitacolândia, no estado do Acre, ou Corumbá, no Estado de Mato Grosso do Sul. FERNANDES, FARIA, op. cit. p. 97-98

⁶⁰ Em 2010 foram registrados pequenos grupos, porém, ao final de 2011 contabilizavam-se mais de 4 mil haitianos. (DUVAL, FARIA. op. cit. p. 99)

⁶¹ CONTIGUIBA, Marília Lima Pimentel, CONTIGUIBA, Geraldo Castro, 2016, p. 182

⁶² FERNANDES, FARIA. op. cit. p. 98

⁶³ Criado pelo Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815/80.

⁶⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. op. cit. p. 34

fortalece a importância de se discutir o refúgio e as políticas internas, principalmente a partir de 2.010.

Todavia, em função da delimitação do presente trabalho, ao analisar especificamente as ações voltadas aos refugiados e considerando que os haitianos não foram classificados como tais⁶⁵, o fluxo migratório dos sírios será o enfoque principal.

Uma contextualização ao sujeito se faz necessária para que seja possível compreender a retomada da discussão acerca do instituto do refúgio e o grau de vulnerabilidade que os refugiados sírios chegaram no Brasil. Essas noções fundamentarão as análises posteriores, levando ao questionamento crítico sobre as ações governamentais adotadas para lidar com esses fenômenos e os instrumentos (legislativos e institucionais) empregados.

Desta forma, passa-se ao breve histórico do fluxo migratório sírio que impactou não somente o Brasil, mas também repercutiu fortemente no cenário internacional, ante a crise generalizada no país e na região, gerando altos índices de deslocamentos populacionais⁶⁶.

1.3.1. A crise na Síria e os refugiados sírios – delimitação do fluxo migratório desenvolvido no trabalho

A Síria enfrenta uma guerra civil com proporções mundiais desde 2.011. Tal circunstância vem se intensificando a cada ano, o que já gerou 6,3 milhões de refugiados, 6,2 milhões de deslocados internos e 146.700 solicitantes de asilo até momento⁶⁷. Dentre os números computados nos últimos anos de refugiados no mundo, a crise na Síria ainda é a responsável pela geração do maior fluxo.

A primavera Árabe iniciada na Tunísia em 2.010 se espalhou para outros países da região, influenciando tardiamente as manifestações da Síria tardiamente (em 2.011). Esse movimento popular tinha como mote a “dignidade”, reivindicando especialmente a transição

⁶⁵ Grande foi a discussão acerca da classificação dos haitianos e a interpretação da sua condição sob a óptica da definição do refúgio. Destacam-se alguns trabalhos acadêmicos que criticaram a concessão de visto humanitário aos haitianos que, diante da sua condição, deveriam ter sido enquadrados como refugiados: VENTURA, 2016.

⁶⁶ Essa crise humanitária é a maior registrada desde a segunda guerra mundial e tem afetado de forma drástica os países que fazem fronteira com a Síria (especialmente Turquia, Líbano e Jordânia) que recebem os refugiados em maior quantidade por questões geográficas. Além disso, a tentativa de fuga dessas pessoas tem gerado outros eventos marcantes e dramáticos como os naufrágios no mar mediterrâneo, bem como a crise da política migratória da Europa, trazendo repercussão mundial sobre o tema. Só em 2015 foram registradas 4.913 mortes ocorridas na travessia. Dados disponíveis em: <http://www.ibdmar.org/2017/01/travessia-do-mediterraneo-o-enorme-saldo-de-migrantes-e-refugiados-mortos-em-2016/>, acessado em 15/07/2017. INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO AO MAR – IBDMAR, 2016.

⁶⁷ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), 2018.

do regime desses países para a democracia, a garantia de direitos humanos e emprego para a população.

A prisão de crianças e adolescentes que haviam grafitado um muro em uma escola em Der'a, em cuja mensagem eles pediam a queda do regime de Bashar Al Assad, foi um dos eventos que deu início ao que hoje se denomina a crise da Síria. Em março de 2.011, uma manifestação foi realizada pela população local para a soltura das crianças e dos adolescentes presos, resultando na morte de quatro civis. O resultado dessa manifestação provocou outra ainda maior, com a participação de mais de vinte mil pessoas.

A partir de então, as manifestações ocorriam diariamente, especialmente nas cidades de Homs, Hama, Lattakia e região periférica de Damasco. O incidente com as crianças e os adolescentes de Der'a era associado com a demanda da população por liberdade, políticas que aumentassem o emprego e atos contra a corrupção, sempre terminando com um saldo de mortos e feridos⁶⁸.

O governo sírio dizia que as manifestações representavam uma conspiração internacional de “forças imperialistas” e que queriam gerar a instabilidade do país e da região⁶⁹, justificando, assim, a atuação truculenta contra os manifestantes, vítimas fatais⁷⁰. A partir de então, vem ocorrendo uma sequência de ações governamentais, com o uso excessivo de força, execuções, detenções arbitrárias, práticas de tortura, dentre outras violações de direitos humanos⁷¹.

De forma antagônica às repostas por meio de forças militares nas ruas contra os manifestantes, o governo sírio apresentou em abril de 2.011 alguns passos direcionados à reforma política e legislativa. Em seguida, anunciou também a instauração de uma “Comissão Nacional de Diálogo”⁷². Todas essas medidas se contrapunham à constante atuação violenta contra os civis e manifestantes, alegando o governo sírio que diversos grupos terroristas estavam atuando e se apropriando das manifestações para cometer crimes.

⁶⁸ MCHUGO, 2014, p. 222

⁶⁹ Conforme relatório emitido pela Comissão Independente Internacional de Investigação sobre a República Árabe da Síria, apresentado na 17ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. UNITED NATIONS, 2011. p. 8.

⁷⁰ Notícia veiculada na mídia em 2011 demonstrando a resposta do governo Sírio às manifestações. SYRIA, 2011.

⁷¹ Conforme relatório emitido pela Comissão Independente Internacional de Investigação sobre a República Árabe da Síria, apresentado na 17ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. UNITED NATIONS, 2011. p. 10 – 15.

⁷² Dentre as propostas, destacam-se: formação de um novo governo, declarar estado de emergência, extinção do Superior Tribunal de Justiça do Estado, novas regulações garantindo o direito de reunião para manifestações pacíficas, dentre outros. . UNITED NATIONS UN, 2011. p. 9.

A resposta inicial do governo sírio, com o objetivo de controlar as manifestações por meio da força, trouxe o resultado inverso, acelerando a organização e a articulação de grupos armados opositores ao governo. Afirma MC HUGO⁷³:

The inadequate response by the government nudged the country onto a downward slope. This accelerated into a vicious spiral, as the security forces showed that many of their members did not know how to handle peaceful demonstrations without responding brutally. Snipers on roof tops targeting individuals in the crowd provided a striking contrast to crowd control in Jordan around the same time, where the police politely martialled the protesters and even provided them with bottles of water.

Pelo número crescente de manifestações, mortos e feridos, é possível perceber que em um curto período de tempo, a situação inicial – manifestação popular por melhorias e reformas do governo – se transformou em um embate sangrento entre o governo e as diversas camadas de grupos armados e opositores⁷⁴. Diante do rápido agravamento da situação, é difícil inclusive delimitar um fato ou data específica que sirva como ponto de inflexão para o início efetivo da guerra civil na Síria⁷⁵.

Em julho de 2.011 o “Free Syrian Army” foi criado por oficiais desertores do governo, clamando pelo fim das execuções e da violência contra os civis. A criação desse exército por desertores do governo sírio aponta para certo enfraquecimento da coesão dos integrantes das forças militares do país.

Todo esse cenário passou a estimular a ação de outros Estados e organizações no âmbito internacional. Em novembro de 2.011, a Síria foi suspensa da Liga Árabe em função da resposta violenta do regime à população, bem como sofreu embargos e sanções de diversos países e organizações regionais.

Ainda, o Conselho de Segurança da ONU passou a se manifestar por meio da deliberação de resoluções no sentido de estancar o caráter violento da situação no país. Essas deliberações foram importantes para que se pudesse compreender como os demais Estados se posicionavam formalmente com relação à atuação do governo sírio.

⁷³ MCHUGO. op. cit. p. 224.

⁷⁴ Em junho de 2011, após três meses do início das manifestações, 8.000 pessoas já haviam cruzado a fronteira da Turquia, 3.400 para o Líbano e 1.000 para a Jordânia e 2.000 pessoas já haviam sido contabilizadas como mortas. UNITED NATIONS, 2011. .Após um ano do início das manifestações já eram contabilizados 500 mil refugiados e dois milhões de deslocados internos. Dados apresentado pela Agência da ONU para Refugiados. NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL ONUBR, 2012.

⁷⁵ MCHUGO. op. cit. p. 225

As duas resoluções foram discutidas pelo Conselho de Segurança: a primeira, em outubro de 2011, que deveria aprovar uma resolução para que a violência aplicada aos civis pelo governo sírio fosse imediatamente cessada; e a segunda, em fevereiro de 2012, no sentido de aprovar uma resolução para que todas as partes envolvidas – governo sírio e grupos armados da oposição – parassem imediatamente com os atos violentos e represálias. Nenhuma das resoluções foi aprovada em função dos vetos da China e Rússia, dois dos cinco membros permanentes do órgão com poder de veto⁷⁶. Foi possível compreender, então, que o governo Sírio tinha o apoio da China e Rússia.

A cada veto do Conselho de Segurança, os números de vítimas fatais aumentavam de forma exponencial.⁷⁷ Em julho de 2012, Aleppo se transformou em uma zona de guerra com a ocupação de alguns grupos opositores e o combate com o governo sírio. Nesse momento, as organizações internacionais em crises humanitárias, como a Cruz Vermelha, atestavam que a situação na Síria já havia tomado proporções de guerra civil⁷⁸.

O Conselho Nacional Sírio, que estava tentando se articular e ganhar força desde seu surgimento em outubro de 2011, finalmente foi reconhecido por Estados ocidentais, pela Turquia e por alguns países do Golfo, a partir de dezembro de 2012, em função da união com diversos outros grupos para criar uma coalisão nacional de oposição. Todavia, esse Conselho perdeu força com a renúncia do seu líder Moaz al-Khatib. Tal figura garantia o apoio de grupos e coalisões heterogêneas uma vez que ele tinha como bandeira a luta pela igualdade de todos os grupos da sociedade síria – sunitas, alawitas, cristãos, dentre outros. A sua renúncia se deu pela frustração com a falta de suporte da comunidade internacional ao tentar articular um acordo com o regime sírio⁷⁹.

Em março de 2013 já era possível verificar uma articulação maior das forças rebeldes que dominavam determinadas regiões. No mesmo ano, o regime sírio, com o apoio de soldados do Hezbollah, retomou a cidade de Qusayr, próxima à fronteira libanesa, demonstrando a existência de mais um aliado internacional atuando em favor do regime⁸⁰. O ato trouxe consigo um aumento no nível de violência, uma vez que bombas químicas

⁷⁶ O primeiro veto ocorreu na reunião 6.627 do Conselho de Segurança em 04 de outubro de 2011. Ressalta-se que o Brasil se absteve de votar. UNITED NATIONS, 2011. O primeiro veto ocorreu na reunião 6627 do Conselho de Segurança em 04 de outubro de 2011. Ressalta-se que o Brasil se absteve de votar. O segundo veto ocorreu na reunião 6711 do Conselho de Segurança em 4 de fevereiro de 2012. UNITED NATIONS, 2012.

⁷⁷ O número de mortos subiu de 1.000 por mês, para 5.000 por mês. ADAMS, 2015. p. 5

⁷⁸ MCHUGO. op. cit. p. 228

⁷⁹ MCHUGO. op. cit. p. 229

⁸⁰ MCHUGO. op. cit. p. 229

passaram a ser usadas, matando centenas de pessoas no subúrbio de Damasco, incluindo os civis, as crianças e mulheres.

Do outro lado, alguns grupos islâmicos passaram a lutar com o *Free Syrian Army*, trazendo maior relutância dos países ocidentais em apoiar o grupo. Assim, em dezembro de 2013, os Estados Unidos e a Inglaterra suspenderam o apoio declarado ao grupo, visto que as forças rebeldes passavam a se multiplicar em diversas facções e os seus integrantes transitavam de um grupo para outro, demonstrando a grande volatilidade dessas formações. Com isto, os países apoiadores viram que o rastreamento das ações do grupo por meio da ajuda destinada era quase impossível.

Nesse mesmo período, começou-se a notar uma grande participação de soldados estrangeiros. O *Islamic State in Iraq e Shaam* (ISIS) tornou-se ativo e com força na Síria, quando tomou a região de Raqqa. Em dezembro de 2013, o grupo já controlava regiões importantes na fronteira com a Turquia e era considerado como a força rebelde mais articulada e eficaz ao norte da Síria⁸¹. Essa articulação trouxe mais um aspecto à guerra, a adoção de práticas terroristas e o seu fortalecimento, preocupando ainda mais atores internacionais.

Percebe-se que inúmeros atores passam a influenciar o cenário de conflito da Síria a partir de 2012. A questão ultrapassa um combate bilateral – governo sírio *versus* manifestantes – para ser um combate multilateral, com diversas forças opositoras articuladas e apoiadas por Estados e organismos internacionais. Essa atuação multilateral trouxe para a guerra na Síria um caráter sectário, proporcionando um cenário fértil para que vários grupos pudessem se organizar e atuar regionalmente para a ocupação violenta de territórios, conforme afirma MCHUGO⁸²:

There are few predictions for a military victory for either side. In fact, it is no longer accurate to speak of the conflict as two sided. There has been serious fighting between rebel groups, as well as kidnapping and brigandage by criminal elements who are sometimes attached to one or other party in the conflict.

Além disso, os curdos ao norte do país, especificamente na fronteira com Turquia e Iraque, passaram a fortalecer a sua causa aproveitando o cenário de luta, para ocupar e controlar as áreas. A maior reivindicação dos curdos é justamente garantir um

⁸¹ MCHUGO. op. cit. p. 258

⁸² MCHUGO. op. cit. p. 233

enquadramento pluralístico ao país, permitindo que minorias tenham garantias e direitos civis iguais⁸³.

Nesse período, outros dois vetos⁸⁴, também pela China e Rússia, em resoluções propostas no âmbito do Conselho de Segurança, demonstraram uma clara divergência entre os países integrantes do Órgão com relação às medidas que poderiam ser tomadas ao caso sírio – e, por consequência, agravaram a situação –. Assim, conclui o relatório emitido pela Comissão Internacional Independente de Investigação da República Árabe da Síria ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em fevereiro de 2014:

The five permanent members have failed to take action on other grave violations that equally threaten international peace and security. Such inaction has provided the space for the proliferation of actors in the Syrian Arab Republic, each pursuing its own agenda and contributing to the radicalization and escalation of violence. The Security Council bears this responsibility.⁸⁵

Nesse mesmo sentido, uma resolução votada pelo Conselho de Segurança da ONU em dezembro de 2015, propunha aproximar os integrantes do governo da Síria a grupos opositores para iniciarem uma negociação com os objetivos de: estabelecer uma transição política a partir de janeiro de 2016 e elaborar uma nova constituição e planejamento de eleições em até 18 meses⁸⁶.

Todavia, em fevereiro de 2018, a Resolução nº 2.401 do Conselho de Segurança vem reafirmar que essa transição política ainda não ocorreu e solicita a cessação de hostilidades entre as partes envolvidas. A Resolução descreve o cenário contemporâneo da Síria: escalada de atos violentos em diversas regiões do país (Damasco e Ghouta), o isolamento de mais 2.5 milhões de pessoas que não conseguem receber ajuda humanitária por estarem em locais de difícil acesso, existência de diversas pessoas detidas incluindo crianças e mulheres, dentre outras urgências humanitárias⁸⁷. Por fim, ela menciona que as outras sete resoluções, votadas desde 2014, foram implementadas de forma insuficiente e não geraram os efeitos esperados, demonstrando que ainda está longe de se alcançar uma resolução pacífica.

Até o momento, após mais de sete anos do início das manifestações e sem sinais efetivos de que o conflito esteja direcionando a um fim, a síria ainda é o país responsável pela

⁸³ MCHUGO. op. cit. p. 258

⁸⁴ O terceiro ocorreu em julho de 2012 e o quarto em maio de 2014.

⁸⁵ UNITED NATIONS, 2014.

⁸⁶ _____, 2015.

⁸⁷ _____, 2018.

geração do maior número de refugiados e deslocados internos no mundo. Estima-se que de 2.016 para 2.017 houve um aumento de 14% no total de refugiados sírios.

A atuação humanitária aos civis que se encontram deslocados ou em áreas de difícil acesso na Síria se dá pelo estado instável de ocupação em cada localidade. Há regiões em que o regime sírio tem controle total e outras onde não há presença governamental, sendo ocupada por rebeldes de diversos grupos.

Diante de toda a influência internacional e de grupos regionais⁸⁸ demonstrada acima, é possível compreender a grande complexidade na análise da guerra síria, considerando os eventos passados e os que ocorrem a ano.

A dificuldade se dá, ainda, na formulação de hipóteses de resolução do conflito, justamente pela diversidade de atores que o influenciam em variadas instâncias. As potências mundiais, os grupos regionais, as organizações políticas, os grupos e as forças armadas locais e internacionais encontraram na instabilidade do país uma possibilidade de fortalecerem a sua influência ou de articularem o exercício de poder em regiões específicas.

Assim, medidas para solucionar a questão são ventiladas tanto no âmbito internacional – discussões e deliberações de resolução em órgãos da ONU – quanto por estratégias locais de diálogo. Ocorre que, em função da pluralidade de atores e interesses, propor alternativas se torna cada vez mais complexo e demanda profundos esforços de articulação entre as partes envolvidas. Em função do envolvimento de organizações regionais, tais como o Hezbollah e grupos apoiados pela República Islâmica do Irã, não somente a Síria, mas toda a região, se torna instável. Conforme expressa MCHUGO⁸⁹:

Although Syrians are the only people who can bring the Fighting to an end, their country has, as so often before, become the plaything of foreign interests. But the agony is not confined to Syria. It is spreading out across what was once Greater Syria, into Turkey and Iraq, but specially into Lebanon and Jordan.

Efetivamente, a instabilidade também está se espalhando por outros países da região, não somente pelo conflito em si, mas também pelo fato de que países com pouca estrutura estão acolhendo, de forma emergencial, milhões de refugiados que chegam com um alto grau de vulnerabilidade. A exemplo do Líbano, que hospeda atualmente uma grande parte dos

⁸⁸ Grupos combatentes na região: Al Qaida, ISIL (Estado Islâmico no Iraque e Levante), Al-Nusra Front, entre outros.

⁸⁹ MCHUGO. op. cit. p. 235

refugiados vindos da Síria – são um milhão de refugiados contra uma população libanesa de cinco milhões –⁹⁰. Outro exemplo é a Turquia, principal destino dos refugiados sírios em 2.017, acolhendo 3.424.200 milhões de refugiados sírios⁹¹.

A vulnerabilidade dos refugiados do conflito sírio, intensificada pela forma como a guerra se estruturou no início e como diversos atores passaram a integrá-la, utilizando métodos violentos e práticas terroristas, inclusive contra os civis, é vista diariamente em matérias jornalísticas e em dados disponibilizados pelas agências internacionais. Os resultados da guerra contribuem para que o cenário seja considerado como a pior crise humanitária dos últimos tempos⁹².

Diferentemente do passado recente, em que a Síria era caracterizada como um país receptor de refugiados, na atualidade, ela passou a ser um dos quatro países que mais “geram” refugiados no mundo. Na invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2.003, a Síria foi um destino dos iraquianos que fugiam, especialmente para a região de Damasco⁹³. Inclusive, os esforços da Síria durante a guerra do Iraque e a recepção de milhares de refugiados palestinos e somalianos desde a metade do século XX, foram reconhecidos no relatório emitido pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos na ONU e publicado em 2.011⁹⁴.

Além disso, durante a invasão israelense no Líbano em 2006, uma grande parte da infraestrutura reconstruída após o final da guerra civil libanesa no sul do país, com a ajuda da Europa, foi novamente destruída. Mais de 400.000 mil libaneses encontraram refúgio na Síria e foram hospedados por famílias sírias⁹⁵.

Diante da análise histórica dos conflitos ocorridos no Oriente Médio, percebe-se que eventos anteriores à guerra da Síria já impactavam no número de refugiados e deslocados internos no mundo⁹⁶. Porém, somente a recente crise da Síria associada ao recebimento de um

⁹⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), 2017.

⁹¹ _____, 2017. A Turquia ficou em primeiro lugar no ranking de países que mais recebem refugiados no mundo, além dos sírios, recebeu iraquianos, afegãos e iranianos.

⁹² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR), 2015.

⁹³ MC HUGO afirma que o período de acolhimento de refugiados pela Síria em função da guerra no Iraque foi pouco noticiado na mídia ocidental: The US-led invasion of Iraq (2003) would put yet further strains on Damascus. Syria became a destination for those fleeing the violence in Iraq. A trickle became a flood until the number of refugees reached 1.2 million. Those with money caused a boom which inflated rents in the Damascus property Market and excluded many young Syrians from it, while de poorer refugees competed with the shoe-shine boys of Syrian cities and their children put additional strain on Syria’s education system. Such matters seemed often to be barely noticed in the West.” MC HUGO. op. cit. 210)

⁹⁴ Trecho do Relatório: Trecho do Relatório: Human Rights Council Seventeenth session. UNITED NATIONS, 2016. p.10.

⁹⁵ MCHUGO. op. cit. p. 213

⁹⁶ O Brasil foi receptor de refugiados iraquianos, porém o número foi inexpressivo se comparado com o caso da Síria. Atualmente, há um agravamento da situação no Iraque em função do extremismo religioso e regiões

número expressivo de haitianos foram capazes de provocar o Brasil a pensar sobre a política de refúgio e recepção de pessoas nessas condições.

Com a crise na Síria, o Brasil passou a ser reconhecido internacionalmente como o país da América Latina que mais acolheu refugiados proveniente do país⁹⁷. Afinal, os sírios representaram o maior número de refúgios concedidos no Brasil até 2.017⁹⁸ (39% dos refugiados reconhecidos), sendo a nacionalidade que teve maior reconhecimento CONARE.

Destaca-se que as migrações árabes para o Brasil não passam a ser uma novidade em função da crise da Síria. Essas migrações remontam ao século XIX, quando ocorreram por diversos motivos, especialmente por sírios e libaneses. Assim explica o Professor Paulo Daniel Elias Farah:

As causas da migração variam de acordo com a época. Até a Primeira Guerra Mundial, conflitos locais, massacres de minorias religiosas da região e o crescimento demográfico do Oriente Médio representam fatores importantes. Nessa época, a grande maioria dos imigrantes árabes que chegaram à América era cristã (mormente maronita, ortodoxa e melquita), embora houvesse, em menor quantidade, mulçumanos e judeus.⁹⁹

Além do primeiro fluxo de imigrantes identificado acima, a segunda metade do século XX também foi marcada por um fluxo migratório, especialmente devido pela ocupação na Palestina e pelos conflitos na região do Líbano¹⁰⁰. Diferentemente do perfil dos imigrantes árabes que chegaram no início no século XX ao Brasil, dos que chegaram na segunda metade do século e dos refugiados sírios atualmente recepcionados pelo Brasil, em sua maioria, eram/são mulçumanos.

A compreensão histórica acerca das migrações árabes no Brasil, permite uma análise crítica e investigativa sobre a recepção atual dos sírios e a sua integração no plano interno, por diversas perspectivas: (i) pela fonte oral com o resultado das entrevistas realizadas com os refugiados, que serão analisadas no capítulo final do presente trabalho, (ii) pela análise documental ao desenvolver o estudo acerca da legislação que facilitou a concessão do refúgio para os solicitantes sírios¹⁰¹.

dominadas pelo ISIS. Em 2016 foram autorizadas 18 concessões de refúgio para iraquianos no Brasil. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018.

⁹⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR), 2015.

⁹⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018.

⁹⁹ FARAH, 2010. p. 47.

¹⁰⁰ FARAH. op. cit. p. 48.

¹⁰¹ Emissão da Resolução CONARE nº 17 que será analisada mais adiante no presente trabalho.

Atualmente, a situação na Síria está distante de um término ante a ausência de diálogo internacional e nacional e a instabilidade em todo Oriente Médio é real. Os últimos relatórios emitidos por organizações internacionais afirmam que houve uma redução no uso da violência, porém os civis ainda sofrem com graves violações de direitos humanos, justificando o alto nível de vulnerabilidade com o qual se deslocam¹⁰². E, essa vulnerabilidade deve ser considerada pelo Brasil ao acolher esses refugiados.

Uma vez apresentado o cenário atual da crise na Síria e da instabilidade do Oriente Médio, fundamental para entender o problema de refúgio no Brasil, justifica-se a delimitação desse grupo para o desenvolvimento do presente trabalho e passa-se a aprofundar um pouco mais o processo migratório deste grupo.

1.4. A atuação internacional do Brasil e a recepção dos Sírios no plano interno – reflexões sobre as estruturas de acolhimento

Além da Síria e do Haiti mencionados acima, o cenário internacional aponta níveis altíssimos de deslocamentos e fluxos migratórios forçados em razão de guerras, violências e perseguições. Em relatório recente emitido pelo ACNUR, aponta-se que o deslocamento forçado em 2017 atingiu o número mais alto já registrado, sendo 68,5 milhões de pessoas deslocadas no mundo, dentre as quais 25,4 milhões são refugiadas¹⁰³. Todos esses dados trazem grande repercussão mundial e incitam à reflexão da opinião pública, além de exigirem uma maior atenção das autoridades e Estados, demandando mobilizações globais e respostas imediatas¹⁰⁴.

Assim, compreender que o conflito sírio ainda não atingiu a sua fase final e que o Oriente Médio pode originar outras tensões que forcem seus nacionais e os refugiados sírios que ali já se encontram em situação vulnerável a se deslocarem novamente, traz a ideia de que a recepção dessas pessoas pelo Brasil não é momentânea ou de curto prazo.¹⁰⁵

¹⁰² UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS: OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, 2017.

¹⁰³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR), 2018. Contribuíram para esses dados também as crises no Sudão do Sul, República Democrática do Congo, refugiados rohingya deslocados de Mianmar. Recorde pelo quinto ano consecutivo com um aumento de 2,9 milhões de refugiados entre 2016 e 2017.

¹⁰⁴ Como foi o caso da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Imigrantes de 2016 da ONU e o Pacto Global para Refugiados, que serão analisados no próximo Capítulo.

¹⁰⁵ Lembrando que de acordo com o último relatório emitido pelo ACNUR, o conflito na Síria é o que mais gera refugiados no mundo, com 6,3 milhões em 2017. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), 2018.

Da mesma forma, a demora na reconstrução do Haiti após o terremoto e a fragilidade estrutural em que vive a sociedade haitiana são aspectos que perduram na história do país por décadas (até séculos). O Brasil passou a integrar recentemente a história do fluxo emigratório do Haiti, porém sem perspectivas de que esse fluxo se encerre, justamente em função da fragilidade do país em diversos aspectos, além dos desastres naturais que continuam a atingi-lo¹⁰⁶.

Ao analisar o movimento dos fluxos migratórios acima contextualizado, é possível afirmar que o Brasil passou a compreender as transformações geradas pelas migrações, bem como a necessidade de adequação após um século de história migratória. Dentre as transformações ressaltam-se: o perfil dos imigrantes/refugiados atualmente recebidos; o sistema internacional de proteção a refugiados existente; as mudanças na legislação interna; e as transformações tecnológicas que mudaram a forma dos refugiados/imigrantes migrarem, se relacionarem com o país de destino e a manterem laços com o país e cultura de origem.

Das principais transformações do fenômeno migratório atual, cabe destacar o perfil dos fluxos que são atualmente recebidos pelo Brasil. Fluxos como os dos Haitianos, Congolese, Colombianos não têm raízes históricas e podem ser considerados como uma nova configuração do fenômeno migratório. Ou seja, não representam os fluxos recebidos no final do século XIX e no início do século XX e que tanto marcaram a história migratória brasileira¹⁰⁷. Esse fato é relevante, pois pode impactar na integração dessas pessoas, uma vez que a não identificação dos nacionais com esses novos fluxos dificulta a sua compreensão sobre o fenômeno migratório atual e o seu acolhimento na sociedade.

Por outro lado, os refugiados sírios, recebidos pelo Brasil recentemente representam uma reconfiguração da migração histórica árabe. Ou seja, há um laço histórico com esse fluxo, que se apresenta atualmente com algumas diferenças, dentre elas, a religião. Na sua maioria, os refugiados sírios atualmente acolhidos pelo Brasil são muçumanos, em contraposição à predominância de cristãos que chegaram no final do século XIX e no início

¹⁰⁶ O Conselho de Segurança da ONU deliberou em 13/04/2017 o encerramento da operação MINUSTAH, sendo que a missão deveria se retirar do país de forma gradual, em um período de seis meses – até outubro de 2017. NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL ONUBR, 2017. Nesse mesmo momento, foi deliberada uma missão de manutenção de paz denominada MINUJUSTH, sem intervenção militar. UNITED NATIONS MISSION FOR JUSTICE SUPPORT IN HAITI (MINUJUSTH), 2017.

¹⁰⁷ Assim afirma o próprio CNIG ao analisar os fluxos migratórios identificados a partir de 2010, comparando-os com os fenômenos ocorridos nas décadas de 70 e 80: “Uma vez, segundo os membros do próprio CNIG, a realidade dos fluxos migratórios brasileiros atuais ser muito diversa daquela do final da década de 70, início dos anos 80 do século XX, em que se baseou a promulgação da lei nº 6.815/1980.” ARAUJO, IN BAENINGER, 2016, p. 386.

do século XX. Esse fato e a relação entre o fluxo árabe antigo e novo, serão identificados no discurso dos entrevistados, conforme desenvolvido no último capítulo desse trabalho.

Ademais, as diferenças de tratamento entre sírios e haitianos, o primeiro classificado como refugiado e o segundo como sujeito receptor de visto humanitário¹⁰⁸, mostra que, a legislação até então existente não estava preparada para enquadrar e classificar os fluxos migratórios distintos, porém com grau de vulnerabilidade similar. Essa ambiguidade demonstra, no entanto, que os sistemas atualmente existentes no Brasil talvez não estivessem preparados para a intensidade dos fluxos migratórios a partir de 2.010.

Nesse cenário, diversos desafios na recepção de refugiados foram amplamente identificados, desde o seu reconhecimento por meio da concessão formal do refúgio até o acesso a serviços básicos por essas pessoas¹⁰⁹. Foi possível perceber também que a legislação que até então se ocupava da matéria não atendia mais às necessidades dos fluxos correntes, especialmente os dos refugiados.

Assim, com uma visão otimista, estima-se que os refugiados sírios e os demais refugiados recebidos pelo Brasil recentemente, bem como os haitianos, enfrentando as diversidades acima elencadas, contribuiriam de forma positiva pois promoveram a discussão nacional acerca de uma política migratória e a ausência de ações afirmativas de acolhimento¹¹⁰.

De forma concomitante aos desafios que vem sendo enfrentados e questionados, os indicadores continuam a aumentar a cada ano. O último relatório do ACNUR mostra que o ano de 2.017 apresentou o maior número de solicitações de refúgio, totalizando 33.866 pedidos, sendo que mais da metade é de venezuelanos que fogem da crise humanitária de seu país – vale lembrar que os sírios ainda representam a nacionalidade com o maior número de refúgios concedidos com 39% dos 10.145 refugiados reconhecidos—¹¹¹.

Percebe-se que a política externa do Brasil e a sua atuação diante de acontecimentos internacionais têm reflexo no plano interno. Com a sua atuação expressiva no acolhimento dos sírios e aderindo ao Pacto Global para Refugiados da ONU¹¹², o Brasil passa a redesenhar

¹⁰⁸ A concessão de visto humanitário não foi a única modalidade de visto atribuída a esse fluxo migratório, outras modalidades foram concedidas, mas em linhas gerais e na delimitação temporal do trabalho, essa foi a solução encontrada.

¹⁰⁹ Diversas matérias jornalísticas denunciaram essas dificuldades: VIEIRA, 2015. JORNAL NACIONAL, 2015. ZYLKERBAN, (?).

¹¹⁰ CONTIGUIBA, Marília Lima Pimentel, CONTIGUIBA, Geraldo Castro. op. cit. p. 199

¹¹¹ Disponível na 3ª Edição do relatório CONARE “Refúgio em Números”: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018.

¹¹² As mudanças nas diretrizes do governo após as eleições de 2018, reposicionaram o Brasil no que tange à manutenção do país no Pacto Global de Migração assinado pelo Brasil em 2018, em Marrocos. Matérias

a política migratória interna por meio de ações internacionais, justificando assim a importância da discussão acerca da integração dos refugiados que migraram para o Brasil justamente em função dessas ações internacionais.

Diante da análise do fluxo migratório da Síria e também diante dos relatos dos refugiados sírios analisados no último capítulo do trabalho, é possível perceber que ter o Brasil como um país de destino não é uma mera escolha geográfica, mas também uma resposta aos estímulos e oportunidades cogitadas no âmbito internacional. A relevância de uma política migratória interna e as ações afirmativas de acolhimento não podem ser compreendidas e analisadas na sua integralidade sem a contextualização da ação internacional do Brasil.

Todo esse cenário, composto pela política migratória brasileira no plano internacional, os desafios estruturais e legislativos enfrentados no plano nacional e a complexidade dos fluxos migratórios na atualidade, exige novas perspectivas e abordagens de análise que se adequem e consigam interpretar esses novos fenômenos. Nesse sentido, BAENINGER explica que os fenômenos atuais trazem “novos desafios metodológicos” e precisam de revisões conceituais, uma vez que as formas de mobilidade foram alteradas e as relações dos imigrantes com o seu país de origem *versus* o país de destino também se modificaram¹¹³:

As novas formas de inserção do país no contexto da divisão internacional do trabalho, bem como os novos espaços da migração surgidos em função da circulação do capital internacional, desafiam os pesquisadores e pesquisadoras a buscarem novos aportes teóricos e metodológicos que permitam o avanço nas interpretações de processos migratórios tão diferenciados observados hoje no país.

Desta forma, o estudo da integração de refugiados deve ser contextualizado de acordo com todos esses aspectos, além de considerá-los para a construção de elementos sólidos capazes de desenvolver e estruturar um terreno fértil para ações afirmativas e integrativas.

Todos os elementos históricos ora apresentados servem para a compreensão da complexidade do fenômeno que se pretende abordar no presente trabalho. A relevância da contextualização do fenômeno migratório não visa analisar a complexidade da migração em

recente noticiaram esse posicionamento com grande repercussão na mídia e na sociedade civil. BRANT, MANTOVANI, FERNANDES, 2019.

¹¹³ BAENINGER, et al., 2016. p.9.

si, mas entender como essa complexidade afeta e estimula a formulação e consolidação de políticas públicas relevantes para a matéria.

Passa-se assim, a contextualização do quadro legislativo institucional brasileiro voltado para a temática de refúgio, demonstrando como a sua configuração atual pode contribuir tanto para a compreensão dos fenômenos migratórios no Brasil quanto para intensificar a sua complexidade. As recentes transformações no âmbito legislativo e a criação de órgãos e programas locais como resposta à demanda migratória, mesmo que de forma desarticulada, são relevantes para a presente análise por ajudarem a compor o quadro atual e trazerem elementos para a discussão de políticas públicas afirmativas.

1.5. Fenômeno em constante mutação – os desafios da análise de fenômeno recente e a delimitação temporal do estudo

Desde o início desta pesquisa, diversas alterações ocorreram, principalmente no âmbito normativo-institucional, entre 2015 a 2017. E, atualmente, mudanças das diretrizes do governo, com relação à recepção de imigrantes e refugiados, especialmente após as eleições de 2018¹¹⁴, impactaram profundamente alguns elementos propostos pelos estudos apresentados.

Em 2016, o CRAI, órgão da prefeitura do município de São Paulo que será abaixo analisado, existia há menos de dois anos. A Política Municipal para População Migrante ainda não existia no município de São Paulo e foi sancionada em 2016 pelo então prefeito Fernando Haddad, por meio da Lei nº 16.478/2016. A Nova Lei de Migração estava em plena discussão no Congresso Nacional e só foi sancionada em 2017 (Lei nº 13.445/17), revogando o Estatuto do Estrangeiro, vigente no país desde a década de 1.980.

O Decreto Regulamentador da Nova Lei de Migração (Decreto nº 9.199/2017) passou a vigorar ao final de 2017, sucedido das diversas portarias, normativas e instruções emanadas por órgãos como Polícia Federal, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, entre outros, para conferir aplicabilidade às diretrizes e princípios previstos na Nova Lei de Migração. Nesse mesmo período, houve a Declaração de Nova Iorque de Refugiados, a

¹¹⁴ Para exemplificar: (i) as alterações na composição dos ministérios no governo federal do novo governo eleito em 2018, resultou na extinção do Ministério do Trabalho por meio da Medida Provisória 870 e; por consequência, no CNIG – Conselho Nacional de Imigração, (ii) anúncio de retirada do Brasil do Pacto Global da Migração.

adesão ao Pacto Global de Migração ao final de 2.018 e a declaração de retirada do Brasil em janeiro de 2.019.

Percebe-se, diante das principais transformações jurídico-institucionais mencionadas acima, que o objeto de estudo do presente trabalho estava e está em plena transformação – o que trouxe desafios metodológicos importantes –. Por se propor à análise dos elementos que compõem o cenário migratório no plano nacional e municipal e, com base nesses elementos, identificar as ações que possam se enquadrar em políticas públicas ou contribuir para o processo de formulação destas, a cada alteração na diretriz governamental, incremento na legislação ou criação de novos órgãos ou ações, a pesquisa foi desafiada a tomar novos rumos.

Analisar ações, legislações e estruturas governamentais e sociais, bem como os seus efeitos e resultados, considerando o seu estágio inicial de maturidade, poderia trazer fragilidades às conclusões propostas no presente trabalho, já que referidos elementos por uma questão institucional, poderiam alterar no decorrer de um curto espaço de tempo. A análise realizada no próximo capítulo acerca da importância do quadro institucional, colabora com a afirmação realizada.

Nesse sentido, as migrações recentes ocorridas a partir de 2.010, conforme já trazidas nos itens anteriores, serviram para delimitar o início do recorte temporal da análise ora proposta, uma vez que esses fenômenos migratórios foram importantes, justamente para que as transformações identificadas acima passassem a acontecer. Considerando que toda a contextualização e análise proposta nos primeiros capítulos, serve como subsídio principal para a análise da visão dos refugiados sírios, dedicada no último capítulo, optou-se por delimitar o recorte temporal final o ano de 2.017, focando especialmente no cenário jurídico-institucional, bem como nas ações governamentais e da sociedade civil articuladas entre os anos de 2.014 a 2.016.

Esse recorte se justifica pelo fato de que os refugiados entrevistados para o presente trabalho, chegaram ao Brasil entre os anos de 2.014 a 2.016, período em que as normativas específicas, instituições e ações governamentais ou sociais ainda não existiam ou estavam em fase de criação ou transformação. Essa questão é inclusive identificada nos discursos dos entrevistados, uma vez que eles também fizeram ressalvas, afirmando que quando chegaram não existia ação específica e no momento da entrevista, em 2.018, ela já era presente na vida dos refugiados que chegavam naquele momento.

Diante da apresentação das questões formuladas aos entrevistados no último capítulo, será possível perceber que as experiências deles no momento inicial, de chegada no Brasil, são fundamentais para compreender a visão deles, como era a situação brasileira no que tange

ao acolhimento e à recepção de refugiados no plano interno. Essa compreensão é enriquecida, quando comparada ao cenário proposto nos capítulos iniciais, inclusive o fortalecimento e a articulação das entidades da sociedade civil a partir de 2.010.

Assim, as afirmações acerca da existência de políticas públicas, de órgãos específicos para os refugiados, a implementação de ações afirmativas, entre outros elementos a seguir analisados, levarão em consideração o período até meados de 2.017, quando as entrevistadas foram realizadas.

O objetivo principal do trabalho é propor um diálogo entre a fonte oral analisada no último capítulo, e os dados oficiais e extraoficiais e documentos, arquivos e estudos relacionados ao cenário jurídico, institucional e da sociedade civil, analisados nos capítulos anteriores.

Considerar o cenário atual, anos de 2.018 e início de 2.019, em que o presente estudo foi concluído, aos diálogos que remontam às experiências dos refugiados no período de chegada no Brasil, entre 2.014 e 2.016, implicaria em realizar uma análise descompassada com a realidade, enfrentada por eles naquele momento. Desta forma, o presente estudo reconhece as recentes mudanças que vêm sendo propostas desde o final de 2.018 e o início do presente ano, porém não serão aprofundadas no presente trabalho, em razão do recorte temporal proposto acima.

Por fim, diante dos seguintes elementos: (i) mudanças nos fluxos migratórios enfrentados pelo Brasil historicamente, (ii) números alarmantes de refugiados e deslocados internos no mundo na atualidade e (iii) recortes metodológicos temporais e delimitação do objeto de estudo acima propostos, foi possível compreender a importância da temática sob a ótica histórica e atual, especialmente no Brasil. Em seguida propõe-se uma análise de como as esferas legislativas e institucionais responderam e respondem a essas demandas atuais.

CAPÍTULO 2 - CONTEXTUALIZAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA RECEPÇÃO DE REFUGIADOS NO BRASIL ANTE AS NOVAS DEMANDAS - A RELEVÂNCIA DO TEMA SOB A PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Quadro jurídico-institucional no âmbito Federal e Municipal (São Paulo) – elementos de proteção do refugiado e os pilares para a construção de políticas públicas integrativas

A contextualização jurídico-institucional do refúgio deve ser abordada sob duas perspectivas – a primeira, de forma a verificar se os instrumentos existentes compõem uma estrutura que reconhece e protege os refugiados, a segunda, se esses mesmos instrumentos permitem a construção de políticas públicas integrativas e se são capazes de implementá-las, considerando todo o cenário de complexidade e vulnerabilidade do fluxo migratório.

A experiência recente do Brasil demonstrou que a alta demanda do instituto do refúgio associada a um novo cenário migratório desafiou as instituições e aparatos jurídicos até então existentes. Conforme se verá, uma legislação específica sobre a condição de refúgio reconhece direitos importantes (não totalmente fundamentais), porém a garantia desses direitos depende de inúmeros fatores, especialmente de articulação institucional, que diante desses fluxos migratórios recentes não estava/está apta a enfrentar.

A primeira articulação institucional questionada na época foi justamente a convergência entre as expectativas geradas pelo Brasil no plano internacional e a realidade encontrada pelos refugiados ao chegaram no país. A sucessão de conflitos entre o governo do Acre e de São Paulo na recepção de haitianos em 2015¹¹⁵ e os entraves para a concessão do status de refúgio aos sírios ante a demora no procedimento de análise do pedido pelo CONARE são alguns outros exemplos que refletem as deficiências do quadro jurídico-institucional brasileiro. Essa deficiência na efetivação das garantias dos direitos dos refugiados por meio de políticas públicas pode ser bem explicada por meio das lições de BUCCI:

¹¹⁵ Conflito noticiado na mídia. PONTES, 2015.

“O direito tem um papel na conformação das instituições que impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas. As expressões da atuação governamental correspondem, em regra, a formas definidas e disciplinadas pelo direito.”¹¹⁶

Pois bem, a atuação governamental não refletiu os desenhos definidos pela legislação que garantia direitos aos refugiados. É certo que os direitos garantidos ainda estavam aquém do esperado, considerando os tratados internacionais celebrados pelo Brasil, e talvez por essa razão e por muitas outras é que o quadro institucional também não se articulou no sentido de promover ações coesas, revestidas na forma de políticas públicas. Na verdade, os instrumentos jurídicos específicos sobre o refúgio sequer faziam, até 2017, previsão acerca da criação e implementação de políticas públicas¹¹⁷.

Essas dificuldades conforme já afirmado, testaram a capacidade dos instrumentos jurídico-institucionais do Brasil e de alguns municípios altamente impactados pelo fenômeno, chegando-se a conclusão que muitos aspectos do refúgio mereciam ser desenvolvidos e aprimorados no plano interno, a saber - a legislação e a melhoria na capacidade de articulação/criação de órgãos específicos para lidarem com o tema.

Essas conclusões levaram a algumas iniciativas importantes, no âmbito federal houve a promulgação da Nova Lei de Migração em 2017 e o seu Decreto Regulamentador e no âmbito municipal: (i) a Política Municipal para a População Imigrante (Lei nº16.478/2016) e; (ii) a criação do CRAI – Centro de Referência e Acolhimento de Imigrantes na cidade de São Paulo em 2014, pioneiro nessa atuação dentre os demais municípios do país.

Por meio da contextualização e análise dos instrumentos jurídicos existentes será possível compreender os motivos que levaram ao enfrentamento das dificuldades em garantir direitos e integrar os refugiados no plano interno, bem como compreender as alterações/melhorias/retrocessos alcançados, inicialmente em função dos fluxos migratórios a partir de 2010 e durante os anos de 2014 a 2017.

Da mesma forma, compreender como os órgãos até então existentes atuavam diante da complexidade dos fluxos migratórios e a legislação existente, quais dificuldades enfrentaram/enfrentam e quais instrumentos foram criados para atender a demanda migratória, por meio de ações (des)articuladas se torna relevante para o estudo, assim explica BUCCI:

¹¹⁶ BUCCI, 2006, p. 37.

¹¹⁷ A Nova Lei de Migração, sancionada em maio de 2017, prevê a criação de uma Política Pública Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida em seu artigo 120.

A importância de se teorizar juridicamente o entendimento das políticas públicas reside no fato de que é sobre o direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política. Trata-se assim, da comunicação ente o Poder Legislativo, o governo (direção política) e a administração pública (estrutura burocrática), delimitada pelo regramento pertinente.¹¹⁸

Assim, a análise legislativa associada ao quadro institucional poderá trazer elementos para a construção, aprimoramento e manutenção de políticas públicas de integração de refugiados, ante a formação de um novo cenário que surgiu como resposta às transformações, a partir de 2010.

Passa-se assim, à contextualização das fontes legais que instruem o instituto do refúgio no Brasil atualmente, bem como dos principais órgãos que lidam com a matéria, analisando como a integração desses dois elementos pode ser complexa no âmbito da criação de políticas públicas.

2.2. Fontes Legais Internacionais - Convenção de Genebra de 51, Protocolo Adicional de 67 e demais Tratados Internacionais

A Convenção de Genebra de 1951 foi realizada com o objetivo de criar um instrumento regulador do “status legal dos refugiados”¹¹⁹. A Convenção passou a vigorar em 1954 e foi recepcionada pela Brasil em 1960, por meio do Decreto-Legislativo 11.

A importância desse documento se dá pelo fato de que consolida no ambiente internacional uma série de direitos aos refugiados, estabelecendo padrões mínimos de tratamento e cláusulas essenciais, tais como o instituto do *non-refoulement* (não-devolução) que garante que o refugiado instalado em um Estado não seja expulso ou reenviado ao local de onde fugiu ou que possa sofrer perseguições.

Ocorre que a Convenção de 51 previa algumas limitações, impedindo que determinados grupos fossem sujeitos dos direitos e garantias previstos no documento, especialmente em função da reserva temporal que afirmava que o documento abrangeria somente eventos ocorridos antes de 1951 e a reserva geográfica que reconhecia como refugiadas somente as pessoas provenientes da Europa.

Essas limitações ensejaram a elaboração do Protocolo Adicional de 1967, uma vez que a Convenção de 51 não abrangia novos fluxos de refugiados que passaram a surgir ao passar

¹¹⁸ BUCCI. op. cit. p. 37

¹¹⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR), 2017.

dos anos. O Brasil também recepcionou o Protocolo de 67 por meio do Decreto Legislativo 93 de 1971, embora manteve a reserva geográfica em função do regime ditatorial em vigor na época.¹²⁰

Ressalta-se que a assinatura e adesão aos instrumentos internacionais mencionados acima pelo Brasil nas décadas de 60 e 70 foi o início da estruturação de um sistema jurídico de proteção ao refugiado no plano interno. Porém, essa adesão de longa data, não é suficiente para afirmar que o país tem experiência tradicional na recepção de refugiados. Conforme verificado anteriormente, a atuação embrionária iniciou no final da década de 70 por meio de uma parceria com o ACNUR, mas a sua atuação expressiva na recepção (em termos numéricos) somente ocorreu no início do século XXI. Nesse sentido, declara Karin Wapechowski:

(...) O Brasil é um país emergente na questão de acolhimento e do respeito às leis e tratados internacionais referentes à proteção de refugiados. Bem diferente de países como Canadá, Suécia, Noruega e Suíça, que possuem uma tradição de acolhimento e atendimento de refugiados há cerca de 30 anos (...)¹²¹

Percebe-se que no âmbito internacional a adesão pelo Brasil aos tratados¹²² não significou aplicabilidade efetiva e imediata do seu conteúdo, especialmente após a redemocratização do país, passou a pautar, ao menos até 2017, as suas ações acerca da temática do refúgio nos moldes dos compromissos assumidos internacionalmente, décadas antes.

No âmbito internacional, cabe destacar também as recentes movimentações relacionadas à Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Imigrantes da ONU de 2016 e o Pacto Global da Migração da ONU de 2018.

A Declaração em questão foi formulada com o objetivo de estipular compromissos e diretrizes para melhorar a proteção de refugiados e imigrantes em âmbito global. Parte-se da premissa que os altos números, antes nunca vistos na história, de migrações e deslocamentos

¹²⁰ A denúncia à reserva geográfica ocorreu somente em 1989.

¹²¹ Coordenadora do programa de Reassentamento Solidário no Rio Grande do Sul, mantido pela Associação Antônio Vieira. PASINATO, 2014.

¹²² No âmbito do presente trabalho ressalta-se também a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis da ONU de 1984, ratificada pelo Brasil em 1989 o que culminou na promulgação do Decreto nº 40/1991 atualmente em vigor no país. Em 2018, a ONU publicou novas diretrizes visando a proibição de devolução ou extradição de pessoas para Estado onde possam sofrer tortura ou outros tratamentos cruéis. O documento visa também prevenir atos de tortura e maus tratos contra os solicitantes de refúgio. REVERTER, Emma, 2018.

forçados¹²³, demandam uma resposta conjunta dos países para a proteção e garantia dos direitos humanos dos refugiados e imigrantes.

O objetivo principal da declaração é garantir a proteção do refugiado e imigrante, por meio da adoção de diversos compromissos descritos na época, dentre eles: (i) fortalecer as respostas de emergência, e desenvolver abordagens sustentáveis para uma transição suave que foquem na integração e interação entre os refugiados e comunidades locais, (ii) criar mecanismos para a admissão de refugiados em países terceiros, além do fortalecimento dos programas de reassentamentos, (iii) apoiar respostas para os altos fluxos de refugiados; e (iv) trabalhar para a adoção de um pacto global de migração até 2018.¹²⁴

Em 2016, quando da adoção da declaração em Nova Iorque, o Brasil, por meio do discurso do então presidente, Michel Temer, declarou apoio às medidas propostas no documento e reforçou a importância do desenvolvimento de soluções negociadas para o acolhimento dos refugiados.¹²⁵

Conforme afirmado na Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Imigrantes, a ONU passou a articular com os inúmeros países o conteúdo e a redação do então intitulado Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular que foi formalmente adotado em dezembro do 2018¹²⁶.

O conteúdo do acordo visa trazer propostas para garantir migrações ordenadas, controladas e regulares, propiciando um ambiente sustentável para que a migração internacional e seus desafios sejam tratados de forma a fortalecer os direitos dos imigrantes e refugiados nas diversas esferas. A proposta de adesão ao Pacto Global de Migração representa reforçar os princípios humanitários migratórios, por meio do intercâmbio de informações e experiências entre os países, a governança das migrações, bem como a integração dos migrantes, garantindo os seus direitos.¹²⁷

¹²³ Segundo a ONU, 3,4% da população mundial é migrante, com tendências para o aumento do índice nos próximos anos. RODRÍGUEZ, 2018.

¹²⁴ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), 2018. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), 2016.

¹²⁵ Transcreve-se trecho do discurso do então presidente enfatizando a adesão do Brasil aos compromissos propostos: “O Brasil é um país que se ergueu com a força de milhões de pessoas de todos os continentes. Valorizamos nossa diversidade. Os imigrantes deram — e continuam a dar — contribuição significativa para o nosso desenvolvimento. Mais do que isso, são parte essencial de nossa própria identidade”. NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL ONUBR, 2017.

¹²⁶ Os princípios basilares para a construção do Pacto tiveram origem na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Carta das Nações Unidas.

¹²⁷ Descrição elaborada pela autora para a redação da Carta Aberta contra a saída do Brasil do Pacto Global de Migração, assinada por entidades da sociedade civil. VERONEZI, 2019.

Com caráter não vinculante, o documento tem por princípio a cooperação entre os Estados, com o compartilhamento de responsabilidade e a garantia dos direitos humanos em sua integralidade, sem distinções, aos imigrantes e aos integrantes da sociedade receptora.

A adesão ao Pacto, mesmo com caráter não vinculante, pode trazer diversos efeitos na atuação de um país em âmbito internacional e na formulação de ações no plano interno. Ao representar um consenso global acerca da matéria migratória, garante a homogeneização de princípios e práticas que idealmente devem ser adotados pelos Estados, além fortalecer direitos e costumes internacionalmente aceitos.

O Brasil apoiou o Pacto Global de Migração quando da sua adoção formal em dezembro de 2018, porém o atual governo brasileiro, declarou a retirada do país em janeiro 2019, não obstante o seu caráter não vinculante, razão pela qual não será aprofundado no presente trabalho.

O destaque da postura do Brasil em âmbito internacional com relação à Declaração de Nova Iorque e ao Pacto Global de Migração até 2018, reflete a tendência do país na reformulação da estrutura legislativa referente à matéria, no período analisado, no sentido de garantir e fortalecer direitos em todo o processo migratório tanto no plano interno, como no internacional, conforme analisada no capítulo anterior e no presente capítulo.

Além dos documentos internacionais em matéria de direitos humanos e refúgio, celebrados pelo Brasil¹²⁸, as principais fontes de proteção ao refugiado no ordenamento jurídico interno, até 2017, são a Constituição Federal de 1998, o Estatuto dos Refugiados Lei nº 9.474/1997 e o Estatuto do Estrangeiro Lei nº 6.815/1980, revogado pela Nova Lei de Migração Lei nº 13.445/2017 e seu Decreto Regulamentador, que serão analisados a seguir.

2.3. Fontes Legais Nacionais

2.3.1. Constituição Federal de 1988

Destaca-se que a promulgação da Constituição Federal em 1988, influenciada pela tendência constitucionalista do Estado social pós-guerra¹²⁹, tem relevância para o presente

¹²⁸ Mazzuoli elenca exemplos desses instrumentos, classificando-os como documentos pertencentes ao sistema global de proteção dos direitos humanos: Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948), Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966), Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), dentre outros. MAZZUOLI, 2007. p. 683

¹²⁹ BUCCI. op. cit. p. 5

estudo, pois colocou em destaque as garantias e direitos fundamentais dos cidadãos de forma a positivar os direitos humanos. Mazuoli explica essa tendência, associando a postura do Brasil no cenário internacional como signatário de diversos tratados:

Mas se é certo que a promulgação do texto constitucional significou a abertura do nosso sistema jurídico para essa chamada nova ordem estabelecida a partir de então, também não é menos certo que todo esse processo desenvolveu-se concomitantemente a cada vez mais intensa ratificação, pelo Brasil, de inúmeros tratados internacionais globais e regionais protetivos dos direitos da pessoa humana, os quais perfazem uma imensa gama de normas diretamente aplicáveis pelo Judiciário e que agregam vários novos direitos e garantias àqueles já constantes do nosso ordenamento jurídico.¹³⁰

Nesse sentido, é possível verificar novamente como a postura do Brasil no cenário internacional impactou diretamente a legislação interna, ao promulgar a lei máxima pautada em princípios e garantias de direitos fundamentais e essenciais ao ser humano e à sociedade.

A Constituição Federal, por meio de princípios fundamentais, orienta as ações do Brasil no cenário internacional atinentes ao refúgio, bem como concede diretrizes para a sua atuação interna no que tange à proteção dos direitos humanos.¹³¹

Desta forma, pode-se afirmar que a proteção dos refugiados no ordenamento jurídico está pautada de forma basilar nos princípios da Constituição Federal. Destaca-se o artigo 4º, ao elencar os princípios das relações internacionais do Brasil, ressalta a prevalência dos direitos humanos (Art. 4º, II) e a concessão de asilo político (Art. 4º, X). Tanto os direitos humanos que integram o instituto do refúgio quanto o asilo político, demonstram que “os alicerces da concessão do refúgio” são expressamente assegurados pela Constituição Federal.¹³²

Ademais, o artigo 5º, caput, prevê o tratamento igualitário entre estrangeiros e brasileiros no que tange à aplicabilidade de determinados princípios e garantias fundamentais, quais sejam: a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade.

Assim, o texto constitucional tem o condão de garantir os fundamentos essenciais e balizadores para a aplicação e regulação das normas internas, inclusive as voltadas às políticas

¹³⁰ MAZUOLI. op. cit. p. 683

¹³¹ Como exemplo, o artigo 3º, IV, da Constituição Federal prevê a promoção do bem de todos, indistintamente, ressaltando inclusive que a origem do indivíduo não deve pautar ações preconceituosas. Ao prever esse dispositivo como objetivo fundamental do país, o Brasil inclui imigrantes e refugiados como sujeitos de direitos no âmbito nacional.

¹³² JUBILUT. op. cit. p. 181

e ações afirmativas, integrando também a proteção dos refugiados e direitos humanos. Nesse mesmo sentido afirma JUBILUT:

(...) a Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros – incluindo-se os solicitantes de refúgio e os refugiados – do que se depreende que, salvo as exceções nele previstas, este documento coloca o ordenamento jurídico nacional, com todas as suas garantias e obrigações, à disposição dos estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil.¹³³

Ocorre que, a igualdade de direitos não se materializa por si só ante a previsão expressa de que eles existem, especialmente quando tratados de forma genérica, incluindo imigrantes, refugiados, investidores, turistas - estrangeiros de forma geral. A existência de uma legislação protetiva pode ser considerada como o primeiro passo (ou o fundamento inicial) para a garantia de direitos, todavia, a sua efetivação dependerá da articulação de ações e órgãos que destinem seus esforços para tanto. Assim afirma BUCCI:

A realização de políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito – e gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública.¹³⁴

Especialmente em matéria de refúgio, as demandas não são específicas, elas permeiam todos os aspectos da vida do refugiado, desde a emissão da sua documentação, acesso a serviços públicos, ensino da língua, integração social, dentre outros, exigindo uma maior articulação das autoridades e enfrentando desafios mais complexos. Desta forma, a mera previsão legal de direitos é um avanço, porém distante da efetiva materialização desses.

A construção e implementação de políticas públicas é uma forma de diminuir essa distância e a promulgação de leis infraconstitucionais para lidar com as diferentes demandas entre os “tipos” de estrangeiros, auxiliou essa evolução conforme se verá a diante.

Após a Constituição Federal, o Brasil avançou na proteção ao refugiado em 1991 ao promulgar a Portaria Interministerial 394, facilitando o procedimento para deferimento do pedido de refúgio. Somente em 1997 é que a legislação brasileira passou a dedicar um

¹³³ JUBILUT. op. cit. p. 182

¹³⁴ BUCCI, op. cit. p. 37

instrumento específico para os refugiados com o advento da Lei nº 9474/1997 – Estatuto dos Refugiados.

2.3.2. *Estatuto dos Refugiados – Lei nº 9.474/1997 e a Declaração de Cartagena de 1984*

Até 1997, o Brasil contava no plano jurídico interno, com a Constituição Federal, o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e algumas portarias para lidar com a questão da imigração no geral. O Estatuto do Estrangeiro fazia menção ao refúgio, porém de forma restrita, afirmando que o refugiado teria direito ao passaporte para estrangeiro pelo Brasil, desde que reconhecido como tal.¹³⁵

Não havia, no entanto, a especificação de todo o procedimento para a emissão desse passaporte, quais critérios seriam adotados pelas autoridades brasileiras para classificar um indivíduo como refugiado, dentre outras disposições que reconhecessem a vulnerabilidade do refugiado. Ainda, não havia sequer a previsão de garantias ou direitos específicos, além daqueles previstos aos estrangeiros no geral.¹³⁶

Nesse cenário, a Lei nº 9.474/1997 – Estatuto dos Refugiados - é considerada como um dos passos mais importantes para a efetivação da proteção dos refugiados no ordenamento jurídico interno, pois trata de forma detalhada a questão do refúgio, estabelecendo critérios para o reconhecimento do refugiado e o seu procedimento, bem como determinou a criação do CONARE órgão responsável para lidar com a temática em diversas instâncias.

O Estatuto dos Refugiados é produto do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, sendo que o projeto de lei em questão passou pela análise de diversas comissões, dentre elas, Comissão dos Direitos Humanos, Constituição e Justiça e Relações Exteriores.¹³⁷

A sua promulgação e vigência atual representam grande relevância e evolução pelo Brasil na estruturação de um sistema de proteção aos refugiados, principalmente por se tratar de um dos poucos países que dedicou uma legislação exclusiva sobre o assunto,¹³⁸ todavia, parte da sua redação, bem como os princípios que a norteiam, são passíveis de uma análise crítica, considerando o seu conteúdo descontextualizado com o cenário atual.

¹³⁵ “Art. 55. Poderá ser concedido passaporte ao estrangeiro: I- No Brasil: (...) c) a asilado ou a refugiado, como tal admitido no Brasil” Lembrando da reserva geográfica, que permitia ao Brasil aceitar somente refugiados europeus, que permaneceu vigente até 1989.

¹³⁶ O Título X (art. 95 e seguintes) é dedicado para dispor acerca dos “direitos e deveres” dos estrangeiros. Destaca-se que pela leitura dos artigos em questão, a legislação se ocupou mais em impor deveres do que garantir direitos.

¹³⁷ JUBILUT, op. cit. p. 190.

¹³⁸ JUBILUT, op. cit. p. 191.

Em função da época em que foi promulgado, período relativamente curto após a redemocratização do país, o texto legal em análise ainda apresenta resquícios dos princípios norteadores da ditadura militar, tendo por conceitos balizadores a segurança nacional e a ordem pública¹³⁹, qualificando o refugiado, não como sujeito de direito, mas como “intruso” e/ou “ameaça” ao território nacional.¹⁴⁰

Ainda, no artigo 5º da Lei em análise, os refugiados são igualados aos demais estrangeiros, no que tange aos direitos concedidos e deveres previstos. O artigo, menciona a Convenção de 51 e o Protocolo de 67, porém sem dispor de direitos específicos, silenciando acerca de direitos econômicos, sociais e culturais previstos nesses últimos instrumentos internacionais. Assim, dispõe:

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Cabe ressaltar, no entanto, que o grande avanço do Estatuto dos Refugiados foi a ampliação da definição de refugiado, incluindo as pessoas que “fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos”. O artigo inicial da lei se ocupa em definir os critérios para que o indivíduo, transcrito no capítulo anterior.

Os incisos I e II incorporam o conteúdo da Convenção de 1951, classificando as pessoas que sofrem perseguições ou estão na iminência de, em função de questões políticas, raciais, religiosas ou sociais como refugiadas, pois não querem ou não podem ser acolhidas por seu país de origem ou de residência habitual. A legislação avança ao expandir seus critérios no inciso III, de acordo com as diretrizes da Declaração de Cartagena de 1984, garantindo a classificação de refugiado para a pessoa que sofre “grave e generalizada violação de direitos humanos”.

A Declaração de Cartagena de 1984 além de contribuir para a definição de refugiado, também auxiliou na consolidação do instituto do refúgio na América Latina.¹⁴¹ Referida Declaração foi formulada no âmbito do Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários,

¹³⁹ Entendimento também encontrado no Estatuto do Estrangeiro, conforme se verá adiante.

¹⁴⁰ Pode-se citar como exemplos do texto legal, os artigos: 7º, § 2º, 8º, 36, 39, II e III.

¹⁴¹MILESI, (?).

realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984 e trouxe novas diretrizes ao instituto em função das peculiaridades regionais enfrentadas pelos países da América Central na tentativa de “harmonizar o sistema internacional (universal) às realidades regionais e esforços nacionais”.¹⁴²

Nesse mesmo sentido, a Declaração justifica a razão pela qual recomenda uma definição ampliada de refugiado em seu capítulo III:

Conclusão Terceira: Reiterar que, em face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado, tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.¹⁴³

Assim, a Declaração de Cartagena é criada com o espírito de ampliar a definição de refúgio, bem como a adequar o instituto às questões enfrentadas pela região, influenciada também pela consolidação da agência da ONU para refugiados, ACNUR, na região. Essas diretrizes para a ampliação da definição, estimularam então, a legislação brasileira, conforme se viu no artigo 1º, III do Estatuto dos Refugiados.

A evolução na temática, não se deu somente pela ampliação do conceito, mas também pela distinção jurídica entre os refugiados e os demais fluxos migratórios, justamente porque a partir de então, a definição prevista na lei pode ser utilizada para classificar e enquadrar os migrantes em função das suas “motivações migratórias”

Ressalta-se que na exposição acerca do panorama histórico elaborado no primeiro capítulo, a década de 80 é caracterizada pelo início da distinção entre os fluxos migratórios, tanto no âmbito jurídico, quanto nas ações afirmativas que passaram a ser tomadas pelo Brasil. A Declaração de Cartagena nesse cenário, foi mais um elemento que justifica a evolução histórica da temática.¹⁴⁴

Diante da análise do cenário mundial em 51 quando da elaboração da Convenção e as transformações ocorridas até a década 80, percebe-se que o instituto do refúgio já demandava

¹⁴² DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984. Conclusões e Recomendações in Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas. ACNUR Brasil. p. 97

¹⁴³ DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984. op. cit. p. 99

¹⁴⁴ O item “b”, do capítulo II da Declaração prevê como critério a ser seguido: “Adotar a terminologia estabelecida na Convenção e no Protocolo, citados no parágrafo anterior, com o objetivo de diferenciar os refugiados de outras categorias de migrantes”. p. 98.

alterações conceituais importantes para que a proteção fosse efetivada de forma a atender as novas necessidades.

Da década de 80 para a atualidade, as transformações continuaram ocorrendo, especialmente o panorama das novas migrações e a sua complexidade. Nesse cenário, o instituto do refúgio demanda novas revisões conceituais para garantir que mais sujeitos vulneráveis atualmente migrantes sejam incluídos na definição formulada inicialmente na década de 50.

As novas tensões e conflitos contemporâneos “geram” refugiados por motivações diversas e traçam vulnerabilidades específicas, antes não experimentadas pelo sistema de proteção internacional e nacional. Inclusive, a alta demanda (tanto no Brasil, quando no exterior) vem testando o instituto do refúgio e comprovando que os aparatos jurídicos institucionais até então criados, não conseguiram atender de forma satisfatória esse fluxo migratório.¹⁴⁵

Assim, se por um lado, o sistema de proteção ao refugiado apresentou evoluções importantes no decorrer das décadas no Brasil, também trouxe consequências que merecem ser analisadas.

A ampliação do conceito de refugiado por meio de terminologias genéricas tais como “graves e generalizadas violações de direitos humanos” pode ser benéfica, caso as condições reais apresentadas sejam interpretadas de forma a abranger diversos fluxos migratórios. Por outro lado, esse conceito pode ensejar a prática da seletividade entre as autoridades responsáveis pela aplicação da legislação.

Essa seletividade foi identificada de forma clara quando da crise da Síria e do Haiti e seus reflexos no Brasil. Diante do contexto da crise dos dois países formulado acima, é possível verificar um alto grau de vulnerabilidade em ambos os casos. Todavia, o instituto do refúgio foi aplicado somente ao caso dos Sírios, uma vez que as autoridades brasileiras entenderam que os haitianos passavam por situações graves provenientes de uma catástrofe natural e não em função de questões políticas, religiosas, raciais ou sociais.

Percebe-se assim, que a ampliação da definição prevista no artigo 1º do Estatuto dos Refugiados contribuiu para algumas limitações interpretativas importantes, trazendo a compreensão de que a “grave e generalizada violação de direitos humanos” somente será considerada se for consequência de uma perseguição ou da incapacidade do Estado de garantir

¹⁴⁵ Lembrando que a referência temporal é exatamente o momento de chegada dos refugiados Sírios entrevistados no presente trabalho, ou seja, entre os anos de 2014 e 2016. As críticas realizadas pelos entrevistados fazem referência às instituições e legislação existentes até 2017.

a proteção do indivíduo na qualidade de refugiado. Nesse caso, eventos climáticos não são considerados como elementos capazes de ensejar a aplicação do instituto do refúgio, causando assim uma limitação para a sua aplicação especialmente no caso dos haitianos.¹⁴⁶ Nesse mesmo sentido, afirma SILVA:

Há uma significativa margem de manipulação na classificação dos fluxos migratórios em refúgio ou em migração econômica pelos atores sociais implicados nesse processo: os organismos internacionais de proteção aos refugiados; o Estado-nação receptor dos migrantes; os candidatos ao refúgio; e os seus conterrâneos que já residem legalmente no país de acolhimento (Charles, 2006).¹⁴⁷

Assim, a complexidade na definição de refugiado, não se dá somente na interpretação literal da legislação, mas também na compreensão de elementos subjetivos como o deslocamento forçado ou voluntário e as motivações políticas ou econômicas. Ressalta-se que esses elementos são por vezes antagônicos e se sobrepõem diante da realidade complexa das migrações contemporâneas, trazendo desafios na aplicação legal do instituto do refúgio e na efetivação de direitos.

Essa volatilidade na interpretação contribui para a complexidade do cenário migratório no Brasil, e deve ser considerada quando da formulação e implementação de ações afirmativas e integrativas pelas autoridades brasileiras, uma vez que a definição de refúgio e o enquadramento de um indivíduo nesse sentido, depende da articulação de diversos órgãos, inclusive da sociedade civil, envolvidos no processo de recepção, acolhimento e reconhecimento dos refugiados no plano interno.

Diante da análise crítica acerca da conceituação de refugiado pela legislação brasileira, dos resquícios de caráter ditatorial ainda identificados no Estatuto dos Refugiados e o fato de que esse instrumento foca especialmente nas condições e procedimentos para a concessão do refúgio, silenciando ou tangenciando de forma superficial as garantias e direitos fundamentais para a integração dessas pessoas no plano interno, é possível verificar que a legislação específica acerca do refúgio não atende às novas necessidade dos fluxos migratórios contemporâneos.

¹⁴⁶ Conforme se verá adiante, a seletividade na interpretação sofre diversas influências e não somente os motivos que levaram os indivíduos a migrar. No caso da Síria, questões diplomáticas e históricas foram levadas em consideração para a utilização do instituto do refúgio.

¹⁴⁷ SILVA, Paloma Karuza Maroni. op. cit. p. 339

Assim, ante o aumento drástico de solicitações de refúgio a partir de 2010, passou-se à compreensão de que a estrutura legislativa que até então se ocupava da matéria não atendia mais as necessidades dos refugiados no plano interno, pois não trazia fundamentos e instrumentos capazes de garantir, ao menos juridicamente, os direitos básicos dessas pessoas.

Os conflitos e demandas gerados em função dessa recepção foram tamanhos que ensejaram a discussão acerca de forma de receptividade e a melhor garantia dos direitos, criando assim, um solo fértil de discussão legislativa conforme se verá adiante na promulgação da Nova Lei de Migração

2.3.3. *Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815/1980*

Até 1.997, o Estatuto do Estrangeiro Lei nº 6.815/1.980 e o seu correspondente regulamento, Decreto nº 86.715/1.981, era o aparato legislativo que mencionava de forma específica o instituto do refúgio, porém de forma superficial e restritiva. De acordo com o Estatuto em questão o refugiado poderia solicitar o passaporte para estrangeiro ao Brasil, desde que as autoridades o qualificassem como tal.

Ainda, as garantias e direitos mínimos previstos eram destinados a todos os “estrangeiros” de forma geral, sem distinções que levassem em consideração a vulnerabilidade de determinados grupos em detrimento de outros.

Se, o Estatuto dos Refugiados promulgado após a redemocratização do país, ainda mantém resquícios do regime militar, o Estatuto do Estrangeiro, promulgado em 1980, época em que a ditadura militar estava em pleno vigor, traz conceitos e diretrizes ainda mais marcantes no que tange à caracterização do imigrante como “intruso” e “ameaça nacional”.¹⁴⁸

Até 2017, o Brasil contava no plano interno, com essas duas legislações principais para reger a matéria de recepção e integração de refugiados e imigrantes - o Estatuto dos Refugiados e o Estatuto do Estrangeiro, de forma complementar.

Ambos os aparatos legislativos têm por conceitos balizadores a segurança nacional e a ordem pública, trazendo certo antagonismo na identificação dos seus destinatários finais. Ao considerar o estrangeiro, de forma geral, como ameaça à segurança nacional, a legislação acaba por anunciar que o seu destinatário, sujeito de direitos, é o próprio país, deixando em segundo plano, os imigrantes e refugiados, que deveriam ser também considerados protagonistas.

¹⁴⁸ Pode-se citar como exemplo o artigo 2º do Estatuto do Estrangeiro.

Assim, essa estrutura legislativa, passou a ser questionada de forma intensificada a partir de 2010 com o aumento do fluxo migratório no Brasil¹⁴⁹, estimulando a reflexão brasileira acerca da sua política migratória e as estruturas disponíveis para a implementação de políticas públicas voltadas para a recepção e inserção de refugiados no plano interno.

2.3.4. A Nova Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017 e o Decreto Regulamentador nº 9.199/2017

Diante do cenário até então existente, descrito acima, em 11/07/2013, o Senador Aloysio Nunes Ferreira Filho (PSDB) apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 288/2013 (PLS nº 288/2013) para instituir a Lei de Migração e regular a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, tendo por justificava a criação de uma lei que trata o migrante como um sujeito de direito e não mais como uma ameaça à proteção nacional, assim afirmou:

O regime jurídico brasileiro para estrangeiros apresenta defasagem evidente, já que à época em que foi concebido, no início dos anos 80, ainda estávamos em período autoritário e com grandes preocupações de segurança nacional, o que se refletiu na regulação jurídica. **Contudo, outros enfoques são aconselháveis para abordar essa matéria, como o de cooperação, o trabalhista e o humanitário.** (grifo da autora)

A primeira mudança conceitual desse projeto é a de não pretender tecer um novo Estatuto do Estrangeiro. Em outros termos, pretende-se reformar o modelo da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração (Estatuto do Estrangeiro). **A denominação da lei em vigor revela que o objetivo é a proteção diante do outro e não sua recepção.**¹⁵⁰ (grifo da autora)

Nesse sentido, a proposta do projeto de lei seria a de revogar o Estatuto do Estrangeiro e prever algumas matérias aplicáveis aos refugiados, desde que não conflitantes com o Estatuto dos Refugiados. Essa intenção se manteve durante todo o trâmite legislativo e hoje está refletida no artigo 2º da Nova Lei de Migração:

¹⁴⁹ Lembrando que entre 2010 e 2015 as solicitações de refúgio aumentaram 2.868% - Informações disponibilizadas pelas Nações Unidas, por meio do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL ONUBR. ACBUR: Brasil abriga mais de 8 mil refugiados e 28 mil solicitantes de asilo, destaca governo. Brasília: ONUBR, 2016.

¹⁵⁰ Trecho da Justificativa do Projeto de Lei do Senado nº288/2013, FARAH, 2017.

“Art. 2º Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.”

Assim, a importância da promulgação dessa nova legislação está no fato de que, por atuar de forma complementar ao Estatuto dos Refugiados, auxiliou no preenchimento de algumas lacunas, inicialmente jurídicas¹⁵¹, para a proteção e garantias de direitos sociais aos imigrantes no geral, incluindo os refugiados.

As discussões legislativas enfrentaram desafios uma vez que a matéria migratória envolve diversas vertentes de atuação, desde a entrada do migrante no país, sua permanência por meio das modalidades de visto e a sua saída enquadrada por diversos institutos jurídicos tais como a repatriação, deportação e expulsão. Além disso, existem as garantias de direitos dessas pessoas durante a sua permanência no país e a forma de efetivá-las por meio de ações governamentais. Todos esses aspectos tem o condão de formar o perfil da Política Migratória Brasileira.

A complexidade do tema também se caracterizou pela definição dos destinatários da lei, passando por apátridas e refugiados, até turistas, acadêmicos, povos indígenas e fronteiriços. Essa diversidade de destinatários trouxe discussões multidisciplinares, impactando em questões sociais, econômicas e burocráticas da vida do migrante.

Nesse cenário, percebeu-se que os sujeitos impactados pela lei seriam muitos e de perfis diversos, colocando-se na mesma seara empresários que pretendem ingressar ao país para realizar investimentos, acadêmicos para a promoção de estudos e refugiados que se deslocaram por crises humanitárias.

Destaca-se que a forma de redação do artigo 1º da Nova Lei de Migração se assemelha ao artigo 1º do Estatuto dos Refugiados, pois aquela se preocupa primeiramente em conceituar e descrever os destinatários da lei, a saber, imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida. Da mesma forma, conforme analisado acima, o Estatuto dos Refugiados inicia em seu artigo 1º por meio da conceituação e enquadramento do refugiado, observando assim, similaridades na técnica legislativa. Assim prevê o parágrafo primeiro da Lei de Migração:

Art. 1º. (...)

¹⁵¹ A Nova Lei de Migração foi sancionada em maio de 2017, passando vigorar somente em novembro de 2017, nos termos do artigo 125, quando da promulgação do Decreto nº 9.199/2017 que teve por objetivo regulamentar a Nova Lei de Migração. Nesse sentido, ante a vigência recente da lei e de seu regulamento, não há como prever os efeitos práticos das suas disposições na efetivação de ações governamentais, por isso até o presente momento, afirma-se que o preenchimento de determinadas lacunas se deu no âmbito jurídico.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se: I - (VETADO); II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional; VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

O projeto de lei enfrentou desafios justamente por tentar abarcar aspectos de conteúdo polêmico em um único instrumento legal¹⁵² (diversidade de destinatários, formas de entrada, permanência e expulsão no país, dentre outros) e ainda, manter diretrizes voltadas à dignidade da pessoa humana, garantia de direitos básicos aos refugiados e imigrantes em estado de vulnerabilidade¹⁵³, bem como outras disposições não previstas na legislação anterior tais como a igualdade, não discriminação e combate à xenofobia.¹⁵⁴

Assim, não obstante os diversos sujeitos impactados com interesses diferentes¹⁵⁵ e demandas distintas, a discussão do projeto de lei focou especialmente nas crises humanitárias mundiais que vem impactando o Brasil, em função do fluxo migratório identificado nos últimos anos, conforme os números demonstrados acima. Esse foco pode ser identificado nos diversos discursos e pareceres apresentados pelos Senadores e Deputados durante a tramitação do projeto de lei. Nesse sentido, destaca-se trecho do parecer do Deputado Orlando da Silva, relator da Câmara Especial instituída na Câmara dos Deputados para a análise do projeto de lei:

¹⁵² Exemplo de como a questão migratória foi interpretada de forma polêmica pela mídia: LIMA, 2017.

¹⁵³ Nesse sentido afirma o proponente do projeto de lei: “A importância de se fixar princípios é de nortear o setor por diretrizes claras e humanistas. Desse modo, a considerar o tema como inserido no contexto da proteção internacional de direitos humanos, inicia-se por destacar a “interdependência, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos dos imigrantes, decorrentes de tratados dos quais o Brasil seja parte”. Trecho da Justificativa do Projeto de Lei do Senado nº288/2013, FARAH, 2017, p. 35.

¹⁵⁴ Esses princípios e diretrizes estavam presentes desde a primeira redação do projeto do Senador Aloysio Nunes no artigo 2º, até a redação final sancionada pelo presidente da república em exercício.

¹⁵⁵ Destaca-se que a diferença do perfil de cada destinatário da lei impacta a prevalência de determinadas temáticas em detrimento de outras. Turistas, estudantes e investidores possuem demandas diversas e são representados por instituições diversas, tais como associações e câmaras de comércio, empresas de turismo, dentre outros. Já os refugiados e imigrantes em situação de vulnerabilidade demandam condições e garantias mais protetivas e foram representados durante o trâmite legislativo por ONG’s (organizações não governamentais) e associações da sociedade civil que lidam com a matéria, instituições religiosas, organismos internacionais (ACNUR - Alto Comissariado da ONU para Refugiados, OIT – Organização Internacional do Trabalho, etc.)

Naquele momento inaugural, nossa proposta de trabalho aprovada por esta Comissão Especial lastreava-se nas seguintes premissas:

(...)

3. trabalhar com a ideia de que um dos principais desafios da nova legislação deva ser o agravamento da crise humanitária que envolve a questão dos refugiados de conflitos armados e catástrofes ambientais e sociais neste momento histórico;

(...)

Seguimos detidamente esses objetivos durante os trabalhos desta relatoria, seja no debate cotidiano com os nobres parlamentares que conosco compõem esta Comissão, seja nas audiências públicas e reuniões realizadas com os setores sociais envolvidos com o tema.¹⁵⁶

Assim, diante das diretrizes que permearam a tramitação do projeto de lei, focando por diversas vezes em mecanismos de proteção e garantia de direitos de refugiados e imigrantes com caráter vulnerável é possível perceber, uma nova evolução no desenvolvimento do instituto do refúgio no Brasil, mesmo que de forma indireta. Passou-se das questões conceituais e de definição de sujeitos, para a previsão e efetivação de direitos.

Em linhas gerais, o projeto de lei demorou aproximadamente quatro anos para ser aprovado, passando pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados e retorno ao Senado Federal, uma vez que o projeto foi aprovado na forma de Substitutivo na Câmara do Deputados, devendo assim, retornar à casa proponente.¹⁵⁷ Após essa tramitação nas casas legislativas foi para a sanção presidencial em maio de 2017.

Na análise inicial no Senado Federal, destaca-se o parecer emitido pela Comissão de Relações Exteriores (CRE) que sugere a substituição do termo “estrangeiro” utilizado como ementa ao projeto de lei inicial e em diversas passagens da sua redação para migrante¹⁵⁸ e a sugestão de inclusão de um capítulo para a proteção do apátrida e a criação de visto para fins humanitários.¹⁵⁹

É importante ressaltar que desde o início da tramitação, as justificativas para sugerir alterações e conceder os votos favoráveis para o seu prosseguimento elencavam críticas ao passado e a necessidade de melhorias nas estruturas atualmente existentes para efetivar a

¹⁵⁶ BRASIL, Lei nº 6.815, de 1980, p. 157.

¹⁵⁷ Nos termos do artigo 65 da Constituição Federal. “Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora”.

¹⁵⁸ A ementa do projeto de lei previa a seguinte redação: “Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil”.

¹⁵⁹ FERREIRA, Projeto de Lei nº 288, 2013.

integração dos refugiados e imigrantes em situação de vulnerabilidade que chegavam ao Brasil.

Esses documentos legislativos compõem uma diversidade de elementos que comprovam a ineficácia do Brasil no acolhimento recente de refugiados, ante a ausência de políticas públicas estruturadas para o enfrentamento da questão. Nesse sentido, o relator da CRE, Ricardo Ferrazo, em parecer favorável ao projeto de lei, afirma:

É dívida histórica do Brasil a consolidação de uma lei mais humanitária, coerente com a busca por uma sociedade justa, livre e democrática, que respeite os direitos humanos e seja ciente quanto à contribuição cultural, social e econômica dos imigrantes para o país.

Recentemente enfrentamos crises agudas geradas por fluxos de migração internacional em que, apesar de terem sido pontuais, a falta de legislação adequada e de políticas públicas dela decorrentes gerou violações graves de direitos humanos. Tais problemas também contribuíram para a imagem negativa da mobilidade humana junto à opinião pública, dificultando ainda mais a inserção dessas pessoas na sociedade brasileira. Hoje convivem no Brasil regimes de acolhida e de autorização para trabalho diversos, que dependem das características dos migrantes, ferindo princípios fundamentais como o da igualdade.¹⁶⁰ (grifo da autora)

Em seguida, a tramitação na Câmara dos Deputados merece destaque, pois permitiu uma grande atuação da sociedade civil nas discussões acerca da redação do projeto de lei que foi recebido pela Câmara na forma de PL 2.516/2016 em 04/08/2015. Nesse momento, foi concedido o regime de tramitação prioritária e uma comissão especial para a apreciação e emissão de um parecer acerca do projeto de lei foi instituída.

Assim, diversos deputados passaram a requerer a realização de audiências públicas para promover o debate com a sociedade civil, incluindo acadêmicos, entidades filantrópicas, organizações religiosas, associações, organismos internacionais, dentre outros entes atuantes, bem como representantes de diversas repartições públicas, cujas atividades seriam diretamente impactadas pela lei, tais como defensoria pública da união, procuradoria, ministério público, órgãos das prefeituras de municípios receptores de fluxos migratórios recentes, tais como São Paulo/SP e Rio Branco/AC, dentre outros.¹⁶¹

Além das audiências públicas, foram realizadas três visitas técnicas formais, em São Paulo/SP, Rio Branco/AC e Porto Alegre/RS para visitar estruturas municipais que acolhem e

¹⁶⁰ FERREIRA, op. cit. p. 75

¹⁶¹ O trecho de agradecimento do Relator Deputado Orlando Silva no parecer emitido pela Comissão Especial que aprova o projeto de lei menciona todos os convidados e ouvidos durante a tramitação nessa Comissão. _____ . Projeto de Lei nº 2.516, de 2015.

promovem atividades para imigrantes e refugiados, bem como para ouvir relatos dessas pessoas.

Diante do cenário acima apresentado, é possível perceber que o processo participativo nessa etapa da tramitação, caracterizado pelas audiências públicas, foi composto pela participação, principalmente de integrantes de organizações promotoras dos direitos humanos, acolhimento e integração de refugiados e imigrantes em situação vulnerável, bem como por organismos e acadêmicos referências na área da migração.

Esses participantes tiveram a sua importância, pois promoveram o debate técnico, acadêmico, cultural e prático sobre o assunto, propondo sugestões e alterações do projeto de lei, refletindo as dificuldades e demandas atualmente enfrentadas. Desta forma, a sociedade civil pode retratar a atual complexidade que permeia a questão, trazendo ao processo legislativo aspectos da realidade antes não considerados pela legislação em vigor (Estatuto do Estrangeiro e Estatuto dos Refugiados).

Destaca-se ainda, a justificativa do Deputado Orlando Silva para solicitar visita técnica na cidade de Rio Branco/AC e São Paulo/SP, respectivamente:

Nesse sentido, a realização de visita técnica a cidade de Rio Branco – AC, principal porta de entrada dos haitianos no Brasil, é fundamental para conhecimento da situação dos refugiados naquela localidade, para contribuir na reformulação da Lei de Migração” e “ Nesse sentido, a realização de visita técnica a órgãos públicos e entidades da sociedade civil que tratam do tema dos migrantes em cidade de São Paulo – SP, principal região do fluxo de migração no Brasil, é fundamental para conhecimento da situação dos refugiados naquela localidade, para contribuir na reformulação da Lei de Migração¹⁶²

Após o período de audiências públicas e visitas técnicas, o relator Deputado Orlando Silva emite o parecer favorável ao Projeto de Lei, mantendo-se as diretrizes identificadas desde a primeira redação do PLS nº 288/2013, assim afirma em seu parecer:

A espinha dorsal do projeto está condensada nos artigos 2º, 3º e 4º. Nesses dispositivos, em linhas gerais, consagram-se: o respeito às normas internas e internacionais sobre refugiados e asilados; **os princípios norteadores da política migratória brasileira, pautados pelos direitos humanos, repúdio à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, e a não criminalização da imigração; acolhida humanitária; a igualdade com os**

¹⁶² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer ao Projeto de Lei Nº 2516, de 2015.** Institui A Lei de Migração" (Altera O Decreto-Lei Nº 2.848, de 1940 e Revoga As Leis Nº 818, de 1949 e 6.815, de 1980), e Apensados.

nacionais; a inviolabilidade do direito à vida; os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; e o acesso a serviços públicos de saúde, de assistência e previdência social, nos termos da lei.¹⁶³ (grifo da autora)

Assim como identificado na tramitação do Senado Federal, a tramitação na Câmara dos Deputados também abordou de forma intensa as garantias de direitos básicos para a manutenção da dignidade e igualdade dos migrantes no Brasil, deixando em segundo plano as questões econômicas e de defesa nacional. Percebe-se a presença, antes inexistente, de princípios e diretrizes básicos para nortear a Política Migratória, permitindo que estruturas possam ser construídas para efetivar a proteção de refugiados e imigrantes em situação de vulnerabilidade.

Após aprovação em sessão do Plenário na Câmara dos Deputados, o projeto retornou ao Senado Federal em 13/12/2016 na forma de Substitutivo, para a aprovação final. Em sessão deliberativa no Senado, após grande debate, o Substitutivo proveniente da Câmara dos Deputados, com algumas alterações propostas pela CRE, foi aprovado com quarenta e três votos favoráveis, quatro contrários e uma abstenção.¹⁶⁴

Não obstante o voto favorável da maior parte dos parlamentares em ambas as casas, uma enquete realizada pelo Senado Federal apresentou que a proposta para uma Nova Lei de Migração, não tinha apoio popular, sendo que 7.849 demonstraram ser contra a aprovação do projeto de lei, enquanto somente 1.675 se manifestaram a favor.

Eis uma outra face da complexidade da questão migratória. Uma das fases mais importantes da tramitação foi justamente ouvir a sociedade civil e receber as sugestões de alterações na redação do projeto de lei para aprimorar o instrumento jurídico com base na realidade atualmente enfrentada. Nesse período, houve grande manifestação de apoio da sociedade civil, inclusive com a participação dos próprios imigrantes e refugiados.

Por outro lado, a sociedade civil, também se manifestou apontando baixo apoio popular à promulgação da Nova Lei de Migração por meio da plataforma disponível pelo Senado Federal. A questão migratória e a política nacional, devem considerar a participação da sociedade civil, como auxiliar na execução de ações afirmativas e/ou como sujeito dos direitos das ações que se pretende efetivar. Nesse cenário, as opiniões públicas divergentes são uns dos desafios que devem ser enfrentados, especialmente quando se analisa a integração

¹⁶³ FERREIRA, op. cit. p. 75

¹⁶⁴ BRASIL, Projeto de Lei do Senado nº 288, 2013.

de refugiados, uma vez que parte importante da integração em si, é a aceitação da sociedade em conviver com esses indivíduos de forma pacífica.

Dando continuidade ao processo de tramitação legislativo, o projeto de lei aprovado em ambas as casas legislativas passou para a sanção presidencial em 04/05/2017, recebendo trinta vetos do presidente em exercício Michel Temer, na forma da Lei nº13.445/2017.

Dentre os vetos, destacam-se os que impactaram diretamente os refugiados e imigrantes em situação vulnerável¹⁶⁵:

O artigo 113, §4º do Projeto de Lei foi vetado pois define como grupo vulnerável os migrantes que respondam criminalmente em liberdade para fins de isenção de cobrança de taxas e emolumentos consulares e taxas para obtenção de documentos para regularização migratória, sendo que incluir essa modalidade de migrante na definição foi considerada imprópria pela Casa Civil da Presidência da República. A problemática se dá pelo fato de que a redação também definia como grupo vulnerável, os solicitantes de refúgio, requerentes de visto humanitário, vítimas de tráfico de pessoas e de trabalho escravo, e assim, esses grupos foram prejudicados pelo veto integral da redação.

O parágrafo único do artigo 6º do Projeto de Lei foi vetado pois permite que o visto concedido para a entrada no país possa ser apostado em documento de viagem emitido em padrões estabelecidos pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha. De acordo com Ministério da Justiça e Segurança Pública, não há informações acerca dos padrões exigidos pela Cruz Vermelha, justificando assim, o veto.¹⁶⁶

A redação integral do artigo 118, proposta no Projeto de Lei, foi vetada pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e pela Casa Civil da Presidência da República. Esse artigo previa a concessão de autorização de residência aos imigrantes que ingressaram em território nacional até 06 de julho de 2016. A justificativa do veto afirma que a “anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvazia a discricionariedade do Estado para o acolhimento de estrangeiros”.

¹⁶⁵ BRASIL, Mensagem nº 163, 2017.

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 288, de 2013 (nº 2.516/15 na Câmara dos Deputados), que “Institui a Lei de Migração.

¹⁶⁶ Considerando as áreas de conflito onde a Cruz Vermelha atua, é possível considerar que uma pessoa que migra, portando documento emitido pela Cruz Vermelha, minimamente, está em trânsito se vítima ou ter sua vida impactada em razão de grave crise humanitária. Assim, o veto mencionado acima, pode atingir pessoas que potencialmente tenham perdido seus documentos em crises, guerras e conflitos em seu país de origem e busquem por abrigo no Brasil, com documentos provisórios emitidos por organismos internacionais reconhecidos nacionalmente.

Percebe-se nesse veto que todas as diretrizes de igualdade, não discriminação e reconhecimento do imigrante como sujeito de direito, não foram consideradas na justificativa do veto. Retorna-se à nomenclatura utilizada no Estatuto do Estrangeiro, ora revogado, e classifica os imigrantes em função da sua condição pessoal.

Nesse cenário, é possível afirmar que as discrepâncias entre as previsões legislativas e a atuação das autoridades governamentais, nas diversas instâncias, auxiliam na compreensão da necessidade de ações articuladas e coesas entre os diversos entes federativos para a produção de políticas públicas integrativas. Essa discrepância é claramente visível durante o processo de formulação do Decreto que regulamentou a Nova Lei de migração, conforme se verá a seguir.

A vigência plena da Lei de Migração iniciou quando da publicação do Decreto nº 9.199 de 20 de novembro de 2017 que teve por objeto regulamentar as disposições da Lei de Migração. A partir de sanção presidencial da lei em questão, em maio de 2017, foi criado um grupo de trabalho restrito entre o Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Ministério da Justiça para discutir o conteúdo desse regulamento.

Nesse momento, foi possível perceber que o perfil participativo que permeou o processo legislativo da Lei de Migração, foi desconsiderado para a construção do regulamento. As entidades integrantes da sociedade civil, coletivos, acadêmicos, pesquisadores, e inclusive outros órgãos públicos, tais como a Defensoria Pública da União e Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, que participaram ativamente nas audiências públicas promovidas pelo congresso nacional, durante o trâmite legislativo da Lei, não puderam se manifestar e trazer sugestões de forma relevante nessa etapa.¹⁶⁷

De maio a novembro de 2017, a sociedade civil e demais entidades e integrantes que atuam na área, tiveram três oportunidades tímidas para se manifestar com relação ao conteúdo do Decreto, quais sejam: (i) uma atividade presencial no Fórum de Participação Social promovida pelo CNIG em agosto de 2017 que gerou 68 propostas para o Decreto, (ii) uma consulta pública pela internet entre os dias 1 e 13 de novembro de 2017 para que as entidades

¹⁶⁷ Essa mudança no perfil participativo do processo de consolidação dos direitos de imigrantes e refugiados, é confirmada nos estudos promovidos por John Kingdon, ao analisar os motivos que levam à mudança da agenda. No caso em questão, a sociedade civil, conforme demonstrado, teve um papel importante na inserção da temática na produção legislativa. Todavia, trazer destaque à questão, não é possível controlar os rumos das discussões e debates: “ Even if a interest group raises and issue, furthermore, it doesn’t necessarily control the debate once the issue is raised” (KINGDON, 2011. op. cit. p. 50. Esse fenômeno pode ser visto, tanto nos vetos presidenciais às disposições da Nova Lei de migração, quanto na formulação do Decreto Regulamentador da lei.

pudessem analisar a redação do Decreto já elaborado e fizessem sugestões e; (iii) uma audiência pública marcada no dia 13 de novembro de 2017 ocorrida em Brasília.¹⁶⁸

Como resultado desse processo que permitiu pouca participação social, foi possível identificar que: (i) as propostas realizadas pela sociedade civil no Fórum de Participação Social não foram consideradas diante da análise da redação final do Decreto; (ii) o tempo exíguo conferido pela consulta pública virtual de 12 dias para a análise aprofundada de 319 artigos, impediu propostas críticas, construtivas e relevantes que pudessem ser discutidas entre a sociedade civil e levadas ao Grupo de Trabalho formulador do Decreto; (iii) a audiência pública ocorrida em Brasília teve pouca participação social, uma vez que as entidades que promovem grande articulação na temática migratória tem atuação principal no município de São Paulo, além de ter sido agendada com pouco antecedência.

Nesse cenário, considerando a manifesta atuação antagônica entre o poder legislativo que garantiu a plena participação social na construção da Lei de Migração, e o poder executivo que impediu e criou obstáculos para que essa participação se perpetuasse na criação do Decreto, audiências e declarações públicas foram articuladas para a discussão e exposição de pontos críticos do Decreto contrários aos princípios e diretrizes da Lei de Migração.¹⁶⁹

Dentre as questões que apresentaram certo retrocesso no Decreto, com relação aos avanços alcançados pela Nova Lei de Migração, destacam-se: (i) o acesso a determinados direitos ficaram destinados à regulamentação futura de atos ministeriais futuros, deixando diversas lacunas jurídicas para a implementação de referidos direitos, (ii) previsão de prisão do migrante relacionada à sua condição migratória, contrária ao princípio de não criminalização dos migrantes (Art. 3º, III da Lei), (iii) Trouxe restrições às possibilidades de reunião familiar, (iv) Não estabeleceu diretrizes para determinar condições e requisitos para a concessão de visto humanitário, (v) manteve a prática da utilização do documento denominado “protocolo” para os solicitantes de refúgio, dificultando a integração desses indivíduos na sociedade.¹⁷⁰

¹⁶⁸ DELFIM, 2017.

¹⁶⁹ A título exemplificativo: A Defensoria Pública da União promoveu uma audiência pública em fevereiro de 2018 para discutir o processo de regulamentação da Nova Lei de Migração entre a sociedade civil e autoridades. BRASIL. Defensoria Pública da União. DPU em SP realiza audiência pública sobre regulamentação da Lei de Migração. São Paulo: DPU, 2018.

¹⁷⁰ O documento por ser emitido de forma precária, em uma folha A4, trouxe dificuldades aos solicitantes de refúgio para diversos atos da vida civil, tais como, abertura em contas bancárias, locação de imóveis para moradia, entre outros. Somente em 2018, após a vigência do Decreto 9.277/2018, que essa situação foi amenizada pela previsão do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório e disposição legal de que referido documento garante diversos direitos aos refugiados, tais como a expedição da carteira de trabalho, abertura de conta bancária, expedição do CPF, acesso a serviços públicos, entre outros.

Percebe-se que a tendência evolutiva, no sentido de fortalecer e garantir direitos aos refugiados e imigrantes no plano interno, passou a tomar novos rumos a partir de 2017, restringindo a participação social e desconsiderando proposições durante o processo de formulação do Decreto.

Essa postura de interromper ou retroceder nos avanços até então analisados, também ratificada pela decisão de saída do Pacto Global de Migração, remonta ao princípio da soberania dos Estados, muito utilizado na Era Vargas e durante a ditadura militar, conforme demonstrado. Especialmente com relação ao item (i) do parágrafo acima, a intenção é que diversas temáticas importantes para definir a política migratória nacional, ficaram sujeitas a atos e medidas discricionárias da administração pública, conferidas de baixo “controle de legalidade”, conforme afirma CARNEIRO:

O paradigma da soberania estatal determina que as leis e resoluções normativas, estas, de caráter administrativo, confirmam larga discricionariedade ao poder governamental sobre o estrangeiro em seu território, o que limita o controle de legalidade dos atos das autoridades migratórias feito pelo judiciário. O efeito jurídico concreto dessa concepção normativa é legitimar a interpretação e a aplicação das leis de forma sempre restritiva ao estrangeiro, o que confere ao imigrante um tratamento jurídico diferente daquele garantido ao nacional. O estrangeiro, nesse regime de ampla discricionariedade governamental, criteriosamente nunca consolida um direito líquido e certo à permanência, e seu efeito jurídico é inviabilizar qualquer remédio constitucional para garanti-lo, instituindo um verdadeiro estado de exceção em relação ao imigrante, ou seja, de discriminação jurídica instituída em relação ao não nacional.¹⁷¹

Em termos conceituais, o Decreto também se ocupa, em seu artigo inicial, em definir os sujeitos impactados por suas normas. Com relação aos refugiados, se limita a definir como indivíduo que “tenha recebido proteção especial do Estado Brasileiro”¹⁷², nos termos do Estatuto do Refugiado. Nesse sentido, percebe-se claro diálogo entre o Estatuto de Refugiados e a Nova Lei de Migração, compondo assim, o arcabouço jurídico atinente à temática do refúgio.

Não obstante, os retrocessos no processo participativo, é possível verificar no Decreto, o reconhecimento da vulnerabilidade do refugiado, com relação aos demais migrantes, sujeitos da Lei de Migração, por meio da previsão de procedimentos facilitados, a saber: (i) no caso de contradições dos documentos apresentados para o registro e identificação do

¹⁷¹ CARNEIRO, op. cit. p. 350

¹⁷² Art. 1º, parágrafo único, VII. BRASIL, Decreto-Lei nº 9.199 de 20 novembro de 2017.

refugiado em território nacional, é possível apresentar tão somente os documentos de que o refugiado dispuser, para os outros casos, o Decreto elenca um rol de documentos necessários (Art. 68, § 2º), (ii) facilitação do procedimento de reconhecimento de certificados e diplomas detidos pelos refugiados, bem como para o ingresso em instituições acadêmicas (Art. 119, § 4º), (iii) a facilitação na apresentação de documentos às autoridades da administração pública federal para ao exercício de direitos e deveres dos refugiados (Art. 121), (iv) a emissão do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, para o solicitante de refúgio que poderá exercer atos da vida civil enquanto aguarda a análise do seu pedido (Art. 119, §2º e §3º), (v) concessão de autorização de residência por prazo indeterminado ao refugiado (Art. 156, §2º).

Diante do elenco legal acima mencionado, é possível afirmar que houve avanços na garantia e proteção de direitos, especialmente dos refugiados, que também foram contemplados como sujeitos de direitos na Nova Lei de Migração. Todavia, os avanços mencionados acima, permitem a criação de um ambiente em que os refugiados, enquanto indivíduos, tenham acesso ao exercício de direitos previstos na legislação, de forma pontual.

Todavia, a expectativa é que esses avanços pudessem ser vistos de forma coletiva e com maior envolvimento institucional, por meio da criação de políticas públicas que efetivamente garantissem esses direitos, promovendo resultados em maior escala.

Na nova Lei de Migração há a menção sobre a criação de políticas públicas para “articulação e coordenação de ações setoriais em regime de cooperação entre os diversos entes federativos, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, com a finalidade de se criar uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia”, cujo conteúdo não foi regulamentado pelo Decreto, ora em análise. Assim dispõe o artigo 120 da Nova Lei de Migração:

Art. 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. § 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. § 2º **Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.** § 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, deverá ser produzida informação quantitativa e

qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados. (grifo da autora)

A omissão até o momento, com relação à regulamentação do artigo 120 da Lei de Migração, bem como a forma com que o processo de regulamentação da lei foi dirigido, trazem elementos para que se possa afirmar que a mera mudança na legislação, não faz com que os comportamentos das autoridades governamentais, nas suas diversas esferas, sejam alterados. Assim, avanços e retrocessos na legislação, são somente um dos aspectos que se deve considerar para a análise da efetivação de direitos sociais. É justamente nesse sentido, que o quadro jurídico institucional é analisado no presente capítulo, como elementos de um conjunto maior que pode ou não evoluir para uma política pública de integração de refugiados.

A análise preliminar do trâmite legislativo da Nova Lei de Migração é relevante uma vez que os documentos emanados durante o procedimento e as manifestações dos parlamentares e da sociedade civil nas audiências públicas, ajudam a retratar a complexidade da realidade migratória contemporânea no Brasil. A própria iniciativa em construir uma política migratória ou a omissão nessa construção pode ser interpretada como uma resposta do país ao aumento drástico do número de refugiados e solicitantes de refúgio, bem como ao enfrentamento das consequências desse acolhimento recente e as deficiências identificadas.

Analisar a intenção recente do legislador também se faz importante para que seja possível verificar os avanços históricos acerca da construção do instituto do refúgio no Brasil. Da distinção entre imigrantes e refugiados (década de 80), passou-se ao refinamento da definição de refúgio, mesmo que polêmica (década de 90), até a promulgação de uma legislação que prevê de forma expressa direitos e garantias diversos, diretrizes e princípios norteadores das políticas migratórias, obrigando até mesmo os brasileiros como no caso da não discriminação e combate à xenofobia (início século XXI). É possível verificar da mesma forma que a legislação prevê grandes avanços no que tange à criação de políticas públicas específicas, fazendo menção expressa

Nesse cenário, é possível afirmar que as estruturas legislativas passam por uma transição de destinatários de direitos, antes o Brasil como sujeito de proteção às “ameaças dos estrangeiros intrusos” e agora os refugiados e imigrantes como sujeitos de direitos sociais e ações integrativas.

Nesse mesmo sentido, BAENINGER afirma que com a Nova Lei de Migração houve uma tentativa de afastar do “modelo de governabilidade das migrações voltado para a

segurança nacional” e tentou-se ir para o “modelo do desenvolvimento humano”, em que o migrante é o sujeito de direito, protagonista da política migratória.¹⁷³

É certo que ante a complexidade das migrações recentes, as legislações em construção acabam por “nascerem” desatualizadas em função do seu processo lento de criação, que não conseguem acompanhar as alterações rotineiras dos fluxos migratórios. Lembrando o caso da Síria, em menos de um ano a situação se agravou de forma generalizada e milhões de sírios já haviam se deslocado, alguns chegando ao Brasil a partir de 2011.

Da mesma forma, o avanço legislativo por meio da afirmação de direitos e da previsão expressa de políticas públicas, não significa de certo, um avanço imediato na efetivação de ações governamentais e implementação de programa eficazes, porém o início da fundamentação para referidas ações foi legitimado por meio da Nova Lei de Migração e seu Decreto Regulamentador.

Neste sentido, cabe destacar o papel do direito na formulação de políticas públicas, qual seja, auxiliar na atividade de produção de referida política por meio dos valores transcritos no sistema jurídico. Assim afirma BUCCI:

As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típico da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico¹⁷⁴

Assim, passa-se à evolução local de instrumentos jurídicos voltados à proteção de refugiados e imigrantes, especificamente na cidade de São Paulo.

2.3.5. Política Municipal para População Imigrante – Município de São Paulo

A cidade de São Paulo, importante na história migratória brasileira, acumula experiências na recepção de grandes fluxos de imigrantes e refugiados por diversos fatores, econômicos, geográficos e sociais. Sendo que, atualmente o seu cenário urbano é formado por

¹⁷³ BAENINGER, op. cit. p. 33

¹⁷⁴ BUCCI, op. cit. p. 31

elementos que contribuem tanto para construção da história dos imigrantes em São Paulo, quanto para a história de São Paulo em razão dos fluxos migratórios.¹⁷⁵

Nesse sentido, o município de São Paulo, de forma pioneira, justamente por enfrentar de forma intensa os desafios migratórios a partir de 2010, sancionou a Lei Municipal nº 16.478 em julho de 2016 no âmbito do Fórum Mundial de Migrações realizado em São Paulo, que instituiu a Política Municipal para a População Imigrante.

De forma similar ao Estatuto dos Refugiados e Nova Lei de Migração, a lei municipal se ocupa em conceituar os imigrantes, sujeitos destinatários da legislação logo em seu artigo 1º, incluindo imigrantes laborais, apátridas, refugiados e solicitantes de refúgio, não fazendo distinção acerca da regularidade da documentação de cada um.

No mesmo sentido, o processo de elaboração da lei em questão foi realizado por um Comitê Intersetorial composto por participantes do poder público e da sociedade civil, garantindo a participação popular por meio de consultas públicas antes da aprovação na Câmara Legislativa.

Além de prever princípios e diretrizes importantes na proteção da população imigrante, tais como o acesso a serviços públicos, garantia dos direitos humanos dos imigrantes e ações de combate à xenofobia e racismo, a Lei Municipal dispõe acerca da instituição de um Conselho Municipal de Imigrantes. Esse Conselho Municipal é criado para “formular, monitorar e avaliar as políticas públicas previstas na Lei Municipal, assegurando a participação da sociedade civil e inclusive dos próprios imigrantes”¹⁷⁶

Esse é mais um exemplo de legislação recente que passa a considerar o imigrante como destinatário das ações afirmativas, incluindo-o como protagonista e atuante na construção e implementação dessas ações.

De acordo com a própria prefeitura, a lei municipal foi criada para “institucionalizar o conjunto de políticas públicas que vem sendo implementadas na cidade de São Paulo”¹⁷⁷ A título exemplificativo, o CRAI – Centro de Referência e Acolhimento de Imigrantes iniciou

¹⁷⁵“De acordo com Knowlton, os estrangeiros em qualquer país tendem a se concentrar nos centros urbanos, acontecendo o mesmo com os sírios e libaneses no país. Estes evitavam a zona rural, sendo que em 1934, 83% da população árabe do Estado de São Paulo era classificada como urbana”. KHOURI, Juliana Mouawad. **Pelos Caminhos de São Paulo: a Trajetória dos Sírios e Libaneses na Cidade**. 281 f. Tese (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Judaicos e Árabes do Departamento de Letras Orientais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Estudos Árabes. p. 34. Orientação de Prof. Dr. Paulo Daniel Farah. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8159/tde-10032014-095235/pt-br.php>>. Acesso em: 17 set. 2017

¹⁷⁶ Art. 5º, §1º da Lei Municipal.

¹⁷⁷ SÃO PAULO. Prefeitura Municipal, 2015.

suas atividades em 2014, antes mesmo do início da discussão acerca da Lei Municipal para a População Imigrante.

As questões específicas da lei municipal também foram regulamentadas por meio de um decreto - Decreto nº57.533 de 2016¹⁷⁸. Destaca-se nesse documento o Capítulo III que é voltado integralmente à formulação e implementação de políticas públicas para a população imigrante. As disposições desse capítulo se ocupam a conferir obrigações específicas a cada secretaria de acordo com a sua área de atuação, no sentido de garantir o acesso a serviços públicos e direitos sociais.¹⁷⁹

A política municipal pode ser considerada um avanço, primeiramente por ser a primeira no país a ser promulgada no âmbito municipal, antes mesmo da sanção da Nova Lei de Migração, porém já prevendo direitos e políticas importantes para a evolução na matéria.

Em segundo lugar, a legislação procura abarcar todos os aspectos da vida do imigrante, tais como saúde, educação e trabalho e relacionar uma obrigação específica às secretarias correspondentes em cada área de atuação. Nesse sentido, passa-se a materializar a atuação de órgãos específicos com competências delimitadas, identificando a articulação institucional promovida pela legislação.

Em terceiro lugar, além de garantir a participação da sociedade civil no processo de formulação da lei municipal e seu decreto, as estruturas criadas permitem a participação da sociedade civil também nos instrumentos que permitirão a efetivação das políticas públicas, tais como o Conselho Municipal.

Em 2018, foi eleita e empossada a primeira gestão do Conselho Municipal de Imigrantes, composto por integrantes da sociedade civil, coletivos, associações que atuam na área migratória, bem como representantes das diversas secretarias que compõem a estrutura administrativa da prefeitura de São Paulo.¹⁸⁰

Por fim, destaca-se que a Política Municipal em São Paulo não se ocupou em distinguir refugiados de imigrantes, assim como foi possível identificar com os demais instrumentos jurídicos. A Lei Municipal considera todos os imigrantes, de forma indistinta, como sujeitos dos direitos previstos do texto legislativo.

Nesse sentido, quando da análise da Nova Lei de Migração, a mera promulgação de uma legislação que prevê ações afirmativas, não garante que as ações afirmativas serão

¹⁷⁸ SÃO PAULO (SP). Decreto Nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016.

¹⁷⁹ A título exemplificativo, a Secretária Municipal da Saúde tem competência: “promover o acesso à saúde culturalmente adequado para toda a população imigrante, independentemente de sua situação migratória e documental”, nos termos do artigo 14 da Lei Municipal. Número da lei

¹⁸⁰ SÃO PAULO. Prefeitura Municipal, 2018.

implementadas nos termos previstos, conferindo tão somente elementos que legitimam eventual ação do poder público nesse sentido.

2.4. Legislação como fonte de políticas públicas – formação do interesse governamental

A análise dos principais instrumentos legislativos que regem a temática do refúgio, incluindo as suas recentes alterações e transformações, conforme até então exposto, não pretendeu encontrar a origem política-institucional, isto é, conferir a titularidade dessas mudanças a órgãos, entes federativos ou até mesmo partidos políticos, tampouco realizar uma análise crítica jurídica ou sistematização do arcabouço jurídico, de forma a apontar falhas legislativas, questões interpretativas ou conflitos normativos. O que se pretendeu, foi sistematizar todos os elementos e eventos que contribuíram para uma nova conformação migratória, e verificar se esse cenário pode ser considerado um problema, passível de resposta por meio de uma ação governamental.

Nesse sentido, KINGDON explica que a proeminência de determinado assunto na agenda governamental, não provém da sua fonte, ou seja, de quem iniciou determinada ação ou propôs determinado projeto, mas sim do clima governamental e a sua receptividade para a temática:

Even within a case study, it is often difficult to pinpoint who was responsible for movement. Ideas come from anywhere, actually, and the critical factor that explains the prominence of an item on the agenda is not its source, but instead the climate in government or the receptivity to ideas of a given type, regardless of source ¹⁸¹

Conforme se viu, o início das discussões do projeto da Nova Lei de Migração e da Política Municipal de São Paulo se deu em 2013 quando a sociedade e as instituições brasileiras sentiam o reflexo da alta demanda de solicitações de refúgios e quando a estrutura até então existente passou a ser questionada em função dos desafios enfrentados.

A reflexão ora proposta destaca que a mera sanção de um projeto de lei não significa que a temática entrou na agenda do governo federal e demais instâncias para que ações efetivas sejam realizadas, revestidas na forma de políticas públicas. Durante o período de tramitação do projeto da Nova Lei de Migração, ações pontuais locais e regionais passaram a

¹⁸¹ KINGDON. 2003. p. 72. TRADUÇÃO LIVRE

ser realizadas (no âmbito federal, estadual e municipal), dando indícios de um processo embrionário de formulação de políticas públicas.

Nesse mesmo sentido, enquanto a Política Municipal para População Imigrante ainda nem começava a ser discutida, órgãos como CRAI já haviam sido criados para atender e acolher imigrantes e refugiados.

Considerando que os efeitos da Nova Lei de Migração e o seu Regulamento tem vigência recente, trazendo dificuldades para a análise dos seus efeitos e resultados nesse momento prematuro, cabe analisar no futuro se a sua sanção será o suficiente para tirar a questão do refúgio da agenda, isto é, fazer com que as autoridades públicas se deem por satisfeitas e passem a focar em outras temáticas, entendendo que a situação migratória já supostamente, se resolveu unicamente por meios legislativos.

Ocorre que, a legislação por si só, não é capaz de criar políticas pública efetivas, mas tão somente prepara a fundamentação jurídica para que essas ações sejam realizadas e tenham legitimidade. Nesse mesmo sentido, KINGDON ao explicar algumas razões para que os problemas percam o interesse das autoridades e saiam da agenda governamental para a formulação de políticas públicas, é justamente a promulgação de uma lei sobre a matéria em questão, uma vez que os atores governamentais passam a ter um sentimento de que a construção legal é suficiente para a resolução do problema:

“Even if it is questionable whether governmental officials have solved a problem, they sometimes feel that they have addressed it by passing legislation or making an administrative decision.”¹⁸²

Esse sentimento de que a previsão na lei já é suficiente para evoluir para outros assuntos, demonstra mais um aspecto da produção legislativa/política que impacta no cenário migratório e no instituto do refúgio, já complexos por si só. Ressalta-se que a adesão à Convenção de 51 e ao Protocolo de 67 pelo Brasil não ensejaram que políticas e ações afirmativas fossem implementadas de forma imediata, demandando décadas e diversas transformações – tais como mudança para o regime democrático, instalação do escritório da ACNUR no Brasil, alteração nos fluxos migratórios de/para o Brasil - para que ações embrionárias passassem a ser implementadas no Brasil.

Da mesma forma, após a promulgação do Estatuto do Estrangeiro e Estatuto dos Refugiados, algumas décadas e transformações migratórias foram necessárias para que a construção de novas bases legislativas fosse discutida.

¹⁸² KINGDON.op.cit. 103. TRADUÇÃO LIVRE

O retrato do cenário legislativo atual conforma certa complexidade em função das alterações recentes que ainda não deixam rastros sobre os seus efeitos e consequências. Todavia, para a análise de políticas públicas atinentes ao instituto do refúgio é importante destacar nesses novos textos legislativos, a distinção entre política e política pública e quais elementos podem contribuir para evolução da temática. Nesse sentido, afirma BUCCI:

Uma outra conclusão possível seria no sentido de traçar uma linha divisória mais rígida entre as políticas, tal como aparecem nos textos normativos, e as políticas públicas, verdadeiros programas de ação governamental, despidos de suas roupagens jurídicas. Nem tudo o que a lei chama de política é política pública¹⁸³

Nesse cenário, as políticas ou políticas públicas já existentes ou futuras que sejam criadas com a temática do refúgio, podem até mesmo não ter correspondência com as disposições previstas no quadro legislativo até então analisado, uma vez que não há “um padrão jurídico uniforme para a definição de política pública”¹⁸⁴, podendo ser revestida de diversas formas, que não as claramente visíveis e ora identificadas.

É por essa razão que a análise do quadro legislativo não pode ser realizada sem a correspondente contextualização acerca do quadro institucional, ou seja, a exposição dos órgãos e autoridades públicos que impactam no estudo do refúgio, incluindo a implementação e execução dos procedimentos formais de classificação e enquadramento do refugiado, concessão da documentação necessária e até mesmo de políticas públicas, revestidas por formas diversas das apresentadas até então.

2.5. Quadro Institucional – Órgãos governamentais que impactam o estudo acerca do refúgio.

Ao discorrer acerca da diversidade das políticas públicas, BUCCI afirma que os elementos que as compõem permeiam diversas áreas, tais como a economia, história, sociologia, dentre outras¹⁸⁵, auxiliando na compreensão da complexidade multidisciplinar do estudo das políticas públicas. Assim, a união do processo migratório, também complexo, às políticas públicas, proporciona desafios duplamente qualificados para a análise da temática.

¹⁸³ BUCCI. op. cit. p. 22

¹⁸⁴ BUCCI. op. cit. p. 22

¹⁸⁵ BUCCI. op.cit. p.46

Esses diversos elementos multidisciplinares trazem um grau de volatilidade interpretativa alto, especialmente no que tange à seletividade dos grupos sujeitos às proteções jurídicas, conforme visto anteriormente quando da diferenciação legal dos refugiados e imigrantes (sentido stricto). Nesse cenário, considerar determinados elementos em um caso e desconsiderar esses mesmos elementos em outros casos, trazem divergências nas interpretações de como os fluxos de migratórios devem ser encarados.

Já foi analisado acima, como a legislação pode trazer essa seletividade na prática, ao distinguir refugiados por meio de uma definição ampliativa ou restritiva. A legislação, um dos elementos que compõem a complexidade das políticas públicas, pode ser associada aos elementos históricos e institucionais para justificar outros níveis de volatilidade ocorridos nos casos migratórios brasileiros.

A título exemplificativo, remonta-se às migrações ocorridas na Era do Estado Novo da era Vargas no Brasil, para se compreender como interpretações pautadas em questões políticas e de interesses específicos, podem influenciar a definição acerca da recepção de determinados fluxos migratórios em detrimento de outros.

Ao analisar a forma como os imigrantes alemães, italianos e japoneses foram recepcionados e classificados no Estado Novo da era Vargas, GERALDO afirma que o Conselho de Imigração e Colonização, órgão institucionalizado à época, e que tinha por competência gerir questões atinentes à imigração no plano nacional, inclusive emitindo pareceres e estudos sobre a identidade de cada fluxo migratório, considerou que a imigração japonesa era “indesejável” para o Brasil em função de critérios raciais, diferentemente dos alemães e italianos. Assim afirma:

É possível perceber que os estudos realizados pelo Conselho de Imigração e Colonização atribuíram identidade e unidade a grupos estrangeiros heterogêneos. **Além disso, algumas nacionalidades ou etnias podiam ser consideradas mais “inassimiláveis” ou mais “indesejáveis” que outras. Porém, a reunião dos critérios envolvidos nessas classificações – “raça”, manutenção de língua estrangeira, associações, influência das nações de origem, etc – permitia que alguns grupos se tornassem mais visados de acordo com as alterações do contexto nacional ou internacional. De fato, a campanha contra a imigração japonesa apresentou, pelo menos até o início do Estado Novo, argumentos principalmente de teor racial, o que não atingia imigrantes de origem alemã e italiana.**¹⁸⁶ (grifo da autora)

¹⁸⁶ GERALDO, 2009. p. 184

Nesse cenário é possível apontar diversos elementos que contribuíram para a distinção no tratamento com relação aos japoneses, sendo eles, a política migratória da época, a forma de atuação do Conselho, os recursos de força diferentes de cada grupo de imigrantes - imagem perante a comunidade nacional e internacional da nação de origem, a existência de fluxos migratórios de mesma nacionalidade anteriores no país - dentre outros. O elemento relevante para a presente análise é justamente o Conselho de Imigração e Colonização, órgão responsável por definir as questões migratórias no país.

Utilizando critérios próprios, o órgão definiu que os japoneses seriam inassimiláveis à cultura brasileira, por meio da emissão de estudos pautados na raça, língua e influência da nação no cenário internacional. Percebe-se que todos os elementos utilizados pelo Conselho são subjetivos permitindo interpretações divergentes se analisados em outro contexto. Diante das justificativas apresentadas, os alemães e italianos também poderiam ser classificados como inassimiláveis e outros fluxos migratórios como desejáveis para sociedade brasileira a depender da época da análise e do regime político em vigor no país.

Ressalta-se ainda que o cenário internacional também era capaz de influenciar a imagem de determinado fluxo migratório no plano interno. Esse quadro histórico da era Vargas pode ser claramente identificado na atualidade, não obstante o transcorrer de diversas décadas desde então.

A exemplo dos Estados Unidos, muitos países influenciados pelo cenário internacional da “guerra contra o terror”, transformaram o fluxo migratório muçumano em inassimilável à sua cultura na contemporaneidade, justificando a restrição de direitos e de integração também por meio de elementos subjetivos.¹⁸⁷

Como explica o Professor Paulo Daniel Farah, “com efeito, a repulsa ao estrangeiro, a xenofobia, revela-se o traço comum a discriminações que incluem, de acordo com o grupo, racismo (no caso de africanos e haitianos) e intolerância religiosa (especialmente no caso de muçulmanos e adeptos de religiões de matriz africana)”¹⁸⁸.

Farah afirma que “o fluxo migratório de refugiados no Brasil, além de trazer novos desafios estruturais, tem incentivado o país a repensar mitos como o da ‘democracia racial’ e o de que no país ‘todos são bem-vindos’ sem distinção de origem, cor, religião, gênero,

¹⁸⁷ A título exemplificativo: (i) decisão dos Estados Unidos de proibir a viagem de cidadãos de países muçulmanos no território americano. Suprema Corte dos EUA valida veto de Trump a cidadãos de países muçulmanos. **UOL**, São Paulo, 26 jun. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/06/26/suprema-corte-dos-eua-valida-veto-de-viagem-de-trump-a-paises-muculmanos.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

¹⁸⁸ FARAH, Paulo. “Combates à xenofobia, ao racismo e a intolerâncias”. REVISTA USP, v. 114, 2017, p. 14.

identidade de gênero, orientação sexual, etc. De fato, bastam alguns números¹⁸⁹ para pulverizar a idealizada autoimagem do Brasil”¹⁹⁰.

Desta forma, é possível verificar, especialmente em função de elementos históricos que a institucionalização de políticas por meio de órgãos e autoridades públicas pode trazer diversos reflexos, especialmente em matéria migratória. A tendência, conforme se viu, é que as políticas migratórias sigam critérios subjetivos de aplicação pautados no regime político na qual estão inseridas.

Nesse cenário, a mudança no cenário político pode trazer reflexos negativos à política migratória.¹⁹¹ É nesse sentido que a institucionalização se torna relevante. Os órgãos e instituições servem não somente para implementar as ações governamentais, mas para garantir no decurso do tempo que essas ações sejam efetivadas independentemente das transformações políticas.

Diante dessa afirmação é possível compreender o sentido próprio da distinção elaborada por BUCCI (2013) no que tange à política de governo e a política de estado. Essa última é alcançada mediante a “institucionalização e a legitimação política”, assim afirma:

Existem diferentes tipos, modelos, desenhos e também graus de institucionalização. A distinção entre “políticas de Estado e políticas de governo” pode ser compreendida por esse prisma. O arranjo institucional, pode-se dizer, nasce “política de governo” e aspira ser “política de Estado”. **Ele assumirá essa condição a depender de dois fatores: a institucionalização e a legitimação política. A institucionalização é o fator relacionado aos dispositivos jurídico-institucionais – a lei, as normas de atribuição de competência, etc. – que dão corpo à política, conferindo permanência a determinada orientação no ordenamento jurídico,** pelo menos até que essa venha a ser modificada, mediante procedimento de idêntica natureza, em regra por iniciativa de outro grupo político que assumo o governo.¹⁹² (grifo da autora)

Percebe-se que o primeiro elemento distintivo de uma política de governo para a política de Estado é justamente a estrutura jurídico-institucional elaborada para a sua

¹⁸⁹ Como aponta artigo de Farah na Revista da USP, “em 2012, 56.000 pessoas foram assassinadas no Brasil. Dessas, 30.000 (mais da metade, portanto) são jovens entre 15 e 29 anos e, desse total, 77% são negros. A maioria dos homicídios envolve armas de fogo, e menos de 8% dos casos chegam a ser julgados. Apesar dos altíssimos índices de homicídio de jovens negros, normalmente o tema é tratado com indiferença na agenda pública nacional. Discriminação na distribuição da justiça e da renda e no acesso à educação e ao trabalho são apenas algumas das múltiplas faces vergonhosas desse quadro de racismo no Brasil”.

¹⁹⁰ FARAH. op. cit. p. 13.

¹⁹¹ Esse cenário pode ser identificado atualmente no Brasil a partir de 2019, após as últimas eleições, houve a saída do Brasil do Pacto Global da Migrações, extinção do CNIG, entre outros.

¹⁹² BUCCI. op. cit. p. 183

conformação. Assim, as leis e as competências que regem os órgãos que lidarão com a matéria são elementos importantes para conferir um caráter permanente às ações governamentais.

No caso migratório brasileiro, conforme até então apresentado, as transformações recentes na legislação, trouxeram diretrizes e fundamentos essenciais para a garantia de direitos especialmente por meio de políticas públicas – expressa previsão na Nova Lei de Migração (ainda sem regulamentação) e na Política Municipal, sendo que essa última ainda dispõe das competências de cada secretaria municipal para a efetivação das ações afirmativas. O segundo elemento de distinção, afirma BUCCI (2013) é a legitimação política:

O outro fator que indica trata-se de política “de Estado” é o da legitimação política, que funciona como impeditivo à reversão de determinada orientação de governo, mesmo quando há troca de grupo político nas eleições, nas situações em que os efeitos sociais e econômicos são reconhecidos pela generalidade da população como de interesse coletivo e passam a ser merecedores de sustentação pela opinião pública.¹⁹³

O segundo elemento, responsável pela permanência da política em questão, mesmo nas trocas de governo é o da legitimação política. BUCCI explica que o caráter da política de Estado transcende o perfil do governo em exercício, constituindo uma ação já enraizada na estrutura social. Nesse momento, BUCCI ressalta a questão da opinião pública que permeou também de forma intensa a análise do quadro legislativo migratório, tanto na Nova Lei de Migração, como na Política Municipal.

Por meio da descrição acima é possível afirmar que o Conselho de Migração e Colonização do Estado Novo da era Vargas tinha caráter de uma política de governo, que respondia de forma imediata à política migratória correspondente ao regime político em vigor na época.

Essa análise é importante para a realidade, uma vez que o endurecimento nas políticas migratórias atuais, limitando a entrada de refugiados e imigrantes bem como restringindo os seus direitos, especialmente nos Estados Unidos e na Europa, reflete nada mais que a implementação de políticas de governo, cujas orientações transitam de acordo com critérios subjetivos e vontades políticas contemporâneas.

Assim, a análise do quadro institucional brasileiro merece atenção, especialmente quando associado ao quadro legislativo para que se possa compreender o perfil de sua

¹⁹³ BUCCI. op. cit. p. 183

estrutura atual (“de governo” ou “de estado”) e como esta pode ser utilizada no sentido de dar permanência e efetividade às políticas públicas, evitando que fiquem sujeitas às mudanças governamentais e transformações no cenário internacional.¹⁹⁴

É certo que as diversas transformações legislativas em matéria migratória na atualidade, especialmente com relação ao refúgio, merecem críticas, porém é inegável o avanço que trouxeram no sentido de legitimar, ao menos juridicamente, direitos sociais e garantias fundamentais, antes não previstas para os “estrangeiros” no Brasil. Assim, a sua institucionalização deve ser analisada no sentido de fortalecer as articulações necessárias entre os órgãos para a efetividade na elaboração e implementação de políticas públicas integrativas de refugiados. Passa-se assim, à análise dos principais órgãos que impactam o estudo da temática do refúgio, no estado em que se encontravam quando da chegada dos refugiados entrevistados (2014 a 2016), bem como no momento das suas entrevistas ocorridas em 2017.

2.5.1. *CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados*

O CONARE, órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça, criado pelo Estatuto dos Refugiados é composto por representantes dos Ministérios da Justiça que preside o órgão, das Relações Exteriores, da Educação, do Trabalho e do Emprego¹⁹⁵, da Saúde e de representantes da Polícia Federal e organização da sociedade civil,¹⁹⁶ sendo essa última a Caritas Arquidiocesana. Ressalta-se que o ACNUR participa das reuniões como membro convidado, com direito a voz, porém sem poder de voto.

A forma multidisciplinar como o órgão foi criado, remonta à intenção de que todos esses Ministérios impactarão os diversos aspectos da vida do refugiado e a sua convivência na sociedade brasileira, razão pela qual possuem representantes que compõem o CONARE. Nesse sentido, JUBILUT afirma:

“Em relação à composição, ela tem como elemento positivo o dato de estar difundindo a temática para todos os órgãos governamentais que terão, posteriormente, reflexos na vida do refugiado”¹⁹⁷

¹⁹⁴ Os efeitos das decisões recentes do governo federal nas instituições, após as eleições de 2018, após analisados, poderão auxiliar na definição acerca das ações até então existentes – se “de governo” ou “de estado”.

¹⁹⁵ Ministério foi extinto em 2019, após a posse do novo governo eleito em 2018. Todavia, no Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/1997) ainda consta o Ministério do Trabalho como integrante do CONARE.

¹⁹⁶ Art.14 da Lei nº 9.474/1997

¹⁹⁷ JUBILUT. op.cit. p. 193

Ocorre que o artigo 12 do Estatuto dos Refugiados confere como competência ao órgão, ações eminentemente voltadas para a regularização, enquadramento, reconhecimento e perda da condição do refugiado. Percebe-se que as atividades principais estão voltadas especialmente em aspectos formais da condição do refugiado e se os motivos que o fizeram migrar realmente se enquadram no conceito legal. Nas palavras de LEITE, o CONARE é o “*órgão responsável pela aplicação do conceito de refugiado aos casos concretos.*”¹⁹⁸

Somente o inciso IV de referido artigo menciona a “coordenação de ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados”. Vê-se que a menção à proteção e assistência ao refugiado é disposta de forma genérica na legislação, sem mencionar quais direitos e garantias deveriam ser protegidos e de que forma. Lembrando que o Estatuto dos Refugiados, conviveu por duas décadas com o Estatuto do Estrangeiro, compondo as únicas legislações voltadas especificamente para os refugiados e imigrantes.

Conforme se viu, as garantias e direitos são anunciados nesses Estatutos de forma limitada e restritiva uma vez que consideram o imigrante e refugiado em primeiro plano como “ameaças à soberania nacional”, razão pela qual a competência prevista ao CONARE acaba também, por ter um caráter restritivo. Nesse cenário, a função complementar da Nova Lei de Migração ao instituto do refúgio, poderá auxiliar na atuação do CONARE por trazer fundamentos legais à elaboração e implementação de políticas integrativas, conforme se viu acima.

É certo que o procedimento de concessão de refúgio é um os aspetos iniciais e principais para garantir a integração do refugiado na sociedade. Inclusive, o CONARE em resposta à grave crise humanitária da Síria, aprovou a Resolução Normativa nº 17/2015¹⁹⁹ que visa facilitar o procedimento de pedido de refúgio aos sírios, cuja disposições serão analisadas nos próximos capítulos. Todavia, a regularização na documentação ameniza o primeiro desafio na vida do refugiado que é o reconhecimento legal da sua condição migratória, sendo que todos os demais desafios, tais como o acesso a serviços básicos e o aprendizado da língua portuguesa, permanecem latentes, aguardando ações e programas integrativos específicos.

¹⁹⁸ LEITE. op. cit. p. 18

¹⁹⁹ Prorrogada até 20 de setembro de 2019, por meio da Resolução Normativa nº 25/2017, emitido pelo CONARE.

2.5.2. CNIG – Conselho Nacional de Imigração e Polícia Federal

O CNIG também era um órgão colegiado, vinculado ao Ministério do Trabalho, criado pelo Decreto nº 86.715/1981²⁰⁰ que regulamenta o Estatuto do Estrangeiro. De forma multiministerial como o CONARE, era composto por representantes dos seguintes Ministérios: do Trabalho (presidente), da Justiça, das Relações Exteriores, da Agricultura, da Saúde, da Indústria e do Comércio e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.²⁰¹

Em linhas gerais, era o órgão responsável por lidar com a temática migratória no geral e dialogar com o CONARE, órgão específico que atua exclusivamente com refugiados. O CNIG, por meio das diversas resoluções que emanava para lidar com questões específicas, acabou protagonizando o papel de amenizar as lacunas provenientes da ausência de um marco legal migratório que fosse pautado nas diretrizes e garantias dos direitos humanos.

Primeiramente, cabe destacar a importância do caráter multiministerial em ambos os órgãos, pois ao menos no âmbito jurídico a complexidade dessa multidisciplinariedade é reconhecida na sua composição. Conforme mencionado acima, a vida do imigrante e do refugiado permeia diversas áreas e as ações integrativas devem focar nessa diversidade e na articulação dos órgãos responsáveis por cada setor. A previsão legislativa já existe, porém na prática, essa articulação ainda encontra grandes desafios estruturais.

Nesse sentido, MARTES, ao discorrer acerca do resultado da entrevista realizada com um grupo de imigrantes bolivianos, menciona que ao serem estimulados a sugerir melhorias nas condições de vida, os entrevistados denunciaram inúmeras dificuldades que refletiam justamente a ausência de articulação multidisciplinar entre os diversos órgãos. Nesse sentido conclui que a gestão migratória no Brasil deve ter um caráter multiministerial.²⁰² Os resultados apresentados por MARTES levam novamente à reflexão de que a mera disposição legal não garante a eficácia prática das ações. Nesse cenário a institucionalização de políticas

²⁰⁰ Destaca-se que a Nova Lei de Migração, revoga expressamente o Estatuto do Estrangeiro, porém não menciona a revogação expressa do Decreto em questão. Ainda, em sua redação, não faz menção ao CNIG se limitando a reconhecer a possibilidade de o regulamento prever a existência de órgãos do Poder executivo com competência para disciplinar algumas questões na Nova lei de Migração (Artigo 114 da Nova Lei de Migração). Após a recente extinção do Ministério do Trabalho, em janeiro de 2019, ainda há expectativa com relação às atribuições antes de competência do CNIG e para qual autoridade serão transferidas. Em função das alterações recentes nesse órgão específico, não é possível propor uma análise aprofundada, porém é necessário elencar o CNIG no presente trabalho, pois no momento de chegado dos refugiados entrevistados esse era um órgão atuante e compunha o quadro institucional ora em análise.

²⁰¹ Artigo 143 do Decreto nº 86.715/81

²⁰² MARTES. op. cit. p.77

multidisciplinares se daria na legitimação não somente dos órgãos envolvidos, mas também das articulações entre si.

Ademais, ressalta-se o fato de que o CNIG tinha competências legais mais abrangentes que as previstas para o CONARE e dentre as suas diversas atribuições destacam-se: “coordenar e orientar as atividades de imigração” e “formular objetivos para a elaboração da política imigratória”²⁰³

Diante da descrição acima é possível verificar a menção expressa acerca da formulação de uma política migratória, trazendo fundamentos legais para fortalecer as ações afirmativas propostas pelo órgão. O problema prático está no fato de que o CNIG tinha uma competência voltada para a recomendação, sugestão e diálogo de políticas, porém não constituía elementos suficientes capazes de impor o seu cumprimento, apresentando assim deficiências de implementação.

Nesse cenário, é importante destacar a atuação da Polícia Federal e do Departamento de Migrações²⁰⁴ (antigo Departamento de Estrangeiros) que impactam diretamente nas competências previstas ao CNIG. Esses dois primeiros órgãos, vinculados ao Ministério da Justiça (igual o CONARE), em função das suas atividades, captam informações sobre os imigrantes no geral como datas de entrada, solicitações de refúgio²⁰⁵, emissão de documentos de identificação, dentre outros. Além dessas competências, são considerados os implementadores das políticas migratórias, complementando a atuação do CNIG, na época.

Destaca-se inclusive, que a Polícia Federal tem papel relevante no procedimento de solicitação e concessão de refúgio pois é um dos primeiros órgãos aos quais o refugiado tem acesso ao chegar no Brasil, pois é junto a este órgão que a solicitação de refúgio é protocolizada.²⁰⁶

A relevância desse papel, por outro lado, é também questionada uma vez que por ser uma autoridade policial responsável pelo controle das fronteiras brasileiras (recordando o ideal de proteção nacional revestido nos Estatutos do Estrangeiro e dos refugiados), por vezes,

²⁰³ Artigo 144 do Decreto nº 86.715/81

²⁰⁴ Estabelecido pelo Decreto nº 8.668/2016, atualmente revogado. O Decreto 9.662/2019 também prevê a existência do departamento de migrações com as mesmas funções do departamento previsto no Decreto de 2016.

²⁰⁵ A título exemplificativo, é possível consultar um relatório emitido pelo CONARE acerca dos dados sobre o refúgio no Brasil, sendo que referidos dados foram concedidos pela Polícia federal: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.2016.

²⁰⁶ Ao receber a solicitação de refúgio, a Polícia Federal deve emitir um protocolo para o solicitante que servirá como autorização de estada até a finalização do processo – Artigo 21 do Estatuto dos Refugiados. Atualmente é concedido o Documento Provisório Nacional Migratório.

não tem o perfil necessário para lidar com a vulnerabilidade dos refugiados, especialmente quando acabam de chegar no Brasil. Nesse sentido, GALERO afirma:

A dificuldade de acesso ao procedimento e ao protocolo decorre da sistemática de atendimento às solicitações de refúgio no Departamento da Polícia Federal, a qual, ao invés de funcionar como mera órgão de intermediação e formalização dos pedidos de refúgio, exerce, ainda, uma espécie de controle prévio das solicitações de refúgio, dentro do que entende se enquadrar na sua função de polícia de imigração.²⁰⁷

Já o Departamento de Migrações tem competências legais condizentes com a tendência trazida pela Nova Lei de Migração, promovendo o imigrante (incluindo os refugiados e apátridas) como sujeito de direitos e desenvolvendo ações integrativas²⁰⁸. Dentre as competências desse órgão, destacam-se:

estruturar, implementar e monitorar a política nacional de migração e de refúgio; promover, em parceria com os demais órgãos da administração pública federal e com redes de atores da sociedade civil, a disseminação e a consolidação de garantias e direitos dos migrantes e refugiados, nas áreas de sua competência, atuar para a ampliação e a maior eficácia das políticas e dos serviços públicos destinados à prevenção da violação de garantias e à promoção dos direitos dos migrantes²⁰⁹

Assim, o CNIG, a Polícia Federal e o Departamento de Migrações compunham o conjunto de órgãos institucionalizados para a elaboração e implementação da política para imigrantes no geral e somando-se o CONARE, constituíam a política nacional migratória para refugiados e imigrantes.²¹⁰

Ocorre que os primeiros três órgãos mencionados acima, por suas competências legais, deveriam necessariamente articular ações voltadas para a política migratória, porém acabaram por configurar uma situação anacrônica em função do contraste entre o perfil humanitário das competências do CNIG e Departamento de Migrações e o caráter policial da atuação da Polícia Federal, nesse sentido afirma ARAÚJO:

²⁰⁷ SEVERO, Fabiana Galera. O procedimento de solicitação de refúgio no Brasil à luz da proteção internacional dos direitos humanos. **Revista da Defensoria Pública da União**. n. 8. jan. /dez 2015, Brasília: DF. p.40

²⁰⁸ ARAÚJO, 2016 p.288.

²⁰⁹ Art. 11 do Decreto nº 8.668/2016

²¹⁰ Atualmente, o CONARE, Departamento de Migrações e Polícia Federal ainda compõem a política migratória nacional, restando somente uma definição acerca da destinação das competências do antigo CNIG.

Sendo a principal razão para tal descompasso o anacronismo da legislação brasileira em vigor, a qual não prevê ações para além dos aspectos legais de residência e trabalho em território nacional, fazendo com que o Departamento de Estrangeiros, bem como a CNIG, venha extrapolar suas ações para searas não previstas na lei, colocando-o assim em contraposição às ações legalistas empreendidas pela polícia federal.²¹¹

Nesse cenário, o complexo fenômeno migratório no Brasil conforme visto acima, enfrenta a complexidade na articulação de órgãos com competências convergentes no que tange à elaboração e implementação de políticas públicas, porém com atuação divergente ante o perfil institucional de cada um. Nesse sentido a complexidade não é identificada somente na política pública em si, mas na articulação preliminar e necessária dos órgãos que lidam com a matéria. Assim afirma MARTES, ao discorrer acerca dos desafios enfrentados pelo Brasil na gestão dos impactos das migrações internacionais no plano interno:

En resumen, entre la formulacion de políticas y la implementacion de las mismas hay un complejo processo que hace que la própria gestión de las migraciones internacionales se convierta en el mayor desafio de todos. Este es um camino que Brasil está comenzado a emprender²¹²

2.5.3. A prefeitura de São Paulo – Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) e Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI-SP)

A prefeitura do município de São Paulo tem a sua estrutura composta por secretarias temáticas, dentre elas, destaca-se a Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Cidadania (“SMDHC”) que foi criada pelo Decreto Municipal nº 53.685 de 1º de janeiro de 2013 e tem por objetivo “aprimorar a articulação e a gestão transversal das políticas de direitos humanos e participação social na prefeitura de São Paulo”.²¹³

Por sua vez, a SMDHC é estruturada por Unidades Específicas compostas por coordenadorias, dentre elas, a Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos. Inserida nessa Coordenadoria, encontra-se a Coordenação de Políticas para Migrante

²¹¹ ARAÚJO. op. cit. p. 288

²¹² MARTES. op. cit. p.78 TRADUÇÃO LIVRE

²¹³ SÃO PAULO. Prefeitura Municipal, 2013.

(“CPMig”)²¹⁴ cuja criação é fundamentada no artigo 242, VII, da Lei Municipal nº 15.764/2013. A CPMig tem por objetivo “articular as políticas públicas migratórias no município de São Paulo e criar e implementar as políticas municipais para migrantes e de enfrentamento à xenofobia.”²¹⁵

De forma a concretizar parte dos objetivos da CPMig, o CRAI- Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes - foi criado e suas atividades tiveram início em 2014. O CRAI é denominado pela própria CPMig como um “equipamento público municipal” que visa proporcionar uma “atenção especializada à população imigrante na cidade de São Paulo, promovendo o acesso a direito e a inclusão social, cultural e econômica das pessoas migrantes.”

O escopo do CRAI descrito de forma sucinta acima, foi destrinchado em seis objetivos transcritos a seguir:

1- Ofertar atendimento especializado e multilíngüe ao público imigrante com orientações para regularização migratória e acesso a direitos sociais, orientação jurídica e do serviço social e encaminhamento de denúncias de violações de direitos humanos; 2- Articular, com a rede de políticas públicas e com organizações e movimentos da sociedade civil, atendimentos itinerantes em regiões com presença da população imigrante no município, além de estruturar fluxos de atendimento e garantir atenção completa e qualificada a suas demandas; 3- Promover oficinas, seminários ou palestras de capacitação e sensibilização em serviços da rede de políticas públicas da administração municipal; a servidores públicos, em parceria com a CPMig; e outros grupos na temática da mobilidade humana, direitos dos imigrantes e acesso à educação, saúde, assistência social e outros; 4- Produzir e compilar informações sobre a população imigrante atendida, de forma a subsidiar a formulação de políticas em âmbito municipal, estadual e federal; 5- Trabalhar em parceria com a CPMig e outros órgãos públicos para responder prontamente a demandas emergenciais ocasionadas pela eventual chegada de grandes contingentes de imigrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade; 6- Organizar a demanda de cursos de português, oficinas e palestras para imigrantes.”²¹⁶

De acordo com os objetivos acima, percebe-se que o CRAI é um “equipamento” criado para conferir uma assistência voltada aos aspectos gerais de integração do imigrante²¹⁷

²¹⁴ Atualmente é denominada: Coordenação de Políticas para Imigrante e Promoção do Trabalho Decente

²¹⁵ SÃO PAULO. Prefeitura Municipal, 2018.

²¹⁶ _____, 2014.

²¹⁷ Termo utilizado de forma ampla, podendo englobar refugiados, imigrantes regularizados ou não, pessoas com visto humanitário e em situação de vulnerabilidade.

na sociedade, sendo o primeiro órgão municipal criado com essa natureza no país²¹⁸, de acordo com a Prefeitura de São Paulo. Para uma compreensão inicial, pode-se afirmar que o CRAI é um veículo que implementa as ações de competência da CPMig.

Percebe-se pela descrição do CRAI e CPMig que não há distinção entre refugiados e imigrantes no que tange à destinação das ações articuladas. Essa tendência é seguida também pela Política Municipal para População Migrante, abarcando todos os gêneros migratórios em suas diretrizes e princípios.

O CRAI é um exemplo de um programa de ação não revestido por uma disposição normativa única e coesa – denominada de “política migratória de acolhimento municipal”. Pelo contrário, foi criado em função da composição de diversas normativas, passando a compor uma chamada política migratória somente em 2016 com a sanção da Política Municipal, conforme visto anteriormente.

2.6. Síntese do cenário migratório brasileiro apresentado até então – a importância da compreensão do retrato atual para o início da formulação de um diagnóstico

É importante ressaltar que a óptica jurídica-institucional proposta no presente capítulo tem por objetivo auxiliar a análise das ações governamentais que serão identificadas no próximo capítulo. O retrato ora apresentado, não visa legitimar ou descaracterizar a natureza de referidas ações, uma vez que a sua finalidade, independentemente da sua roupagem jurídica-institucional é que ela atinja seus objetivos sociais. No caso, a análise será voltada para a integração de refugiados e como as ações governamentais contribuíram ou se abstiveram de compor um cenário integrativo.

Da mesma forma, por se tratar de uma análise multidisciplinar, a conformidade do texto jurídico que institui a ação governamental e a sua eficácia jurídica não devem esgotar a análise, mas a análise deve se esgotar se os objetivos sociais estão sendo cumpridos, sob as diversas visões propostas no trabalho. Nesse sentido, a proposta é que os dados e documentos oficiais, bem como as pesquisas e análises acadêmicas até então realizadas sobre a temática, sejam contrapostas à fonte oral, ou seja, aos relatos dos próprios refugiados.

²¹⁸ Após a criação do CRAI no município de São Paulo em 2014, outros municípios brasileiros também tomaram essa iniciativa, tais como Florianópolis/SC, e em Porto Alegre/RS. Parceria entre governos garante implantação de CRAI no Rio Grande do Sul. Brasília: Ministério da Justiça, 2016. Ressalta-se que ambos os projetos possuem similaridades em seu desenho institucional, com relação à parceria com o Ministério da Justiça (Governo Federal) e o com o Estado para o repasse orçamentário. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2016.

Nesse sentido, os principais elementos jurídicos institucionais, bem como os novos aspectos e demandas das migrações na contemporaneidade foram analisados e apresentados nesses primeiros capítulos, de forma a retratar a complexidade do cenário atual e como ele pode ser utilizado para a compreensão e análise das ações governamentais ou políticas públicas realizadas no cenário migratório brasileiro na atualidade.

Considerar a nova realidade migratória nacional e internacional e os novos elementos de complexidade que permeiam esse fenômeno, bem como compreender que as políticas públicas também estão mais complexas, por comporem uma diversidade de atores e instituições de aspectos multidisciplinares, implica em enfrentar novos desafios metodológicos ao unir essas complexidades na análise de ações integrativas de refugiados. Nesse sentido BAENINGER afirma: “Os percursos dos migrantes e os novos espaços da migração em sua complexidade demandam a formulação e revisão de conceitos”²¹⁹

Nesse sentido, o presente trabalho, por meio de uma abordagem multidisciplinar, trouxe até então, elementos importantes para a compreensão do cenário brasileiro, especialmente entre o período de 2010 a 2017, a seguir referidos: (i) contexto das migrações no novo século e o papel do Brasil na recepção de refugiados e imigrantes, por meio de uma reconfiguração dos fluxos migratórios recentes e a importância da reflexão sobre o tema ante o aumento das crises humanitárias no mundo, focando especialmente nos refugiados sírios, por contribuírem para um fluxo migratório intenso no Brasil a partir de 2011; (ii) o cenário jurídico institucional até então existente no Brasil, quando da recepção dos fluxos migratórios no século XXI, com um recorte até 2017, elencando os principais instrumentos normativos existentes, bem como os órgãos e autoridades que foram forçados a se adaptar e criar novas competências, criando respostas (positivas ou negativas) aos fenômenos apresentados no primeiro capítulo.

Por meio do contexto apresentado, é possível iniciar a construção de um diagnóstico, com foco contemporâneo da situação migratória no Brasil. O próximo capítulo terá por objetivo, apresentar as ações governamentais que foram realizadas em função do cenário apresentado e como elas podem ser interpretadas sob a óptica da construção e formulação de políticas públicas.

Essa interpretação, servirá como subsídio para algumas conclusões relacionadas à matéria, inclusive para compreensão de que o cenário jurídico-institucional não pode ser analisado de forma isolada, sendo que a sociedade civil, enquanto rede articuladora da

²¹⁹ BAENINGER. op. cit. p. 16

temática migratória, também deve ser inserida na análise, contribuindo para a finalização do diagnóstico iniciado nesse capítulo.

A análise multidisciplinar trazendo a lei, instituições e sociedade civil para a composição do cenário, propõe justamente o destaque de novas perspectivas de análise conforme menciona BAENINGER acima, bem como visa traçar novos desenhos institucionais para a atualidade migratória brasileira, especialmente no que tange à integração de refugiados. Essas novas perspectivas e desenhos institucionais devem considerar a complexidade do estudo das políticas públicas desenvolvida a seguir e as ações já realizadas no plano interno na tentativa de lidar com a questão integrativa.

CAPÍTULO 3 – A ANÁLISE DAS AÇÕES DE ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS REALIZADAS PELO BRASIL – ELEMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir dos elementos trazidos nos capítulos anteriores, particularmente, a contextualização do cenário migratório brasileiro recente, neste espaço, aprofundar-se-á a reflexão acerca das ações brasileiras de acolhimento aos refugiados estruturas como políticas públicas. A questão central será voltada a identificação das lacunas, desafios, obstáculos e deficiências que devem ser considerados para o enfrentamento da questão migratória.

Com uma visão amparada em um estudo conceitual acerca das políticas públicas e da definição de integração, serão analisadas as medidas tomadas pelas autoridades brasileiras inseridas nesse contexto. A construção do capítulo partirá, então, do resgate aos elementos essenciais para estruturar uma reflexão sobre a existência ou ausência de ações de integração no Brasil, especialmente no município de São Paulo.

Optou-se, assim, realizar a abordagem focada em três atores/elementos principais, quais sejam, o Estado por meio da legislação e de suas instituições, a sociedade civil e o indivíduo, no caso, os refugiados sírios.

SABATIER²²⁰, ao propor métodos de simplificação para estudos complexos e análises de políticas públicas, afirma que um dos elementos que afigura tal dificuldade é a existência de centenas de atores, passando por grupos de interesse até órgãos governamentais. Todos esses atores influenciam as diversas etapas do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, por apresentarem preferências e valores distintos. Os métodos para a simplificação da questão podem auxiliar a compreensão sobre a matéria.

Assim, diante das abordagens propostas no presente trabalho, optou-se pela seleção dos atores mencionados acima, como forma de contribuir para a melhor compreensão do cenário relacionado à política pública de integração de refugiados.

Ademais, a análise das instituições em foco, contextualizadas por meio das alterações legislativas recentes, especialmente em função das transformações nos sujeitos de direito da política migratória Brasileira – passando da segurança nacional para o caráter humanitário do

²²⁰ SABATIER, Paul A. The need for better theories. In: **Toward Better Theories of the Policy Process**. American Political Science Association, 1991. Pp. 3-4.

refúgio, pelo menos até 2.017 –, é importante para se identifique a existência de reflexos positivos ou negativos no funcionamento dessas instituições, bem como o aprimoramento de ações afirmativas de integração. Tal identificação (com a proposição das prescrições) será, igualmente, feita no final desse capítulo para contribuir com o desenvolvimento do tema.

3.1. Políticas Públicas e Migrações – enfrentando complexidades multidisciplinares

Em linhas gerais, e considerando que o objeto de estudo está em constante transformação, especialmente em função de sua complexidade e de ser um fenômeno recente, seria impraticável propor um diagnóstico exato ao problema. Assim, afirma SEYFERTH acerca da complexidade de se estudar fenômenos migratórios:

A complexidade do fenômeno migratório – fato social total, pois, conforme Mauss Mauss (1669 apud SAYAD, 1998), movimenta toda a sociedade – são evidenciadas numa vasta literatura, acadêmica ou não, de epistemologias diversas. Por isso mesmo, é praticamente impossível uma única disciplina dar conta das suas múltiplas dimensões. Como disse Sayada (1998, p. 15), ele próprio um imigrante mergulhado na alteridade identiária, todo o itinerário do imigrante é um itinerário epistemológico que se dá no cruzamento das ciências sociais, como um ponto de encontro de inúmeras disciplinas, um objeto de estudo de ciências aparentemente tão diversas como a História, a Sociologia, a Demografia, a Economia, a Ciência Políticas, a Psicologia, a Antropologia, a Linguística, a Geografia, etc.²²¹

O cenário atual permite a reflexão sob diferentes enfoques, uma vez que os fluxos migratórios são caracterizados por uma dificuldade inerente ao fenômeno, passando por questões políticas, sociais, sociológicas, geográficas e, entre outras, legislativas. Nesse sentido, o que se busca é trazer elementos multidisciplinares que proporcionem um campo fértil de reflexões acerca das políticas públicas, os quais poderão dialogar com a fonte oral, que será explorada no capítulo quarto.

A complexidade multidisciplinar é também inerente ao processo de análise das políticas públicas, especialmente pela interação entre os múltiplos atores envolvidos e os diversos ambientes criados a partir dessa interação, assim afirma SOUZA:

Políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações

²²¹ SEYFERTH, Giralda. op. cit. p. 25/26.

entre Estado, política, economia e sociedade. Essa é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.²²²

Ressalta-se, nesse momento, a limitação quantitativa das fontes bibliográficas que discorrem acerca das políticas públicas e ações governamentais de integração propostas para os fenômenos migratórios estudados²²³, especialmente por se tratarem de eventos recentes, ainda em transformação. Nesse caso, a proposta é utilizar conceituações consolidadas provenientes dos estudos das políticas públicas e aplica-las ao universo da migração recente, de acordo com o recorte já proposto.

Conforme já demonstrado, os fenômenos migratórios se revestem cada vez mais de elementos complexos que permitem abordagens diversas. No caso em questão, a abordagem proposta é justamente a análise conjunta do processo migratório dos refugiados sírios no Brasil e o seu processo integrativo, com uma abordagem de políticas públicas. Essa análise conjunta é confirmada por ROCHA-TRINDADE nos estudos sociológicos de migração²²⁴:

Por outro lado, os problemas das migrações internacionais estão quase sempre ligados a questões de preservação ou alteração da identidade social e cultural dos migrantes, bem como ao respeito pelos direitos sociais e individuais que, como estrangeiros, lhes possam ser garantidos nos países de acolhimento.

Esse respeito aos direitos sociais e individuais dos imigrantes, mencionado acima, é o primeiro passo para se analisar o alcance integrativo dos refugiados na sociedade. Uma das formas de garantir ou proporcionar o exercício desses direitos, é justamente por meio de ações afirmativas, ou de forma sistematizada, por políticas públicas.

Em constante evolução, a ciência da política pública, especialmente no Brasil, encontra-se em fase de desenvolvimento e consolidação nos universos acadêmicos e das autoridades públicas e estatais. Nas últimas décadas, o enfoque às políticas públicas se

²²² SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Gilberto Hochman; Marta Arretche; Eduardo Marques (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 65-86.

²²³ MOREIRA afirma que as discussões e trabalhos acadêmicos ainda estão em fase incipiente: Por fim, destaca-se a relevância de se ampliar a discussão e se produzir mais pesquisas de cunho teórico-conceitual, metodológico e empírico sobre a integração de refugiados – sobretudo no Brasil, onde o tema é incipiente e vem se constituindo uma comunidade acadêmica a ele dedicada. MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 96, jul./dez. 2014.

²²⁴ ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz et al. op. cit. p. 18.

destacou por diversos motivos, dentre eles, por descobrir formas de criar “*coalizões políticas capazes de equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte da sua população.*”, de acordo com SOUZA²²⁵. Para ele, a inclusão social tem sido um dos objetivos principais que permitiram a evolução dos estudos em políticas públicas, especialmente, nos países em desenvolvimento (inclusive os da América Latina).

Não obstante o seu estágio evolutivo no Brasil, o estudo da política pública, no âmbito internacional, também é considerado complexo, por dois motivos similares aos dos fenômenos migratórios, que são: a multidisciplinariedade e a dificuldade de enquadramento em conceitos únicos e teorias pré-estabelecidas. Assim, afirma PETERS:

The study of public policy is a very complex topic, and any attempt to force policy into any narrow theoretical frame should be considered with some skepticism. (...) On the other hand, however, this complexity requires bringing together a wide range of theoretical and analytical perspectives to gain any sort of understanding of what is happening in any policy area.²²⁶

Da mesma forma que a migração, o campo das políticas públicas, em seu sentido mais abrangente, pode ser analisado sob diversas perspectivas²²⁷. Em face dessa dupla complexidade, há uma certa dificuldade de isolar os elementos inerentes a uma área específica do conhecimento, justificando, assim, a multidisciplinariedade e intersectorialidade empregadas na presente pesquisa.

A análise acerca da integração dos refugiados e imigrantes é uma das questões fundamentais relacionada à migração. Segundo ROCHA-TRINDADE²²⁸:

Quaisquer que sejam os motivos que possam influenciar a deslocação dos indivíduos de um para outro lugar, a questão do ajustamento dos imigrantes a um novo meio ambiente constitui um dos aspectos fundamentais relativos ao processo migratório.

²²⁵ SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Gilberto Hochman; Marta Arretche; Eduardo Marques (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 66.

²²⁶ PETERS, B. Guy, PIERRE, Jon. **Handbook of Public Policy**. Introduction. London: SAGE Publications Ltd, 2006. p. 1.

²²⁷ Souza explica: “Essa é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilha um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos”. SOUZA, Celina. op. cit. p. 6

²²⁸ ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz et al. op. cit. 101.

É justamente esse “ajustamento dos refugiados”, nas suas diversas formas e composições, que o presente capítulo visa aprofundar para chegar a um retrato sobre a existência ou ausência de políticas públicas de integração de refugiados, especialmente durante a chegada dos refugiados entrevistados no Brasil (entre os anos de 2.014 e 2.016).

3.2. Elementos conceituais para a análise: a política pública e a integração

As duas chaves principais deste capítulo são: a política pública e a integração. Por se tratarem de conceitos confusos e diversificados, em função da abordagem estudada, passe-se a discorrer acerca das definições relacionadas ao escopo desta pesquisa.

Ressalta-se que a opção pela utilização de uma definição ou de um conceito nega as demais teorias existentes. O recorte conceitual realizado focou as definições que pudessem melhor contribuir ao desenvolvimento da temática principal do trabalho, considerando especialmente os atores escolhidos – o Estado, a sociedade civil e os refugiados –.

3.2.1. O conceito de política pública

A política pública, por ser um campo multidisciplinar, traz uma complexidade inerente às pesquisas de seu campo, a qual também se estende à sua definição conceitual. Por permitir a análise sob diversos olhares, é possível defini-la ao focar em um aspecto específico, a exemplo da solução do problema ou da interação do governo em resposta às demandas da sociedade. Cada um deles permite uma conceituação diferente, e igualmente relevante, consoante o objeto de estudo.

Diversos estudiosos afirmam que não há uma única e perfeita definição a respeito do termo política pública. Nesse sentido, SOUZA, ao interpretar os conceitos centrais relacionados ao estudo das políticas públicas, dos clássicos aos mais recentes, compila as principais definições acadêmicas formuladas ao longo do desenvolvimento da matéria²²⁹.

²²⁹ SOUZA, elenca definições clássicas como a de Lowi, focada na atuação do governo para *regular o comportamento individual ou coletivo por meio de sanções*. Menciona também definições de (i) Lynn (1980) que foca na ação governamental para alcançar/produzir objetivos específicos, (ii) Mead (1995) que entende que as ações governamentais são tomadas como respostas às *grandes questões públicas*, (III) Dye (1984) a define como a opção do governo de agir ou não agir, (iv) Laswell que entende que a análise nesse ramo de estudo deve focar em responder perguntas como: *quem ganha o quê, por quê e que diferença faz*. SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Gilberto Hochman; Marta Arretche; Eduardo Marques (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 68.

Dentre as diversas definições investigadas, destacam-se àquelas formuladas em áreas multidisciplinares, que viram no estudo da política pública uma via para aprofundar o conhecimento em diversas áreas científicas, como a questão migratória. Passa-se, então, a indicar as principais definições conceituais.

Para PETERS²³⁰, a política pública é o conjunto das atividades e ações tomadas pelo governo que impacta na vida das pessoas, podendo o governo agir de forma direta ou indireta (participação de terceiros envolvidos nas diversas modalidades). Não obstante a política pública ser proveniente do setor público, não é possível afirmar que há um monopólio das instituições públicas no exercício das ações mencionadas por PETERS. Essa definição traz, portanto, um elemento importante, que é a interação entre o público e o privado, e especialmente a sociedade civil. Continua o autor:

There has been a tendency in the analysis of policy to consider primarily, or solely, the role of the public sector and official actors in the process, and to ignore the role of private sector actors. (...) Even in the less developed countries there is growing evidence of the use of social actors as a means of assisting government to make am delivery public policies, and that this involvement of non-government actors has enhanced the legitimacy of the State.²³¹

Desta forma, o estudo da política pública envolve a análise da interação entre os diversos atores que participam das ações e decisões relacionadas às políticas públicas. Assim, não caberia somente à autoridade pública ou ao governo implementar e decidir acerca da política pública, mas coordenar os agentes envolvidos nos diversos processos da ação em formulação. Essa coordenação, para SOUZA, está presente em qualquer desenho proposto à política pública, uma vez que ela também reconhece que diversos atores estão presentes nas dinâmicas correspondentes²³²:

Seja qual for a definição que adotemos para o que seja uma política pública, assim como o foco em uma ou em várias das dimensões que a compõem, sua coordenação fará parte do seu desenho, tanto sobre como atores serão coordenados no momento da decisão, quanto sobre como a política será coordenada no momento da implementação.

²³⁰ Definição sintetizada por SOUZA. SOUZA, C. 2007. op. cit. p. 67.

²³¹ PETERS, B. Guy. op. cit. p. 2.

²³² SOUZA, C. 2018. op. cit. p. 15.

É possível depreender, dessas conceituações preliminares, que os atores não públicos também devem ter a importância reconhecida na construção das políticas públicas. Nesse cenário, considerando o objeto refúgio, a sociedade civil, nas suas diversas formas – associações, coletivos, ONG's, instituições religiosas, entre outros – são agentes essenciais no processo de auxílio ao acolhimento de refugiados recentes, tanto no Brasil como internacionalmente²³³. Neste sentido, ensina SILVA²³⁴:

Assim é que os movimentos sociais estão entre os responsáveis pelas mudanças de foco e objeto dos debates relacionados à temática da imigração e do deslocamento forçado de forma mais geral, e do refúgio de maneira mais particular, em diversos países através de associações de imigrantes, refugiados, estudantes estrangeiros, entre outras organizações da sociedade civil.

Como uma segunda proposta conceitual, destacam-se autores que focam nos processos, ou seja, nas etapas e medidas tomadas durante as diversas fases das políticas públicas, desde a formação da agenda até a sua avaliação. KINGDON, ao simplificar o seu conceito sobre a política pública, afirma²³⁵:

Though a drastic oversimplification, public policy making can be considered to be a set of processes, including at least (1) the setting of the agenda, (2) the specification of alternatives from which a choice is to be made, (3) an authoritative choice among those specified alternatives, as in a legislative vote or a presidential decision, and (4) the implementation of the decision.

Percebe-se que a definição proposta foca essencialmente no que é preciso para a criação de uma política pública. Por meio da definição de etapas específicas, e pela sua união na formação de um processo, KINGDON destaca os elementos inseridos na sua conceituação.

Esse elemento utilizado para compor a política pública é também importante para o presente trabalho, uma vez que as ações governamentais pontuais, por não estarem revestidas de processos inerentes à construção de políticas públicas, não são consideradas como tais.

²³³ Destaca-se que discussões acerca da formulação de políticas públicas pela sociedade civil, bem como a judicialização como forma de construção de políticas públicas, são temas revestidos de importantes debates, porém não são abordados no presente trabalho. O destaque nesse momento é afirmar que a sociedade civil, em termos conceituais e práticos, tem papel importante no universo da política pública e em especial, para a temática do presente trabalho.

²³⁴ SILVA, Gustavo Junger da. Entre ausências e resistências: políticas públicas, escala local e refúgio na cidade do Rio de Janeiro. In **Migrações: rumos, tendências e desafios**. Org. NETO, Helion Póvoa et al. Editora Blook: Rio de Janeiro, 2016

²³⁵ KINGDON, J. op. cit. p. 2

Conforme se verá a seguir, diversas ações foram formuladas e implementadas nas esferas governamentais para responder às demandas dos refugiados Sírios que chegavam ao Brasil e, especialmente, na cidade de São Paulo. Porém, dispendo de poucos métodos de articulação e com planejamento escasso, os atores nem sempre atingiram os objetivos desejados²³⁶, conforme será possível verificar na fala dos refugiados sírios entrevistados no capítulo seguinte.

O processo, como forma de definição da política pública, é também utilizado no ramo do estudo da área no direito, assim define BUCCI²³⁷:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

De acordo com a definição acima, são os principais elementos da política pública: (i) o programa que delimita o conteúdo da política, por meio dos seus objetivos, finalidades e meios; (ii) a ação-coordenação que permite compreender as atividades e a dinâmica do poder público ao se relacionar com os demais entes e a sociedade civil para a execução da política pública; e (iii) o processo que garante uma dimensão participativa em função do interesse público sobre a política pública e a sua finalidade social.

Portanto, por intermédio dos processos, é possível elaborar um programa governamental com objetivos específicos. Aplicando as definições que utilizam o processo como fundamento principal, questiona-se a existência de algum programa governamental cujo objetivo seja, ou tenha sido, a integração de refugiados.

²³⁶ RUA também reveste a sua definição de política pública por meio da utilização do termo “ações estrategicamente selecionadas”, demonstrando que processos e planejamento são inerentes à construção de uma estratégia de atuação. RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC [Brasília]. CAPES: UAB, 2009, p. 20.

²³⁷ BUCCI, Maria Paula. 2009.op. cit. p. 39.

Passa-se, assim, para o terceiro elemento importante na definição de políticas públicas: o resultado. Ou seja, quais objetivos e problemas se pretendem atingir por meio da ação governamental revestida forma de política pública?

SOUZA explica que algumas definições, ao se pautarem na teoria da escolha racional, focam na solução do problema ou no problema em si para estabelecerem as bases conceituais da política pública²³⁸. Nesse caso, buscam-se respostas às questões de forma racional, colocando em segundo plano a articulação entre os diversos atores, além da construção dos processos que integram a política pública.

Todavia, por mais que as definições que foquem no resultado e nos objetivos ignorem outros aspectos da política pública, a sua consideração é relevante neste estudo. Afinal, o suposto beneficiário das ações governamentais (os refugiados), serão carregados de impressões sobre os impactos dessas ações em suas vidas, bem como se elas contribuíram à integração deles na sociedade e ao acesso aos serviços básicos.

Nesse sentido, o resultado de eventual política poderá ser identificado nas falas dos entrevistados no próximo capítulo – eis a importância do diálogo entre as fontes, conforme proposto –. O fator resultado é considerado na definição de política pública para os fins deste trabalho, justamente por ser abordado durante as entrevistas e por contribuir com o conceito sobre a ausência ou presença de políticas públicas de integração de refugiados.

Diante dos elementos acima sugeridos, vale a menção à proposição de SOUZA²³⁹, em cuja definição ele que abarca todos os pontos de intersecção considerados nesse capítulo – a sociedade civil (interação de atores com o governo), a necessidade de processos organizados e o objetivo da política pública como forma de resolução de um problema específico –, como se verá:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas de ações, que produzirão resultados ou mudança no mundo real.

²³⁸ SOUZA, Celina. 2018. op. cit. p. 14. Souza destaca algumas críticas acerca da definição baseada na teoria racional, dentre ela, o fato de que por focar no governo, deixa “também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições.”.

²³⁹ SOUZA, Celina. 2007. op. cit. p. 69.

Assim, a análise acerca da existência ou ausência de políticas públicas para refugiados nos recortes espaciais e temporais propostos nesta dissertação, tomarão por base: (i) a articulação entre o público e a sociedade civil, ou seja, a forma como a sociedade civil contribuiu para o cenário apresentado, sob a perspectiva da formulação legislativa, da participação e provisão de serviços e ações afirmativas voltadas aos refugiados, bem como a interpretação de tais ações pelos refugiados sírios; (ii) se as ações elaboradas e implementadas foram revestidas de um programa ou uma estratégia articulada, com recursos, participação de diversos atores e coordenação; e (iii) como o refugiado avalia ou se sente com relação ao resultado dessas ações ou omissões.

3.2.2. *O conceito de integração*

A integração local ou social, expressão muito utilizada nos estudos e debates acerca dos processos migratórios, carrega um dos maiores desafios para o desenvolvimento de respostas eficientes às demandas provenientes desse fenômeno. Enfatiza-se, ainda, a questão do refúgio ante o seu alto grau de vulnerabilidade, conforme já elucidado. Nesse sentido, afirma ROCHA-TRINDADE:

Por outro lado, os problemas das migrações internacionais estão quase sempre ligados a questões de preservação ou alteração da identidade social e cultural dos migrantes, bem como ao respeito pelos direitos sociais e individuais que, como estrangeiros, lhes possam ser garantidos nos países de acolhimento.²⁴⁰

Os desafios sugeridos começam a partir da definição sobre o que é a integração e como ela pode ser aplicada nos diversos ramos de estudos, especialmente em função do seu caráter intersetorial e multidisciplinar.

A ACNUR, por meio da emissão do relatório anual denominado “Global Trends”, destaca que a sua ação com refugiados tem dois tipos de perfil, as ações temporárias e as ações duradouras. Estas últimas são configuradas por uma integração local. De acordo com o relatório, essa integração estaria pautada em conseguir um lar permanente ao refugiado, bem como inseri-lo na comunidade local. Em termos gerais, esse processo de integração tem por fundamento a interação do refugiado com o país/local receptor e a sua comunidade.

²⁴⁰ ROCHA-TRINDADE. Maria Beatriz et al. op. cit. p. 18.

Percebe-se que a definição proposta acima foca o resultado das ações. Ou seja, ela considera a integração local quando o refugiado permanece no local receptor por meio da obtenção de residência permanente, ou pelo direito à cidadania. Esse conceito, também confirmado por CRISP²⁴¹, reflete a atuação específica da ACNUR, agência da ONU que tem por objetivo auxiliar na criação e implementação de respostas às questões atinentes ao refúgio em termos globais.

Todavia, diversas outras abordagens podem ser propostas para a definição da integração, especialmente as relacionadas aos aspectos legais, políticos, econômicos, sociais e culturais²⁴². Essas diversas possibilidades de análise, que também caracterizam a política pública e o processo migratório, trazem um campo fértil de pesquisa, com múltiplas definições, teorias e metodologias²⁴³.

Alcançar os diversos elementos que compõem o conceito de integração, reveste a questão de intensa complexidade, tão inerente ao processo migratório. Assim, é afirmado no relatório *Global Trends: “Local integration is a complex and gradual process comprising separate but equally important legal, economic, social, and cultural dimensions. (...) However, measuring and quantifying the degree and nature of local integration is challenging given its complexity.”*²⁴⁴

Diante desse cenário diversificado, MOREIRA ao buscar elementos para a definição de integração de refugiados²⁴⁵, ilustra diversos conceitos que contribuem à análise. Sob uma perspectiva cultural, discorre acerca das definições que analisam a manutenção e transformação da identidade do refugiado no local receptor, além de sua interação com a identidade da comunidade com a qual ele deve se relacionar. Nesses casos, diversas teorias relacionadas ao *assimilacionismo, diferencialismo, multiculturalismo e interculturalismo*²⁴⁶ vem sendo desenvolvidos nos trabalhos sobre a integração local de imigrantes dentro de uma abordagem cultural²⁴⁷.

²⁴¹ CRISP afirma: “For the purposes of this paper, local integration can be regarded as a process which leads to a durable solution for refugees. It is a process with three interrelated dimensions.” CRISP, Jeff. *The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis*. Working paper. Nº 102. UNHCR: Geneva, Suíça, 2004, p. 1.

²⁴² UNHCR. *Global Trends. Forced Displacements in 2017*. p. 30.

²⁴³ MOREIRA, Julia Bertino. op. cit. p. 88.

²⁴⁴ UNHCR. op. cit. p. 30.

²⁴⁵ MOREIRA, Julia Bertino. op. cit. p. 89.

²⁴⁶ COSTA, Paulo Manuel. A política portuguesa de integração dos imigrantes: uma análise dos dois primeiros planos de integração. **In Políticas de Igualdade e Inclusão: Reflexões e Contributos I**. Backstrom, Barbara et al. Portugal: CEMRI Universidade Aberta, 2016, p. 33

²⁴⁷ Durante o desenvolvimento do próximo capítulo, ter-se-á a oportunidade de avaliar os elementos de interação culturais na fala dos refugiados entrevistados, inclusive os seus sentimentos em relação ao Brasil. Todavia, por

Para a melhor contextualização acerca do tema, destaca-se que a fonte clássica do direito internacional sobre a proteção do refugiado, ou seja, a Convenção de 1951, em seu conteúdo, traz conceitos de assimilação como forma de integração dos refugiados, assim destaca CRISP²⁴⁸:

“The concept of local integration does not imply the assimilation of refugees in the society where that have found asylum. While the concept of assimilation is to be found in the 1951 UN Refugee Convention, the international community has always rejected the notion that refugees should be required or expected to abandon their own culture, so as to become indistinguishable from members of the host community.”

Percebe-se que, não obstante ainda conste na legislação internacional, o termo assimilação relacionado à interação do refugiado com a sociedade receptora, é atualmente rechaçado na academia, pois corresponderia à renúncia do indivíduo em relação a diversos aspectos da sua identidade – língua, cultura e tradição –. Todavia, na atualidade, como forma de criar obstáculos ao processo integrativo e à regularização migratória, algumas políticas migratórias nacionais utilizam os conceitos de assimilação como requisitos para a concessão de direitos. Ou seja, direitos que já são garantidos pela estrutura internacional, passam a ser elementos de troca e negociação entre o refugiado e o Estado que o recebe.

Nesse sentido, em virtude das dificuldades inerentes ao “processo de assimilação” na sociedade receptora, o alcance aos direitos sociais e à regularização migratória se torna uma realidade distante ao refugiado. Assim afirma BAENINGER²⁴⁹:

Desse modo, é nesse paradigma que estão baseadas as políticas para as migrações internacionais: no processo de assimilação dos imigrantes na sociedade receptora, no controle dessa população no Estado-nação. Esse contingente somente passará a ter direito à medida que se “integrar”, se “assimilar” à sociedade de destino. Tais políticas seguem estatutos de legalização e proteção jurídica a estrangeiros, concedendo, quando assim o fazem, direitos restritos. Nesse sentido, o conflito social emerge pela “não assimilação” dos contingentes imigrantes nos moldes ditados pela sociedade receptoras, tanto pelas especificidades das migrações internacionais, quanto pela sua diversidade temporal e espacial.

impactarem em discussões amplas acerca dos aspectos sociais, das estruturas governamentais e sociais, do tema culturalismo e de outros aspectos importantes sobre a transformação cultural e a interação das culturas, aqueles conceitos não serão enfocados na definição de integração.

²⁴⁸ CRIF, Jeff. op. cit. p. 2

²⁴⁹ BAENINGER, Rosana. op. cit. p. 29

Independentemente dos diversos conceitos relacionados à interação cultural, considera-se como ponto fundamental para a integração do refugiado na sociedade receptora, dois elementos elucidados por MOREIRA²⁵⁰, que são: o ajuste comportamental e a acomodação recíproca. Ou seja, a sociedade receptora e o refugiado devem estabelecer uma relação de troca nos seus diversos aspectos culturais e sociais, permitindo um convívio e uma interação pacífica entre as culturas, enfim, substituindo renúncias por enriquecimentos recíprocos.

Nesse mesmo sentido, ao trazer os diversos elementos que permeiam a interação social do refugiado com a sociedade receptora, TRUZZI afirma ser um processo coletivo, de transformação de identidades para ambos os lados²⁵¹:

Desse ponto de vista, torna-se mais adequado entendera imigração e o modo como os imigrantes enfrentaram as dificuldades na nova terra como um processo mais coletivo do que o de indivíduos meramente injetados na sociedade de adoção e que, aos poucos foram sendo absorvidos, sob o efeito de alguma força inelutável (em Ellis, por exemplo, a força apaulistanizadora) que fatalmente os plasmará em novos moldes. Trata-se, na verdade, de um processo contínuo de transformação mais coletiva, envolvendo a utilização de redes articuladas e categorias sociais antigas, que constituirão a matéria-rima para novas redes e identidades.

Essas questões demonstram que o estudo da integração em processos migratórios exige uma intersectorialidade nas suas diversas formas, inclusive até maior do que a análise das demais políticas públicas.

Seguindo as lições de MOREIRA, destaca-se a noção de que a integração se relaciona com a aquisição e o acesso aos direitos fundamentais, considerando os diversos fatores da vida do refugiado (social, econômica, política, cultural e outras)²⁵². E a identificação das barreiras que dificultam as relações sociais e governamentais necessárias à aquisição e ao acesso aos direitos em questão, como língua, cultura, religião, etc. Nesse caso, as diversas esferas de atuação conferem um caráter multidimensional ao conceito, revestido de ampla complexidade.

Por outro lado, há também definições funcionalistas e práticas do termo integração, asseverando que os refugiados devem ser inseridos nas estruturas já existentes do país

²⁵⁰ MOREIRA, Julia Bertino. op. cit. p. 89.

²⁵¹ TRUZZI, Oswaldo Mário Serra. op. cit. p. 278.

²⁵² MOREIRA, Julia Bertino. op. cit. p. 89.

receptor, ou seja, nas políticas sociais sem que aspectos específicos da sua condição (cultural, social e vulnerável) sejam considerados²⁵³. Nesse caso, pensando nos processos participativos das políticas públicas e na importância dos diversos participantes de sua construção, os refugiados não teriam qualquer poder de voz nem de argumentação no âmbito das estruturas e programas os quais eles foram inseridos sumariamente²⁵⁴.

As diversas conceituações propostas acima, trazem a reflexão de que não é possível abordar a questão sob uma única visão. Nesse sentido, MOREIRA afirma que a compreensão acerca da integração nesse ramo de estudo deve ser abrangente, permitindo, no entanto, que análises aprofundadas sejam realizadas por meio de recortes específicos²⁵⁵:

A integração deve ser entendida como um termo abrangente, abarcando um conjunto de processos em múltiplas esferas, cada qual possuindo seu próprio modo de operação e significado, desenrolando-se em temporalidades e trajetórias que lhes são peculiares e produzindo resultados variáveis.

Os resultados variáveis mencionados por MOREIRA, estão relacionados especialmente à forma de aferição do sucesso ou fracasso das ações que visam a integração. Para tanto, ele traz exemplos práticos com resultados flexíveis: em um caso o refugiado poderia ser inserido no mercado de trabalho, porém não teria acesso à participação política; ou, em outro caso, teria acesso aos diversos serviços públicos, porém enfrentaria obstáculos nas interações sociais em função de questões culturais²⁵⁶. Em qualquer caso, as questões se põem são: quais elementos definiriam que a integração foi exitosa em uma hipótese e não na outra? Qual seria o nível de integração nos casos?

Os exemplos acima demonstram que, além da integração ter uma abordagem abrangente, multidisciplinar e multidimensional, a definição dos resultados de medidas integrativas também poderá encontrar desafios em face de seu caráter variável. Nesse sentido, não há uma fórmula certa e imutável para a definição de integração, tampouco métodos infalíveis para garantir a sua efetividade, razão pela qual a intenção do presente trabalho é

²⁵³ Ressalta-se que no roteiro das entrevistas realizadas com os refugiados, essas questões foram abordadas. Os refugiados foram convidados a refletir acerca de como foram e são atendidos em serviços públicos e se esse atendimento leva em consideração a sua condição de refugiado.

²⁵⁴ MOREIRA, Julia Bertino. op. cit. p. 90.

²⁵⁵ MOREIRA, Julia Bertino. op. cit. p.90.

²⁵⁶ MOREIRA, Julia Bertino. op. cit. p.90.

justamente trazer certos elementos prescritivos para a construção de políticas públicas integrativas, inclusive conferindo voz aos próprios refugiados.

Ante o cenário complexo demonstrado acima, é necessário responder à seguinte questão: “integração em que?”²⁵⁷. Conforme visto, a integração pode ser abordada sob a visão cultural, de acesso aos direitos, de inserção no mercado de trabalho, entre outros. Para o recorte proposto, e partindo do cenário jurídico-institucional existente, a integração será analisada: considerando o acesso aos serviços públicos e aos direitos essenciais previstos no quadro jurídico-institucional brasileiro e no município de São Paulo; e, verificando se esse acesso abordou os aspectos culturais do refugiado e a sua condição vulnerável, permitindo a participação do próprio refugiado na construção dessa integração.

Para melhor compreensão, passa-se ao estudo dos dispositivos legais e normativos que preveem especificamente os direitos aos refugiados.

3.2.2.a *Convenção de 1951*

No capítulo IV, intitulado de Bem-Estar da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951²⁵⁸, traz os direitos básicos que os Estados Contratantes devem dispor aos refugiados, tais como²⁵⁹: (i) moradia - deve ser regulamentada por decretos ou regulamentos, conferindo tratamento não menos favorável do que é dado aos estrangeiros no geral; (ii) educação pública - que deve ser garantida aos refugiados para o ensino primário em igualdade com nacionais e, em relação ao ensino “além do primário” e ao reconhecimento de certificados e diplomas universitários e eventuais isenções de taxas, o tratamento não deve ser menos favorável do que o proporcionado aos estrangeiros; (iii) assistência pública²⁶⁰ - os Estados contratantes devem garantir assistência e socorro público em igual tratamento ao conferido aos seus nacionais; (iv) legislação do trabalho e previdência - garantir o mesmo

²⁵⁷ Pergunta formulada por MOREIRA, ao trazer diversos elementos para o conceito de integração. MOREIRA, op. cit. p.89)

²⁵⁸ Não há menção acerca dos direitos e acesso aos serviços essenciais, ora estudados, no Protocolo Adicional de 1967.

_____. Protocolo Adicional de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrada em Nova Iorque. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967, acesso em 19/12/2018.

²⁵⁹ Artigos 20, 21, 22, 23 e 24 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiado_s.pdf, acesso em 19/12/2018.

²⁶⁰ Termo não definido na Convenção de 1951

tratamento entre refugiados e nacionais com relação aos direitos trabalhistas, remuneração, adicionais, duração de trabalho, horas extras, férias, idade mínima para emprego e vantagens conferidas por convenções coletivas, e aos direitos previdenciários, em casos de maternidade, doença, invalidez, velhice, desemprego, entre outros.

Além das disposições mencionadas acima, a Convenção prevê igualdade na liberdade de religião conferida aos nacionais e aos refugiados, conforme o caso, tais como direitos de associação, direitos de aquisição de bens imóveis não menos favoráveis que os concedidos aos estrangeiros, direito de acesso à justiça, aos tribunais e à assistência judiciária.²⁶¹

Destaca-se por fim, que a Convenção de 51 tem como premissa inicial a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 1948²⁶², a qual prevê os direitos essenciais e fundamentais à dignidade do ser humano, tais como o direito à vida, à liberdade, à segurança, aos direitos econômicos, aos sociais e culturais, à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica, aos serviços sociais, à educação fundamental, entre outros.

3.2.2.b Declaração de Cartagena de 1984

O documento em questão, enfatiza a importância da adesão à Convenção de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967, bem como as formas para a aplicação das suas disposições, tendo em vista o fortalecimento da proteção internacional dos refugiados, especialmente na América Central, de forma a articular os países da região e dialogar com outras estruturas internacionais, tais como a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Desta forma, prescreve o fortalecimento dos seguintes programas²⁶³:

programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança” e propõe um estudo entre os países da região para criar alternativas para a integração dos refugiados “na vida produtiva do país, para a criação ou geração de empregos, possibilitando assim o desfrutar dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos refugiados.

²⁶¹ Artigos 12 a 16 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

²⁶²²⁶² ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral da ONU, em Paris. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf, acesso em 19/12/2018.

²⁶³ DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984. Conclusões e Recomendações in **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. ACNUR Brasil. p. 97-102.

3.2.2.c Constituição Federal de 1988

Conforme já exposto no capítulo anterior, a Constituição Federal iguala, em seu artigo 5º, *caput*, os brasileiros e estrangeiros na garantia de direitos fundamentais, tais como direito: à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade²⁶⁴.

No decorrer dos incisos no capítulo 5º, diversos direitos são garantidos, tais como o direito à associação, à justiça, à liberdade religiosa, ao devido processo legal, entre outros. Todavia, no que tange aos direitos sociais, definidos como direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados²⁶⁵, não há previsão expressa de garantia aos estrangeiros ou refugiados.

3.2.2.d Estatuto dos refugiados

O Estatuto do Refugiado de 1997 tem em seu conteúdo um capítulo específico denominado “Integração Local” que se limita a conferir tratamento flexível para a apresentação de documentos pelos refugiados, quando estes foram emitidos em seu país de origem. No mesmo sentido, a validação e o reconhecimento de diplomas e certificados portados pelos refugiados receberão um procedimento facilitado em função da sua situação de vulnerabilidade²⁶⁶.

Além dos direitos mencionados acima, há previsão acerca da residência provisória até a finalização do processo de concessão de refúgio e o direito à expedição da carteira de trabalho para o exercício de atividade remunerada. O refugiado, nesse período, estará sujeito à legislação aplicável aos estrangeiros.

Percebe-se que, até o momento, pelo menos diante dos preceitos constitucionais e do Estatuto dos Refugiados, aplica-se uma lei específica para reger a questão. Porém, inexistente em tal lei a previsão de garantias de direitos sociais aos refugiados e o termo “integração local” é

²⁶⁴ Artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

²⁶⁵ Previsão do artigo 6º da Constituição Federal.

²⁶⁶ Transcrição dos artigos 43 e 44 referentes à Integração Local prevista pelo Estatuto dos Refugiados:

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

utilizado tão somente para reger os procedimentos burocráticos de validação de documentos de diplomas. Nesse sentido, conforme já analisado, reitera-se a tendência de tratar a questão do refúgio como um tema de segurança nacional, com a máxima previsão de deveres ao refugiado e a limitação de direitos básicos e fundamentais.

3.2.2.e Estatuto do estrangeiro e a nova lei de migração – Decretos regulamentadores

O Estatuto do Estrangeiro, revogado em 2.017, quando da promulgação da Nova Lei e Migração e seu Decreto Regulamentador, previam um capítulo específico referente aos direitos e deveres dos estrangeiros, que, em linhas gerais, dispõe mais de deveres que direitos. Em qualquer caso, o enfoque dado a esses dispositivos era o de regular as questões relacionadas ao estrangeiro que exercessem atividade profissional no Brasil, as suas restrições e as tipicidades dos vistos concedidos.

Os únicos direitos expressamente previstos no Estatuto do Estrangeiro eram a permissão para o exercício de atividade remunerada e a matrícula em estabelecimento de ensino, de acordo com as diversas restrições contidas nas portarias e normativas²⁶⁷.

Da mesma forma, o Estatuto do Estrangeiro não previa os direitos nem o acesso aos serviços públicos essenciais para os imigrantes do geral, tampouco para os refugiados. Questões acerca da formulação de políticas públicas e da participação da sociedade civil e dos próprios imigrantes não eram sequer cogitadas até 2.017, quando da promulgação da Nova Lei de Migração e o de seu Decreto Regulamentador.

Nesses dois últimos dispositivos foi possível verificar uma intensa evolução no que tange à previsão expressa de direitos nas diversas esferas da vida do imigrante e na formulação de políticas públicas, principalmente com a participação intersetorial e da sociedade civil²⁶⁸.

Nesse sentido, transcreve-se a seguir, os principais incisos dos artigos 3º e 4º da Nova Lei de Migração, que preveem o acesso aos direitos e aos serviços públicos de forma indiscriminada aos imigrantes, bem como a sua participação na construção de políticas e ações:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

²⁶⁷ Artigo 97 do Estatuto do Estrangeiro.

²⁶⁸ Lembrando que as disposições da Nova Lei de Migração são aplicáveis aos refugiados nos termos do seu artigo 121

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; (...) IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; (...) XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; (...) XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; (...) XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; (...) VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; (...) IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; (...) X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; (...) XIV - direito a abertura de conta bancária;

Destaca-se que as diretrizes previstas nos artigos acima, transcenderam a qualquer direito previsto nas fontes legais internacionais – Convenção de 1.951, Protocolo de 1.967 e Declaração de Cartagena de 1.984, passando a especificar, não somente princípios de proteção abrangentes, mas também os direitos específicos, como o acesso aos programas e benefícios sociais, serviços bancários, serviços de saúde e assistência social e educação pública.

Ainda, merece destaque o fato de que não há uma hierarquia na classificação do acesso aos direitos. Conforme se viu na Convenção de 1.951, havia a distinção entre nacionais, estrangeiros e refugiados – cada qual com limites e restrições aos direitos concedidos pelo Estado receptor –. No caso da Nova Lei de Migração, esta hierarquia foi suprimida, fazendo com que os imigrantes em sua integralidade, tenham acesso aos serviços públicos e direitos em igualdade de condições aos nacionais.

Nesse mesmo sentido, o artigo 120 da Nova Lei de Migração²⁶⁹, expressamente dispõe pela primeira vez na legislação brasileira em âmbito federal, a criação de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida, comprovando, em termos legais que não havia qualquer disposto legal que previsse à criação de uma política pública relacionada à matéria até 2.017. Assim, qualquer ação realizada e criada até este ano, poderia até ser considerada como uma política pública em termos conceituais, porém sem o correspondente dispositivo legal.

De forma inovadora a lei em questão, também dispôs de garantias participativas aos refugiados, imigrantes e à sociedade civil. Como o próprio artigo 120 menciona, as ações serão coordenadas entre os diversos entes federativos e também com organizações da sociedade civil e entidades privadas. No inciso XIII do artigo 3º, transcrito acima, também há a previsão do instituto da participação cidadã do migrante, ou seja, permitir que ele participe na criação, implementação e avaliação das políticas migratórias.

3.2.2.f Política municipal para a população imigrante

De forma, pioneira, antes mesmo da promulgação da Nova Lei de Migração, o município de São Paulo, sancionou a Política Municipal para a População Imigrante, após amplo debate e diálogo com a sociedade civil e com os diversos atores governamentais atuantes nas secretarias intersetoriais da prefeitura – da educação, cultura, trabalho, esporte, entre outras²⁷⁰.

Destaca-se que em seu primeiro artigo, as duas diretrizes essenciais para a definição de integração do presente trabalho, estão expressamente previstas: (i) o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos e (ii) fomentar a participação social e articular ações com a sociedade civil²⁷¹.

²⁶⁹ Artigo 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida 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.

²⁷⁰

Disponível

em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909, acessado em 15/12/2018.

²⁷¹ Artigo 1º Fica instituída a Política Municipal para a População Imigrante, a ser implementada de forma transversal às políticas e serviços públicos, sob articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, com os seguintes objetivos: I - garantir ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos; II - promover o respeito à diversidade e à interculturalidade; III - impedir violações de direitos; IV - fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil.

Com relação ao acesso aos serviços públicos, a lei municipal prevê a garantia da universalização por meio do acesso igualitário independentemente da situação migratória, a acessibilidade por meio da facilitação da identificação do imigrante e a promoção e divulgação aos imigrantes acerca dos serviços disponíveis.

Com relação à participação social prevê a criação do Conselho Municipal de Imigrantes com o objetivo de “formular, monitorar e avaliar”²⁷² a Política Municipal e a possibilidade de imigrantes serem votados nos diversos conselhos existentes no âmbito da prefeitura.

Ressalta-se que, também de forma pioneira, a Política Municipal se preocupou em dispor diretrizes para o “atendimento qualificado” aos imigrantes. Ou seja, que os serviços públicos levem em consideração as condições específicas dos imigrantes e refugiados, por meio da capacitação dos agentes públicos, contratação de mediadores culturais e de agentes públicos imigrantes²⁷³.

Diante das especificações legislativas apontadas acima, é possível perceber que somente depois de 2.016 no âmbito municipal, e de 2.017 em nível federal, é que efetivamente conquistou-se a previsão expressa de direitos, por meio da promulgação de leis pioneiras e revestidas de ampla participação social. Em qualquer caso, ressalta-se que o recorte temporal proposto no presente trabalho, foca especialmente no período de chegada dos refugiados entrevistados, ou seja, entre 2.014 e 2.016. Nesse período, a Nova Lei de Migração já tramitava no Congresso Nacional e a Política Municipal estava em vias de ser sancionada.

Assim, quando os refugiados entrevistados chegaram ao Brasil, podiam contar com o Estatuto dos Refugiados, o Estatuto do Estrangeiro e a Constituição Federal como legislação principal de apoio às suas demandas, que garantiam pouco direitos e acesso aos serviços públicos. SILVA, ao analisar a política migratória brasileira até 2.012, destaca²⁷⁴:

A legislação brasileira também não apresenta os aspectos sociais relativos à integração de refugiados, nem concede voz aos solicitantes no órgão em suas deliberações, delegando funções às organizações não governamentais com as quais mantêm convênios: Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro; e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos, em Brasília.

²⁷² Artigo 5º, §1º.

²⁷³ Artigo 4º.

²⁷⁴ SILVA, Cesar Augusto da. **A política brasileira para refugiados (1998-2012)**. Tese de doutorado apresentada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013. p. 203

Todavia, mesmo se a Nova Lei de Migração e a Política Nacional já estivessem em vigor quando da sua chegada, não necessariamente representaria a criação imediata de uma Política Pública ou a percepção dos resultados das suas ações. Nesse sentido, retoma-se as lições de BUCCI de que “*nem tudo o que a lei chama de política é política pública*” e que “*não há um padrão jurídico uniforme para a definição de política pública*”²⁷⁵. Assim, seria possível haver ações integrativas, sem a correspondente previsão legal, tendo o CRAI como exemplo principal.

É justamente em função dessa questão, que a proposta do presente capítulo é também de analisar as ações pontuais que foram realizadas no período e avaliar a eficiência das respostas às demandas dos refugiados que chegavam. Nesse caso, será possível avaliar de forma conjunta a (in)eficácia da legislação em vigor, juntamente com as ações articuladas nas diversas esferas.

Assim, diante das definições conceituais de política pública e de integração desenvolvidas acima, bem como da contextualização jurídica nacional, passa-se à análise das ações que foram identificadas na época. O enfoque é conferido à estrutura jurídico-institucional nacional, os atores não estatais (sociedade civil e os próprios refugiados) e o acesso a direitos e serviços públicos, bem como à participação social.

3.3. Ações governamentais articuladas no período

O Brasil, inserido no contexto internacional de proteção aos refugiados e como forma de responder aos fluxos migratórios recentes, passou a tomar algumas medidas que refletiram em âmbito nacional. Desde a concessão de visto humanitário para os haitianos por meio da Resolução CNIG 97/2012 e da Resolução CONARE nº 17, que facilitaram o processo de reconhecimento da solicitação de refúgio aos Sírios.

Essas normativas, tentou-se enfrentar o primeiro desafio do imigrante/refugiado, ou seja, a regularização migratória, mesmo que precária e provisória até a finalização do processo de reconhecimento ou de concessão de residência permanente. Todavia, esse primeiro desafio, estimulou uma reação em cadeia de demandas, pressionando as autoridades públicas, nas suas diversas esferas e áreas de atuação, a tomarem medidas em função desse novo fenômeno migratório experimentado pelo Brasil.

²⁷⁵ BUCCI, Maria Paula. 2006. Op. cit. p.22

Além da regularização documental, as diversas demandas que permeavam a vida dos refugiados passaram a emergir de forma latente – conhecimento da língua, acesso aos serviços públicos como saúde, educação e programas sociais, moradia, alimentação, emprego, entre outros.

Conforme se verá, as ações foram tomadas e executadas como resposta às demandas, de forma pontual, e na maioria das vezes sem a construção de um processo, com estratégia e articulação entre os diversos atores. Muitas das ações ocorreram em grande parte pela atuação militante e assistencialista da sociedade civil, organizada nas suas diversas formas – coletivos, associações, ONG's e até mesmo indivíduos que se propuseram a amenizar as dificuldades enfrentadas pelos refugiados sírios no momento de mais alto grau de vulnerabilidade – . Nesse sentido, afirma SILVA²⁷⁶:

O governo federal brasileiro intensificou suas ações políticas em favor dos refugiados nos últimos anos, ainda que pontualmente, pela presença de alguns fatores: o aumento, quase exponencial das solicitações de refúgio particularmente entre 2010 e 2012, assim como devido à reorientação política externa brasileira (...).

Assim, passa-se a discorrer acerca das principais ações pontuais tomadas por órgãos públicos nesse primeiro momento para complementar o cenário até então exposto.

O primeiro enfoque, conforme mencionado acima, foi a regularização migratória dos Sírios. De forma a auxiliar no procedimento de concessão de refúgio, já que a situação da Síria teve e tem repercussão mundial, ante a gravidade dos dados e acontecimentos apresentados, o CONARE emitiu a Resolução nº 17 em 2.015, de forma a simplificar parte das etapas do processo de solicitação e reconhecimento do *status* de refugiado.

Dentre as razões para a emissão dessa resolução, além da gravidade da guerra civil naquele país, destaca-se o reconhecimento do Brasil dos laços históricos construídos com a República Árabe da Síria e, especialmente, em função da *grande população de ascendência síria*²⁷⁷ no Brasil. Retoma-se, nesse momento, a importância dos fluxos migratórios árabes no final do século XIX e início do século XX, que permitiram a construção de tais laços históricos e culturais.

²⁷⁶ Silva, Cesar Augusto. op. cit. p. 203.

²⁷⁷ Resolução CONARE nº 17, publicada no DOU em 24 de setembro de 2013. Referida resolução tem sido prorrogada desde então, a cada dois anos. A última prorrogação, formalizada por meio da Resolução Normativa nº 25 de 14 de setembro de 2017, prevê a vigência até 20 de setembro de 2019.

Nos discursos dos entrevistados, será possível identificar que a Resolução CONARE nº 17, bem como a atuação das embaixadas brasileiras nos países vizinhos à Síria, contribuíram para o aumento do número de sírios que chegaram no Brasil. Os entrevistados, ao solicitarem refúgio nas diversas embaixadas de outros países, na maioria das vezes, recebiam negativas. Ao fazerem a solicitação nas embaixadas brasileiras, conseguiam a permissão para entrar no país, por meio da concessão de um visto humanitário, instituto formalizado pela Resolução CONARE nº 17. E, assim, conseguiam iniciar o processo de solicitação de refúgio já em solo nacional²⁷⁸. Prevê o artigo 1º da Resolução:

“Art 1º. Poderá ser concedido, por razões humanitárias, o visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil.”

O CONARE, ao propiciar um cenário para o aumento do fluxo de refugiados sírios para o Brasil, por meio de procedimentos que visam à regularização migratória pautada no instituto do refúgio, agiu de forma a intensificar a atuação do Brasil em âmbito internacional, que passou a colaborar de forma relativamente efetiva na tentativa de regularizar esse fluxo migratório. Em outras palavras, o órgão colocou em prática uma de suas competências legais, qual seja, “analisar pedidos e decidir sobre o reconhecimento da condição de refugiado.”²⁷⁹.

Dentre as demais funções delegadas ao CONARE no Estatuto dos Refugiados (Art. 12), inclui também a de “*orientar e coordenar as ações necessária à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados*”²⁸⁰. Todavia, conforme identificado nos últimos anos, essas ações de caráter integrativo ficaram em segundo plano, perdendo espaço para discussões acerca da *elegibilidade e reconhecimento de refugiados*²⁸¹.

É certo que a regularização migratória é o primeiro passo para a inserção na sociedade receptora de forma pacífica. Todavia, a integração não deve se limitar às questões legais de definição do instituto do refugiado. Conforme será possível verificar das entrevistas

²⁷⁸ Para a melhor compreensão acerca das etapas do procedimento de solicitação e concessão de refúgio ver os seguintes estudos: LEITE, Larissa. **O devido processo legal para o refúgio no Brasil**. Tese de doutorado apresentado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014 e SILVA, Cesar Augusto da. **A política brasileira para refugiados (1998-2012)**. Tese de doutorado apresentada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

²⁷⁹ IPEA. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2014-2016)*. Agência Brasileira de Cooperação – Brasília: IPEA: ABC, 2018. p. 228.

²⁸⁰ IPEA, 2018. op. cit. p. 228.

²⁸¹ SILVA, Cesar Augusto. op. cit. p. 158.

analisadas no próximo capítulo, a documentação é só a porta de entrada para o árduo processo de integração e de acesso aos direitos e serviços públicos.

Como resultado da Resolução CONARE nº 17, e de diversos outros fatores que fizeram do Brasil destino para solicitantes de refúgio e imigrantes com alto grau de vulnerabilidade como os Haitianos, a estrutura administrativa até então existente para processar esses pedidos, tanto no CONARE, quanto na própria Polícia Federal, demonstrou a sua fragilidade e ineficácia. Dentre as dificuldades principais, destaca-se a demora no recebimento do protocolo provisório dos solicitantes de refúgio, documento precário que garante a regularização migratória provisória ao indivíduo. Assim afirma SEVERO²⁸²:

A primeira dificuldade está na demora para receber o protocolo das solicitações de refúgio, documento que garante a permanência provisória válida do solicitante de refúgio em território nacional enquanto aguarda a decisão sobre o seu pedido. Em São Paulo, a demora para o agendamento do primeiro atendimento visando a solicitação de refúgio no início de 2014, chegou a ser de sete meses, com o que os solicitantes de refúgio permaneciam longos períodos indocumentados.

Diante dessa situação, em resposta à grande atuação da sociedade civil e da Defensoria Pública da União, o CONARE emitiu a Resolução nº 18 em abril de 2014, permitindo que o solicitante de refúgio tivesse direito imediato ao protocolo provisório. Ou seja, a partir do requerimento junto à Polícia Federal, independentemente da análise preliminar dos documentos e informações disponibilizados pelo solicitante, um protocolo de solicitação de refúgio seria emitido para garantir, ao menos, a regularização provisória da documentação, até o processamento final do pedido.

Percebe-se que a resposta dada pela Resolução CONARE nº 18 foi precedida de diversas denúncias de casos que permitiram maior exposição da vulnerabilidade do solicitante de refúgio. Isso porque, a partir da emissão do protocolo, já era possível solicitar a expedição da CTPS, para que o solicitante tivesse condições de se inserir no mercado formal de trabalho. Assim, a lógica de se preparar para os fluxos migratórios que chegavam ao país, foi invertida para responder às crises e às demandas emergenciais após a entrada dos fluxos em questão.

²⁸² SEVERO, Fabiana Galera. O procedimento de solicitação de refúgio no Brasil à luz da proteção internacional dos direitos humanos. Revista da Defensoria Pública da União. Nº 8. Jan/dez 2015, Brasília: DF. p. 35-56) p. 39.

Outro ponto que merece destaque na regularização migratória do refugiado é o protocolo provisório de solicitação de refúgio previsto no artigo 21 do Estatuto dos Refugiados. Até 2.018, referido documento era caracterizado por um pedaço de papel, com a foto do refugiado e poucas informações acerca da sua situação. Diante da sua aparência, o solicitante que portava esse documento, enfrentava diversos desafios em sua vida cotidiana, desde a abertura de uma conta bancária até a utilização de serviços públicos.

Por ser um documento emitido de forma excepcional, era pouco conhecido pela sociedade e inclusive pelos próprios agentes públicos que se recusam a prestar serviços por causa da apresentação desse documento. Assim afirma SILVA em suas pesquisas²⁸³:

O protocolo assegura a estadia regular no país; porém, é um documento precário, gerando determinada insegurança social aos solicitantes, visto que é um pequeno pedaço de papel com dificuldades de reconhecimento em praticamente todas as demais instituições públicas, como aduzem Milesi (2012, p. 9), do IMDH, uma das advogadas da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Andréia Costa Vieira, assim como Fernanda Hahn, da Defensoria Pública da União.

Essa situação veiculou diversos debates e denúncias da sociedade civil e dos próprios solicitantes de refúgio, conforme foi possível verificar especialmente nas audiências públicas realizadas para a construção da Nova Lei de Migração. Em função das diversas dificuldades enfrentadas, novos convênios foram celebrados com os Bancos para que levassem aos seus funcionários as informações sobre a validade de referido documento²⁸⁴.

Essa situação somente mudou a partir de 2.018, com o Decreto 9.277 de 5 de fevereiro de 2.018, sancionado no âmbito das disposições da Nova Lei de Migração e do seu Decreto Regulamentador, prevendo o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. No seu artigo 3º, o Decreto enfatiza os efeitos de referido documento para o seu portador, quais sejam: (i) identificação oficial do solicitante durante o processo de reconhecimento da situação de refúgio; (ii) possibilidade de expedição da CTPS provisória; (iii) possibilidade de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, CPF; e (iv) acesso aos mecanismos existentes de proteção e de inclusão social, bem como os serviços públicos – educação, saúde, previdência e assistência social.

²⁸³ SILVA, Cesar Augusto. op. cit. p. 150.

²⁸⁴ Dentre os convênios, destaca-se o realizado entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (SMDHC) e a Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

Ainda, de forma a conferir maior “oficialidade” e “validade” ao documento, o Decreto dispõe dos requisitos básicos que devem constar do documento provisório, dentre eles²⁸⁵, o número do protocolo, dados biográficos e biométricos, informações sobre a condição do portador e a garantia de que tem os mesmos direitos que os demais imigrantes do país e o código de barras.

Assim, foi possível verificar uma grande evolução nos procedimentos burocráticos para garantir a regularização migratória do refugiado, inclusive com melhorias no próprio documento emitido. Todavia, percebe-se que referida evolução ocorreu aproximadamente 6 anos depois da chegada dos primeiros sírios ao país.²⁸⁶

Ou seja, não obstante a previsão do Estatuto do Refugiados sobre o direito ao documento provisório, os diversos entraves à obtenção de referido documento e comprovação de sua autenticidade na vida cotidiana do solicitante de refúgio dificultaram a sua integração inicial na sociedade. Esse exemplo demonstra, de forma simplificada, como a mera previsão legal pode não ser suficiente para a garantia de direitos e o acesso a serviços públicos. De forma sistemática, esse exemplo demonstra verdadeiro distanciamento entre a legislação e a prática – enquanto o procedimento de solicitação de refúgio é facilitado por meio de Resoluções normativas, não há servidores capacitados para lidar com essa demanda e ações de conscientização da sociedade civil –.

Com relação aos demais aspectos da vida do refugiado, destacam-se ações pontuais formuladas nas diversas instâncias e de forma específica no município de São Paulo, tais como o acesso aos programas sociais, normativas específicas para validação e diplomas universitários, programas de capacitação de servidores, entre outros, a seguir especificados.

O Bolsa Família, programa do governo federal, passou a inserir os refugiados como beneficiários, desde que apresentassem as condicionalidades aplicáveis aos demais brasileiros²⁸⁷. Esse fato específico, pode ser abordado sob duas abordagens em termos de formulação de políticas. A primeira é a evolução de um programa que conseguiu abranger um novo perfil de beneficiário como forma de resposta às demandas apresentadas. E, a segunda, é

²⁸⁵ Artigo 4º do Decreto.

²⁸⁶ Destaca-se que no processo de concessão de refúgio, os solicitantes passaram por muitos outros entraves, especialmente no que tange ao atendimento conferido na Polícia Federal. Conforme se verá, quando da análise das entrevistas realizadas, a questão da língua e da falta de preparo dos agentes para lidar com os refugiados e conferir informações claras, foi relatada pelos entrevistados.

²⁸⁷ A inserção dos refugiados no programa passou a ser considerável a partir de 2015 e diversas matéria jornalísticas abordaram o tema. Disponíveis em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151013_bolsa_familia_sirios_lab, acesso em 20/10/2017, <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/sem-programa-especifico-para-refugiados-brasil-coloca-centenas-de-sirios-no-bolsa-familia,05d170a69870e37863deaca970542802srme1zw3.html>, acesso em 20/10/2017.

o fato de a ausência de um programa específico para refugiados resultou no uso de estruturas existentes, na tentativa de suprir demandas emergenciais.

As reflexões propostas acima podem ser aprofundadas se analisados os resultados e as experiências do próprio refugiado ao ser inserido no programa. A maioria dos entrevistados para o presente trabalho recebem ou receberam benefícios provenientes do Bolsa Família e conferem a sua impressão, com relação ao benefício e como ele auxiliou a integração no plano interno.

No que concerne ao acesso à saúde, o SUS, Sistema único de Saúde, por seu caráter universal, passou a abarcar o atendimento aos refugiados e solicitantes de refúgio. A reflexão nessa área é voltada especialmente pela ausência de preparo dos agentes de saúde para atender os refugiados com línguas e culturas diferentes.

Em evento organizado pela ACNUR – Construindo Comunidades de Prática para Refugiados Urbanos, em 2015, foi proposta uma mesa redonda para debates acerca dos diversos aspectos na vida do refugiado entre autoridades públicas, sociedade civil e os próprios refugiados. Do evento foi elaborado um relatório com os principais pontos do debate e as propostas de melhorias para cada item. Especificamente com relação ao acesso à saúde, foi relatada a ausência de treinamento dos agentes públicos, as dificuldades de comunicação que se limitam unicamente ao português e à discriminação. Assim divulga o relatório:

O grupo de trabalho que tratou sobre acesso à saúde também enfatizou a importância de aumentar a conscientização e treinar agentes do serviço de saúde, bem como orientar refugiados sobre esses serviços. Não saber falar português foi colocado, pelo grupo, como uma grande barreira para o acesso a serviços. Conhecimentos sobre o idioma e discriminação foram considerados barreiras em muitas intervenções durante o dia da mesa redonda. Este grupo de trabalho sugeriu contratar refugiados que falam português para trabalharem como intérpretes em hospitais.²⁸⁸

Percebendo essa mesma dificuldade em função de demanda levantada pela própria sociedade civil, a prefeitura de São Paulo, por meio do CPMig promoveu cursos e oficinas de capacitação e sensibilização dos agentes públicos de saúde, especialmente entre os anos de 2014 e 2015²⁸⁹. No relatório final emitido, como resultado das discussões nas capacitações,

²⁸⁸ ACNUR. Construindo Comunidades de Prática para Refugiados Urbanos – Relatório da Mesa Redonda do Brazil – ACNUR PDES. São Paulo, 2015. p. 13.

²⁸⁹ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=198964, acesso em 20/12/2018.

foram levantadas diversas sugestões, dentre elas: (i) *Contratação de agentes de saúde imigrantes nas regiões onde há maior concentração e demanda*; (ii) *Oferta de cursos de idiomas para servidores, principalmente inglês, espanhol e francês*; (iii) *Tradução de materiais de orientação dos equipamentos nos principais idiomas*.²⁹⁰

Diante desse cenário, percebe-se uma outra lacuna na área da saúde, os refugiados, com direito ao acesso aos serviços de saúde em função do sistema universal disponível no país, não exercem de forma plena esse direito, em razão das barreiras linguísticas e culturais encontradas durante os atendimentos. Uma vez mais, é possível perceber que o direito expresso por meio legislativo não garante o exercício desse direito de forma eficaz.

Com relação à educação, é possível elencar diversas abordagens. Porém, em função da relevância, optou-se por focar na inserção dos refugiados em cursos de ensino superior ou na validação dos seus diplomas do ensino superior, e o ensino da língua portuguesa. O enfoque dado é justamente pelo fato de que a maior parte dos refugiados no Brasil tem faixa etária entre 18 a 59 anos²⁹¹, ou seja, teoricamente estariam na iminência de iniciar um curso no ensino superior ou chegariam ao Brasil com o ensino superior completo, dependendo de validação pelo órgão responsável.

Independentemente da verificação dos fluxos de refugiados que chegaram no país, o processo de validação de diplomas universitários obtidos no exterior pelo MEC era considerado da mais alta complexidade. Nesse cenário, imigrantes de diversos perfil e os próprios refugiados enfrentaram desafios intransponíveis.

Com regulamentação sem a definição de prazos e a ausência de requisitos claros e homogêneos entre as universidades públicas para a tramitação do processo, a espera pela validação poderia durar anos e ainda ser recusada por motivos discricionários, além dos altos custos das taxas e traduções juramentadas, as quais eram necessárias para o início do procedimento.

Em 2016, uma nova portaria normativa do MEC (nº 22 de 13 de dezembro de 2016) estipulou alguns requisitos e prazos que auxiliaram a amenizar as dificuldades do procedimento, tais como a exigência de que as universidades públicas publicassem suas normas internas em plataforma para acesso dos interessados, a regulamentação de prazos comuns às instituições que analisavam preliminarmente os documentos, entre outros.

²⁹⁰

Disponível

em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf, acesso em 20/12/2018.

²⁹¹ Dados disponíveis pelo CONARE. Disponível no Relatório “Refúgio em Números – 3.ed”,

Especificamente para os refugiados, a Portaria estipula que, caso o refugiado não esteja na posse de todos os documentos solicitados, justamente pela forma como deixou seu país de origem, poderá realizar prova de conhecimentos e habilidades em português como forma de avaliação²⁹².

A normativa, trouxe melhorias ao procedimento, porém não garantiu que os refugiados exercessem o pleno direito de revalidar seus diplomas. Algumas ações pontuais foram verificadas, mas o procedimento ainda era revestido de ampla complexidade. O principal, o fato de que as provas de conhecimento técnico e habilidade seriam realizadas em português. Naturalmente, pela dificuldade com a língua, o refugiado enfrentaria grandes dificuldades de comprovar o seu conhecimento.

Ressalta-se que, como resposta a essas questões e por grande pressão da sociedade civil, somente em 2.018 o Estado de São Paulo promulgou a Lei nº 16.685 em 20 de março de 2.018, isentando o pagamento das taxas obrigatória para o processo de revalidação de diploma para os refugiados residentes no Estado de São Paulo. Todavia, a isenção das taxas é somente uma das dificuldades enfrentadas. De acordo com os dados divulgados pela ACNUR em matéria jornalística, entre 2.016 e 2.018, foi possível validar somente 30 diplomas de refugiados em função das diversas demandas burocráticas que envolvem o processo²⁹³.

Em todo caso, a revalidação de diploma do refugiado representa avanço no que tange à sua integração social, uma vez que até a finalização de todo o procedimento, o refugiado não poderia exercer atividade profissional na sua área de atuação, justamente por não ter o diploma reconhecido.

O ensino da língua portuguesa é também uma das maiores demandas para o início da integração dos refugiados. A questão do idioma foi apontada em estudo realizado pelo IPEA, como um dos maiores obstáculos do refugiado para o acesso a serviços públicos, instituições públicas e interação com a sociedade civil.

Nesse quesito, a atuação governamental foi quase inexistente, sem nenhum programa específico até 2.018. Com forte atuação da sociedade civil no ensino da língua portuguesa, a prefeitura de São Paulo promoveu a organização de um cadastro com as principais informações para que os refugiados pudessem conhecer as localidades de cada curso.²⁹⁴

²⁹² Artigos 14 e 29 da portaria.

²⁹³ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/09/burocracia-e-entrave-para-revalidar-diplomas-de-refugiados.shtml>, acesso em 10/01/2019.

²⁹⁴ Cadastro disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=198952>. Acesso em 10 jan. 2019. Última atualização do cadastro em 2015.

Inclusive, na pesquisa do IPEA, foi dada a oportunidade aos entrevistados de proporem sugestões para melhorias nas condições de acolhimento de imigrantes, refugiados e apátridas no país, e uma dessas sugestões foi justamente desenvolver um maior protagonismo dos órgãos públicos no ensino do idioma.

Somente, com o programa “Portas Abertas”, lançado em 2.018 é que efetivamente passou a existir um programa específico público para endereçar a questão, no âmbito municipal²⁹⁵.

O programa, criado por meio da atuação conjunta entre duas secretarias – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e a Secretaria Municipal de Educação (SME), utiliza da estrutura disponível na rede pública de ensino para promover aulas de português e algumas localidades da cidade²⁹⁶. Por ser recente, não há divulgação acerca dos resultados e efetividade do programa.

Em termos de acolhimento e acesso a serviços públicos, o CRAI, já analisado nos capítulos anteriores, foi uma iniciativa pioneira da prefeitura de São Paulo para lidar com as diversas demandas da população imigrante no município. Na verdade, ele serve como um centro de articulação intersetorial, ao comunicar as diversas secretarias e programas aos imigrantes e refugiados. Entre as atividades desenvolvidas, destacam-se: o apoio jurídico, por meio de uma parceria com a Defensoria Pública da União (DPU); o atendimento socioassistencial, para orientação acerca dos benefícios sociais e rede de assistência pública a que o imigrante e refugiado tem direito; e o encaminhamento para cursos profissionalizantes²⁹⁷. Por outro lado, também articulou convênios com quatro centros de acolhida, colocando à disposição 540 vagas para o acolhimento de refugiados e imigrantes²⁹⁸.

O CRAI iniciou suas atividades em 2.014, sendo que até o momento somente foram divulgados os relatórios de atividades ocorridas em 2.014 e 2.015. Nesse período, foram atendidos 31 sírios no centro de referência e do total dos atendimentos, 53,4% eram refugiados ou solicitantes de refúgio. Diante dos dados não atualizados, a análise acerca da

²⁹⁵ Não foram encontradas iniciativas provenientes do governo federal.

²⁹⁶ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/portas_abertas/index.php?p=259304. Acesso em 10 jan. 2019

²⁹⁷ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/crai/index.php?p=186981. Acesso em: 10 jan. 2019.

²⁹⁸ Informações disponíveis em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/crai/index.php?p=186982. Acesso em: 10 jan. 2019

efetividade no atendimento no decorrer do seu tempo de existência, no sentido de verificar o impacto da sua atuação em termos numéricos, fica restrita aos anos em questão.

Em termos que ações que promoveram a participação e debate acerca da questão do refúgio, incluindo a sociedade civil e os próprios refugiados, destacam-se a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGRAR) e os comitês participativos constituídos no âmbito da Política Municipal para População Imigrante da cidade de São Paulo.

A COMIGRAR ocorrida em 2014, foi convocada pelo Ministério da Justiça, com a atuação de diversos ministérios existentes à época, dentre eles, o Ministério do Trabalho e Emprego e das Relações Exteriores. A COMIGRAR teve o seu processo de construção pautado na participação social e na construção coletiva de propostas, nas sugestões e nas reivindicações por meio de conferências regionais, locais e até virtuais, com o objetivo de construir um material e eleger delegados para a discussão de prioridades no âmbito da conferência nacional.

O propósito foi justamente ampliar e pulverizar²⁹⁹ os espaços de debates, colocando como protagonistas os imigrantes, o refugiado e a própria sociedade civil. Dentre as propostas/reivindicações, destacam-se em maior número as voltadas para: (i) a participação social e o debate público, (ii) educação, (iii) marco legal e gestão pública das migrações e refúgio e (iv) assistência social.³⁰⁰

Por fim, em termos de participação social, tema com um dos maiores números de propostas na COMIGRAR, o Conselho Municipal de Imigrantes, criado no âmbito da Política Municipal para a População Imigrante³⁰¹ proporcionou um espaço amplo de debate, formulação de propostas e avaliação das ações em implementação, voltadas para refugiados e imigrantes no município.

²⁹⁹ Nas etapas preparatórias participaram mais de 5.300 de pessoas tanto no Brasil quanto no exterior. Dados disponíveis em: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales.; BOTECA, Tulia. **Política Migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: EDIPUCRS, Brasília: CSEM, 2015. p. 85

³⁰⁰ VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTECA Tulia. op. cit. p. 90

³⁰¹ Previsão no artigo 4º do Decreto 57.533 de 15 de dezembro de 2016 que Regulamenta a Política Municipal para a População Migrante. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/ATAS/Decreto%2057533-2016%20-%20Regulamentacao%20PMPI.pdf>. Acesso em 20 jul. 2018.

3.4. A ausência das políticas públicas

As diversas ações analisadas acima apresentaram alguns avanços para a garantia de direitos dos refugiados nas suas diversas esferas, seja por meio de novas leis, novos programas e adaptações de programas já existentes. Elas não representam um rol taxativo de tudo o que foi realizado ou está em fase de implementação, mas representam ações importantes que exemplificam o enfrentamento das dificuldades em esferas distintas da vida dos refugiados (educação, moradia, idioma, regularização migratória, entre outros).

Essa variedade de ações permite que se retome a complexidade do estudo das políticas públicas, uma vez que as interações e articulações entre essas ações e os atores envolvidos na sua formulação e implementação são fatores fundamentais para trazer respostas mais eficazes às demandas. PETER ensina³⁰²:

..but the first importance aspect of the complexity of public policy is that focusing on the “single lonely policy” may vastly oversimplify the interactions of multiple policies in producing outcomes for citizens” (...) “ Therefore, there is a need to think carefully about the interactions of policies and means of coordinating policies to create more effective, if more complex, responses to problems.

Nesse sentido, a interação proposta é justamente a que permeia os elementos adotados nesse capítulo para a conceituação de política pública, quais sejam, a existência de processos e métodos de articulação, estratégia e planejamento, o caráter participativo e a eficácia dos seus resultados.

Pois bem, com relação ao primeiro elemento, uma variedade de ações foi realizada, no decorrer dos anos, porém em sua maioria, como forma de responder às demandas emergenciais sem o planejamento e estratégia recomendáveis para a construção de ações elaboradas. Exemplos como o acesso ao SUS, com dificuldades de atendimento devido ao despreparo dos agentes públicos, e a facilitação do procedimento de solicitação de refúgio por meio da Resolução CONARE nº 17, mas com dificuldades para acessar o sistema bancário ante o não reconhecimento do protocolo provisório pelos agentes bancários, demonstram a ausência de planejamento das ações ou minimamente que as ações implementadas, visaram atacar somente um aspecto do problema, sem analisa-lo de forma global.

Com relação ao segundo elemento, é importante ressaltar que o caráter participativo da sociedade civil pode ser analisado sob três vertentes: a primeira, de propiciar dos debates e promoção da participação social especialmente na formulação da políticas migratórias

³⁰² PETER, Guy. op. cit. p. 2.

(municipal e federal); a segunda, ao demandar e litigar em nome dos refugiados e imigrantes para melhorias nas estruturas existentes; e, a terceira, de forma a suprir as lacunas e omissões existentes no atendimento aos refugiados e imigrantes. Essas lacunas corroboram à construção de um entendimento acerca da ausência de políticas públicas.

Com relação aos resultados, será possível verificar o terceiro elemento, principalmente por meio da impressão e avaliação dos próprios refugiados acerca das ações as quais tiveram acesso quando chegaram ao Brasil, conforme será analisado no capítulo quarto.

Diante dessa avaliação, e considerando que os principais avanços na garantia de direitos dos refugiados (Nova Lei de Migração, Política Municipal para Imigrantes, melhorias no processo de documentação e regularização migratória, entre outros) se deram anos depois da chegada no Brasil dos entrevistados ou ainda estavam em fase de implementação nesse período, é possível trabalhar com a premissa da insuficiência da política pública de integração para refugiados. Enfim, insuficiência de uma política pública que abarcasse de forma abrangente com os diversos aspectos de suas vidas e permitisse o acesso facilitado aos serviços públicos e direitos essenciais, inclusive por meio de um processo participativo social e elaborado por meio de ações coordenadas.

Nesse mesmo sentido, a bibliografia recente que se ocupou de analisar os fluxos migratórios recentes no Brasil, também afirma³⁰³:

Desde já é importante destacar que já na elaboração deste projeto apontamos mais para uma ausência do Estado brasileiro, pensando na realização de ações para a gestão dos fluxos migratórios existentes em nosso país, do que para a existência de ações orgânicas que podem ser denominadas do Política Migratória Brasileira.

Diante da análise até então apresentada e dos relatos apresentados no capítulo a seguir, é possível verificar a ausência do Estado brasileiro na formulação de uma política pública específica. Esta ideia é refletida na forma dos desafios e obstáculos enfrentados pelos refugiados sírios para se instalarem no Brasil, na falta de conhecimento acerca de seus direitos e da falta de medidas integrativas. É certo que à medida que as demandas foram se articulando, especialmente em função da sociedade civil, ações pontuais passaram a ser implementadas, porém, conforme afirma ARAÚJO, de *forma caótica e pouco orgânica*.³⁰⁴

³⁰³ ARAÚJO, José Renato de Campos. Políticas Públicas, Estruturas Estatais e Migrações no Brasil. In BAENINGER, A Imigração Haitiana no Brasil.p. 385, 2016.

³⁰⁴ ARAÚJO, José Renato de Campos. Conclusões preliminares do projeto de pesquisa migratório. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4723628P3>> Acesso em: 20 jul. 2018.

No caso dos refugiados sírios, uma das principais motivações de chegada no Brasil foi a facilitação no procedimento de solicitação de refúgio, tanto em função da postura das embaixadas procuradas pelos sírios e também pelo conhecimento que tiveram acerca da Resolução CONARE nº 17, emitida especialmente para eles³⁰⁵. Percebe-se que posturas no âmbito internacional e de regularização migratória geraram efeitos no plano interno, qual seja, o aumento de demanda na acolhida dos refugiados sírios, com a respectiva ausência de preparado prévio para esse acolhimento. Eis outra lacuna identificada entre a coordenação da política internacional e nacional com relação à questão migratória.

É certo que as medidas afirmativas na tentativa de promover a regularização migratória dos sírios, devem ser positivamente reconhecidas. Lembrando que em tempos não muito distantes, o Brasil ainda denunciava uma reserva geográfica para a recepção dos Europeus e, atualmente, promoveu medidas para a facilitação da entrada de Sírios e Haitianos. Todavia, não bastaria somente validar documentos ou emitir resoluções que facilitem a regularização migratória de fluxos específicos, mas acompanhar todo o trajeto de chegada no país e o complexo processo integrativo desses refugiados. Essa tensão entre o plano interno e internacional é bem retratada por PATARRA³⁰⁶:

Todas essas constatações a respeito dos movimentos migratórios internacionais a partir de e para o Brasil indicam fortemente a urgência de tratamento de uma problemática emergente que demanda análise, entendimento e monitoramento. Isso significa reformulação e ampliação das políticas e ações frente à nova situação, para alterar seus pressupostos, tomar em conta as especificidades dos fluxos e dos grupos sociais envolvidos, defender os indivíduos de atravessadores, ampliar seu escopo para dar conta dos direitos humanos dos migrantes e suas famílias. Sob a égide da Conferência sobre Direitos Humanos, o tratamento dos migrantes internacionais circunscreve-se no âmbito da articulação entre soberania nacional, democracia, direitos humanos e direitos ao desenvolvimento. O desafio consiste em transformar os compromissos assumidos internacionalmente em programas e práticas sociais condizentes com a articulação proposta - síntese das contradições, conflitos e antagonismos intensificados neste início de século.

Outra conclusão acerca da ausência de políticas públicas de integração de refugiados pode ser ainda identificada nas pesquisas realizadas por órgãos oficiais. O IPEA, ao promover o estudo “Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil” em 2.015, afirma em seu texto introdutório:

³⁰⁵ Essas conclusões são identificadas nos relatos analisados no capítulo seguinte.

³⁰⁶ PATARRA, Neide Lopes. **Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. São Paulo em Perspectiva.** v.19, n.3, p.23-33. Jul/set.2005 p. 31

A pesquisa parte da tese, estabelecida na Chama Pública em que foi selecionada, de que existem no Brasil obstáculos de acesso a atendimento e serviços enfrentados pelos imigrantes (estrangeiros que migraram para o Brasil) e a aprofunda, ao entender que tais obstáculos estão também relacionados à efetivação de direitos.³⁰⁷

Essa pesquisa, com base nos novos fluxos migratórios recebidos pelo país, anunciou as principais dificuldades encontradas por imigrantes no geral, em cada Estado da federação, para terem acesso aos serviços públicos e demais direitos. Especificamente em São Paulo, destacam-se os principais obstáculos mencionados foram: (i) acesso à moradia; (ii) preconceito quanto aos refugiados por ausência de conhecimento das suas condições; (iii) ausência de agentes públicos capacitados para atendimento de pessoas com culturas e idiomas diferentes; e, entre outros; (iv) ausência de ajuda econômica e de orientação sobre meios de iniciar suas novas vidas no país³⁰⁸. Por fim, o estudo conclui: *constatou-se que a ausência de políticas públicas específicas voltadas para os imigrantes é um dos principais entraves para a sua integração na sociedade brasileira.*³⁰⁹

Diante dos elementos apresentados acima, que poderão ser dialogados com os relatos dos refugiados sírios, é possível afirmar que as diversas ações que estavam em fase de elaboração quando da chegada destes refugiados não foram adequadas, especialmente para facilitar a integração inicial.

A análise de outras ações propostas acima, implementadas após 2.016, permitiu inferir que houve melhorias nas estruturas apresentadas, novos programas pontuais surgiram, porém, que ainda demandam ajustes capazes que suprir cada vez mais as deficiências existentes no acolhimento e integração de refugiados. Em termos legislativos, a evolução na garantia dos direitos é inegável, porém a sua efetivação, enquanto política pública, depende dos diversos processo e interações desenvolvidos nesse capítulo, a importância da previsão de um direito social para a formulação da política pública, é, no entanto, inegável, assim afirma BUCCI:

Lembrando que a finalidade da política pública, independentemente da sua roupagem jurídica é que ela atinja seus objetivos sociais e nesse aspecto o seu caráter deve ser analisado sob um outro viés jurídico. A conformidade do texto jurídico que institui a política pública e a sua eficácia jurídica não devem esgotar a análise, mas a análise deve se esgotar se os objetivos sociais estão sendo cumpridos. Nesse sentido, a ótica

³⁰⁷ Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Sério pensando o direito nº 57. Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015. p. 19

³⁰⁸ Ministério da Justiça e da Segurança Pública. IPEA, 2015. op. cit. p.126

³⁰⁹ Ministério da Justiça e da Segurança Pública. IPEA, 2015. op. cit. p.127

jurídica é justamente verificar se a política pública cumpriu o seu papel de efetivar um direito social.³¹⁰

No caso sob análise, o direito social já é uma realidade legislativa (Nova Lei de Migração), entretanto, faltam elementos importantes para que se transforme em uma política pública efetiva.

3.5. O terceiro ator fundamental na análise: a Sociedade Civil

As lacunas acima identificadas foram, de certa forma, amenizadas por ações promovidas pela sociedade civil, configurando verdadeiro ator essencial na composição da análise da temática e na construção de políticas públicas integrativas.

A sociedade civil historicamente tem o perfil de auxiliar e acolher os refugiados, bem como implementar ações sociais como respostas aos fluxos migratórios vulneráveis, tanto no âmbito internacional³¹¹, como nacional. Conforme abordado nos primeiros capítulos, a sociedade civil, por meio de organizações religiosas, teve papel fundamental no acolhimento de refugiados na época da ditadura militar no Brasil.

A importância da atuação da sociedade civil nos dias atuais é também latente nos diversos trabalhos sobre a temática:

Em cidades como Caxias do Sul e nos próprios Estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, que receberam grupos migrantes recentemente, existem iniciativas ainda tímidas para organizar e sistematizar as políticas para a recepção e integração dos migrantes, na maioria das vezes dependendo quase exclusivamente da atuação de entidades filantrópicas³¹²

Em face da ausência de uma ação estatal articulada, a sociedade civil, nas suas diversas modalidades – ONG's, coletivos, associações –, passaram a desenvolver atividades que atendessem às demandas de refugiados e imigrantes, a exemplo de: criação de cursos de português e cultura brasileira, auxílio jurídico, cursos profissionalizantes, auxílio no diálogo entre os refugiados e o setor privado para inserção no mercado de trabalho e esclarecimentos

³¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. op. cit. p. 14.

³¹¹ Como exemplo transcreve-se trecho da obra de Maria Luiza Tucci Carneiro sobre a atuação da sociedade civil na tentativa de auxiliar os refugiados judeus: “Após a ascensão do nacional – socialismo, em 1933, a situação vivenciada pelas comunidades judaicas na Alemanha assumiu outro colorido, transformando-se no tema emergencial das associações filantrópicas privadas, dos comitês de socorro e das organizações intergovernamentais. As atividades programadas por esses grupos de ajuda (tanto oficiais como privados) foram, com o tempo, mostrando-se insuficientes. TUCCI, Maria Luiza Carneiro. op. cit. p. 60

³¹² LEÃO, Augusto Veloso, DEMANT Peter Robert. Mobilização Política e Integração de Migrante no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 31, nº 91, junho 2016. p.4

acerca dos direitos e programas sociais os quais teriam acesso. É importante ressaltar que durante os relatos dos refugiados sírios, desenvolvidos no próximo capítulo, a sociedade civil também se revestiu na forma de indivíduos, não organizados em entidades, que por simples solidariedade, resolveram contribuir para a integração desses refugiados.

Em todo caso, a sociedade civil, atuante na temática do refúgio no município de São Paulo, tem evoluído de forma a criar uma verdadeira rede de entidades militantes na defesa e garantia dos direitos dos refugiados e imigrantes. Parte desse cenário pode ser identificado pelo mapeamento realizado pela prefeitura em 2016, constando a existência de 83 entidades atuantes na temática migratória só no município de São Paulo.³¹³

Inclusive, durante a análise dos diversos aspectos jurídicos e institucionais, bem como da evolução de algumas ações integrativas deste trabalho, a sociedade civil, na maior parte das vezes, esteve presente – nas audiências públicas para a construção da Nova Lei de Migração e da Política Municipal de Imigrantes do Município de São Paulo, nas solicitações formais e articulação para melhorias no procedimento de concessão do protocolo ao solicitante de refúgio, bem como nas atividades de capacitação de agentes públicos no atendimento de imigrantes e refugiados –. Nesse sentido, afirma SILVA³¹⁴:

Assim é que os movimentos sociais estão entre os responsáveis pelas mudanças de foco e objeto dos debates relacionados à temática da imigração e do deslocamento forçado de forma mais geral, e do refúgio de maneira mais particular, em diversos países através de associações de imigrantes, refugiados, estudantes estrangeiros, entre outras organizações da sociedade civil.

Justifica-se, então, a importância de inserção da sociedade civil na presente análise como ator elementar para o desenvolvimento da temática migratória, compondo essa estrutura tripartite – estado, sociedade civil e refugiado³¹⁵. Destaca-se, ainda, outra atuação relevante da sociedade civil: ante a ausência de direitos políticos e de voz em arenas políticas importantes dos refugiados, a sociedade civil representa os refugiados nessas diversas esferas, atuando

³¹³ Dados disponíveis em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/2016_mapeamento%20grupos.pdf

>. Acesso em 20 jul. 2018.

³¹⁴ SILVA, Gustavo Junger da. Entre ausências e resistências: políticas públicas, escala local e refúgio na cidade do Rio de Janeiro. In **Migrações: rumos, tendências e desafios**. Org. NETO, Helion Póvoa et al. Editora Blooms: Rio de Janeiro, 2016.

³¹⁵ “Com efeito, a estrutura de proteção assume, perante os refugiados, um formato tripartite, no qual, além do governo federal, notadamente na figura do CONARE, Acnur e as organizações da sociedade civil também figuram como atores importantes no processo de acolhida, assistência e integração.” IPEA. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2011-2013). Brasília: IPEA: ABC, 2017. P. 120

como verdadeira intermediadora na demanda por direitos. Essa interação entre o refugiado e a sociedade civil, e esta última e o Estado é avaliada por TAVARES, como domínio de agência, explicando³¹⁶:

“A ideia do domínio de agência é a de que existem interações entre a sociedade e o Estado que criam, neste último, dispositivos facilitadores do diálogo em relação a sujeitos de direitos específicos – no caso em questão, os novos imigrantes. Por meio dessas interações, foram e continuam sendo criadas capacidades estatais para a acolhida desse grupo social”

Nesse sentido, a sociedade civil, por meio da sua articulação, foi capaz de criar instrumentos e mecanismos de diálogo com o poder público em nome da população migrante. Destaca-se, diante dessa contextualização, que um elemento importante atribuído à sociedade civil, em âmbito local e federal é justamente a coesão cujo resultado é a reunião de forças em torno do debate político sobre a migração. Neste sentido, leia-se KINGDON³¹⁷:

Cohesion is another resource that gives a group some advantage in affecting the governmental agenda. Part of a group’s stock in trade in affecting all phases of policy making – agendas decisions, or implementation- is its ability to convince governmental officials that it speaks with one voice and truly represents the preferences of its member.

Por fim, após a análise das ações realizadas sob os enfoques das políticas públicas e da atuação histórica da sociedade civil ao tentar preencher ou reduzir as lacunas nas políticas migratória no Brasil, constata-se a essencialidade da atuação complementar da sociedade civil para a evolução da matéria.

Não se pode olvidar da importância dos refugiados neste processo, em uma estrutura tripartite de governo, sociedade civil e refugiados. Por meio da análise dos relatos destes últimos, será possível ter acesso às sugestões e reivindicações como forma de contribuir para a melhoria das estruturas atualmente existentes, bem como para avaliar os resultados dos programas e das ações voltadas aos mesmos, desde quando chegaram ao Brasil. A importância da interação entre os atores e a participação dos refugiados na composição das políticas públicas, é bem argumentado por MOREIRA³¹⁸:

Importa pensar a integração, nesse sentido, também a partir dos atores envolvidos nesse processo e das estruturas institucionais – incluindo legislações, programas e políticas nacionais. É fato que os programas e as

³¹⁶ Entrevista concedida pela pesquisadora Patrícia Tavares de Freitas para a agência FAPESP – Disponível em: <http://agencia.fapesp.br/imiigrantes-as-brechas-para-o-acolhimento/21466/>, acesso em 20 out. 2017.

³¹⁷ KINGDON, John. 2011. op. cit. p. 52.

³¹⁸ MOREIRA, Julia Bertino. op. cit. p. 90-91.

políticas voltadas para a integração em seus diversos aspectos dependem de instituições e decisões governamentais. Além das agências burocráticas estatais, destaca-se a atuação de ONG's, instituições religiosas e privadas, no âmbito doméstico, e de organizações internacionais. Contudo, não raro, aponta-se o desconhecimento por parte destes atores sobre as reais necessidades dos refugiados, suas dificuldades de acesso a serviços e concretização de direitos – razão pela qual entende-se fundamental ouvir suas demandas e percepções sobre os processos de integração vivenciados por eles.

Confirma-se, por fim, as proposições já formuladas no sentido de estimular um diálogo entre as fontes documentais e orais³¹⁹. Assim, o próximo capítulo terá por objeto os relatos dos refugiados sírios acerca das experiências vividas quando chegaram ao Brasil, das instituições e dos benefícios que tiveram contato, das maiores dificuldades de interação e adaptação, bem como as suas opiniões sobre a sua interação com os demais atores envolvidos.

Partindo da contextualização até aqui formulada, segue-se aos relatos das entrevistas. Nelas, será possível identificar quais entidades da sociedade civil auxiliaram de forma relevante os entrevistados e como eles interpretam essa atuação.

³¹⁹ “Smith, Stuart e Da Lomba ressaltam que o tema da integração de refugiados é ainda pouco explorado na literatura especializada e apontam para a necessidade de se avançar teórica e empiricamente em diferentes direções – entre as quais destacamos a importância de se pesquisar mais a fundo as experiências dos próprios refugiados acerca dos processos de integração e exclusão social vivenciados por eles e de se adotar uma perspectiva interdisciplinar para melhor compreensão desse fenômeno extremamente rico e multifacetado.” MOREIRA, Julia Bertino. op. cit. p. 91.

CAPÍTULO 4 –A VISÃO DOS REFUGIADOS SÍRIOS SOBRE AS AÇÕES DE ACOLHIMENTO DO BRASIL E DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

4.1. Escutando os Refugiados Sírios – a importância da fonte oral para o trabalho e a metodologia utilizada.

Diante dos elementos analisados anteriormente, o corrente capítulo tem por objetivo demonstrar o cenário migratório sob a perspectiva dos refugiados sírios no município de São Paulo. Para viabilizar essa proposta, foram elaboradas entrevistas presenciais, de caráter qualitativo e com questões abertas de modo a ampliar a compreensão dos discursos dos entrevistados. A expectativa é de captar também a percepção dos refugiados sírios acerca das ações governamentais e de eventuais políticas públicas das quais eles foram destinatários enquanto refugiados.

Antes de passar à descrição das entrevistas e do método nelas empregado, é importante esclarecer as razões que permearam a decisão de utilizar a fonte oral como um dos elementos para a sua estruturação. Ou seja, por que os relatos dos refugiados sírios que chegaram recentemente ao Brasil poderiam servir para iluminar a problemática em estudo e auxiliar na construção de políticas públicas de integração?

Até então, no primeiro capítulo foram apresentados os quadros jurídico-institucionais do Brasil e do Município de São Paulo, ou seja, as leis, os decretos, os órgãos, as secretarias e os ministérios com competência para lidar com a matéria, juntamente com os dados e as declarações oficiais desses órgãos sobre a recepção, o perfil dos refugiados e os seus direitos. Complementarmente, no segundo capítulo, verificou-se a maneira de atuação da sociedade civil e a essencialidade de suas ações para a construção e o fortalecimento da temática nos diversos âmbitos, entre eles, nos jurídicos, institucionais e de acolhimento.

Ficaria, porém, faltando um estudo embasado em informações fáticas e concretas sobre o principal sujeito desta tese, o próprio refugiado sírio, se não tivesse havido o contato direto com o mesmo por intermédio de entrevistas. Sujeito dos direitos e, ao mesmo tempo, objeto das análises e das ações governamentais existentes até então, o refugiado sírio norteia as questões aqui discutidas. Portanto, reservar um espaço para ouvi-lo e conhecer as suas próprias impressões objetivas e subjetivas sobre os quadros acima apresentados, sobre a sua

integração e o seu acolhimento, foi uma decisão necessária para viabilizar os objetivos deste trabalho.

De acordo com P. THOMPSON³²⁰, a entrevista pode trazer elementos para a construção da realidade analisada:

A entrevista pode revelar a verdade que existe por trás do registro oficial. Ou, então, a divergência poderá representar dois relatos perfeitamente válidos a partir de dois pontos de vista diferentes, os quais, em conjunto, proporcionam pistas essenciais para a interpretação verdadeira.

Diante dessa afirmação, é possível concluir que os pontos de vista diferentes, sejam os dados oficiais, a atuação da sociedade civil e os relatos dos refugiados, podem ser úteis e complementares à construção de uma interpretação que se aproxima da realidade em questão. Tal interpretação pode ocorrer de diversas formas, dentre elas: pela comparação das informações obtidas pela fonte oral com as extraídas das fontes documentais; ou pela contraposição entre os fatos relatados pela fonte oral e os dados oficiais divulgados. Assim, continua THOMPSON³²¹: “Para começar, um grupo de entrevistas pode ser testado para ver de que modo as informações básicas que contem se comparam com as que se conhecem por meio de outras fontes.”.

Nesse sentido, cada fonte (oral, documental, legislativa ou teórica) será tratada como elemento integrante de um contexto mais amplo, ainda que as fontes sejam contrapostas, divergentes ou complementares. Desta forma, a partir dos dados apresentados, da legislação e das instituições analisadas, é possível extrair particulares informações concernentes ao refugiado sírio e às correspondentes políticas públicas de integração, que poderão ser contrapostas, comparadas ou confirmadas pelos discursos dos entrevistados.

Portanto, a expressão oral é o recurso apropriado para enfatizar o sentimento do refugiado sírio ao se deparar com os desafios de integração local e ao dialogar com uma ação governamental voltada para ele. Esse enfoque, somente os relatos conseguiriam alcançar.

Ainda, os estudos migratórios em geral têm a tendência de explorar as fontes orais como elementos importantes da pesquisa. Em artigo publicado no ano de 2.015, apresentou-se parte dos resultados de um estudo financiado pelo CNPq entre 2.010 e 2.012, cujo projeto era intitulado de *História Oral e Imigração: abordagem histórico-crítica da produção Brasileira*.

³²⁰ THOMPSON, 1992. p. 307.

³²¹ THOMPSON, Paul. op. cit. p. 315.

Nele, após o mapeamento da produção acadêmica sobre a migração, chegou-se à conclusão de que as entrevistas são recursos utilizados de diversas formas para a construção dos estudos brasileiros³²²:

Ao mesmo tempo, percebemos, pela análise qualitativa, que as entrevistas têm sido usadas nos estudos migratório das mais diversas formas e seguindo as mais diferentes orientações metodológicas: como histórias de vida, como entrevistas semiestruturadas ou estruturadas, como entrevistas em grupo, como fontes primárias ou secundárias, e seguindo ou não a metodologia da história oral. Têm sido combinadas ou não com fontes heterogêneas e, quando associadas à história oral, têm partido de vertentes múltiplas.³²³

Nessa linha, selecionou-se como técnicas para a estruturação das entrevistas: a. técnicas provenientes da História Oral³²⁴, especialmente durante as fases de organização e formulação do projeto e roteiro das entrevistas; e b. técnicas provenientes da Análise de Conteúdo, especialmente nas fases de análise do conteúdo obtido posteriormente à realização dos encontros com os entrevistados e de categorização temática dos discursos.

Durante a elaboração do presente trabalho, percebeu-se que uma única metodologia – história oral, análise de discurso ou qualquer outra utilizada de forma exclusiva - não contemplaria o objetivo da pesquisa ora apresentada, razão pela qual optou-se pela combinação de técnicas para a coleta e análise da fonte oral. Essa escolha pautou-se em diversos fatores, levando em consideração as diretrizes que norteiam as técnicas utilizadas (história oral e análise de conteúdo) e a sua relação com o tema em consideração. Os referidos fatores serão a seguir vistos.

O **primeiro fator** orienta que os trabalhos que utilizem a história oral apresentem a “oportunidade do projeto”, que, segundo José Carlos Sebe B. MEIHY³²⁵, significa dizer que no processo de escuta no âmbito da formulação da fonte oral, é necessário considerar o contexto o qual o problema está inserido. Em outras palavras, a relevância para o presente estudo seria escutar os relatos dos refugiados sírios que chegaram ao Brasil recentemente?

³²² O mesmo pode-se dizer para estudos internacionais. Thomson Alistair fez pesquisa similar nos estudos migratórios publicados na Austrália e Grã-Bretanha por um período de 25 anos e também afirmou a tendência crescente na utilização da fonte oral. THOMSON, 2002, p.341-364.

³²³ MAGALHÃES; SANTHIAGO, 2015, p. 481-510.

³²⁴ “ A expressão “história oral” é uma abreviação comum para aquilo que descreveríamos, de maneira mais articulada, como o uso de fontes orais na História ou nas Ciências Sociais (BOSIO, 1975) ”. PORTELLI, 2016. p. 9

³²⁵ MEIHY, 2011. p. 72

Como já foi suficientemente demonstrado neste texto, os sírios representam a nacionalidade com um dos maiores números de solicitação de refúgio concedidas no Brasil³²⁶ e compõem o maior número de refugiados e deslocados internos no mundo. O contexto vulnerável deste grupo reforça, portanto, a sua escolha para as entrevistas.

Ademais, os sírios, juntamente com o haitiano, foram acolhidos pelo Brasil de acordo com as políticas públicas até então existentes para os migrantes em situação de vulnerabilidade. Como as instituições encontradas ainda não haviam passado pela experiência de fluxos intensos, os sírios foram um dos primeiros a testá-las. Ressalta-se que essa estrutura existente estava em criação quando eles chegaram, de maneira que os sírios enfrentaram a ausência de certas ações e o despreparo dos órgãos públicos, os desafios da implementação de novas medidas e as consequências de medidas paliativas tomadas de forma emergencial, sem o devido planejamento. As experiências dos refugiados sírios, suas demandas ou até mesmo as sugestões do que poderia ter sido melhor, podem, definitivamente, auxiliar na construção das ações e melhorias das referidas estruturas.

Considera-se que as experiências de um passado recente, podem contribuir para o presente. A recepção de imigrantes em situação de vulnerabilidade, sejam eles refugiados ou não, ainda representa uma constante demanda neste país, tendo em vista os novos fluxos migratórios recebidos depois dos Sírios. O cenário atual traz uma perspectiva de enfrentamento contínuo da questão³²⁷, tornando o tema ainda mais desafiante e relevante.

Compreendida a importância do projeto de escuta dos sírios, passa-se, então, ao **segundo fator** – o qual é complementar ao primeiro – para a utilização da História Oral: o reduzido número de trabalhos elaborados com o foco na imigração árabe no Brasil. Os árabes e os fluxos migratórios do início do século XX compõem elementos importantes para a construção da história migratória brasileira, porém são pouco explorados se comparados aos fluxos de europeus, especialmente após a segunda guerra mundial.

Ainda, no caso do fluxo recente dos sírios, nesse momento classificados como refugiados, não há um balanço bibliográfico relevante. Acredita-se que é por se tratar de um

³²⁶ Quando do início das pesquisas para a elaboração do presente trabalho, os Sírios eram o maior número de solicitantes de refúgio. Outros fluxos migratórios atuais, como os solicitantes provenientes da Venezuela, alteraram o ranking de pedidos. Essa mudança no cenário atual não interfere na importância de estudo desse fluxo migratório. Conforme explicado anteriormente, foi o fluxo migratório dos refugiados Sírios que permitiu toda a rediscussão sobre os institutos até então existentes para refugiados, já que não estavam sendo colocados à prova, face ao baixo número de solicitantes de refúgios desde o início do século XXI. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR), 2018.

³²⁷ Além do conflito Sírio, diversas crises humanitárias atuais estão levando grandes fluxos de pessoas a se deslocarem internamente e para outras regiões do globo. Como exemplo, pode-se citar: Nicarágua, Venezuelanos, Sudaneses do Sul, etc.

fenômeno recente, cujos efeitos e as consequências ainda estão em formação. Não há um vasto campo documental de estudos que esgotem a matéria, tampouco que tenham focado na escuta dos sírios ou de outros refugiados com relação à experiência deles no acolhimento do Brasil.

O **terceiro fator** trata-se da “inclusão social e o direito de participação”³²⁸. Aqui, a orientação é no sentido de “dar voz” e “visibilidade” ao grupo selecionado. Conforme leciona MEIHY³²⁹: “A questão da visibilidade social se coloca também como causadora de pesquisas, pois alguns clãs por se sentirem “apagados”, em particular emigrantes ou migrantes, tentam definir lugares na vida coletiva”.

Conforme demonstrado, o presente trabalho utilizou os fatores (diretrizes) da história oral ao convidar os refugiados sírios a colaborar com a pesquisa, relatando, de acordo com as composições de sua memória: 1. como foi a sua chegada no país; 2. a recepção local; 3. os maiores desafios encontrados na época de chegada; e 4. as impressões atuais acerca do que vivenciaram. A vinda forçada para outro país, na qualidade de refugiado, e a chegada em um país diferente são eventos traumáticos e que dificilmente sairão das memórias dos entrevistados. Logo, a escuta das histórias de partida e chegada e a sua utilização em um trabalho acadêmico são fontes valorosas para o desenvolvimento do tema e também para que os sírios participem da construção da sua própria história no Brasil.

Nesse caso, possibilita-se uma interação entre os relatos, os documentos e os dados oficiais, ampliando a interpretação do processo migratório. ALISTAIR afirma a importância do relato oral para a composição da complexidade desse processo, uma vez que este consegue identificar como as ações governamentais impactam nas vidas dos imigrantes³³⁰:

O testemunho pessoal oferece singulares “vislumbres do interior vivido nos processos de migração”. Outras fontes revelam a criação, implementação e contestação da migração e da política de “assuntos étnicos”, ou os padrões estatísticos de movimento, assentamento, emprego e previdência social. O testemunho oral e outras formas de histórias de vida demonstram “a complexidade do real processo de migração” e mostram como estas políticas e padrões repercutem nas vidas e nos relacionamentos dos migrantes individualmente, das famílias e das comunidades.

³²⁸ MEIHY, José Carlos. op. cit. p. 32

³²⁹ MEIHY, José Carlos. op. cit. p. 31

³³⁰ THOMSON, Alistair. op. cit. p. 345

As entrevistas são privilegiadas nesse ponto da pesquisa, pois trazem as impressões humanas, aproximando a análise proposta aos fatos concretos. Frise-se que os documentos oficiais e a legislação não necessariamente retratam ou acompanham a realidade. Aliás, sem as entrevistas, pode-se dizer, que não haveria como mensurar com a mesma precisão a qualidade dos serviços públicos ofertados aos refugiados, as suas percepções e vulnerabilidades, nem alcançar com relativa proximidade o conceito de ser refugiado e a sua condição no contexto brasileiro pelo sírio.

Assim, buscou-se valorizar o ponto de vista do sírio acerca do cenário analisado nos capítulos anteriores. Os seus relatos, críticas, sugestões e memórias servem para compor todo o arcabouço de fontes utilizados no trabalho³³¹. Servem para que se possa contextualizar as ações e políticas públicas de integração sob a visão dos próprios sírios, conforme preceitua a história oral:

Na extremidade oposta, consagrando a finalidade da história oral identificam-se casos de segmentos que não tiveram oportunidade de apresentar argumentos que são considerados diferentes. (...) Por possuir os próprios argumentos ou versões subjetivas capazes de iluminar o contexto de outra maneira, são essas as razões da história oral.³³²

Até então foram estudados os fatores pelos quais algumas técnicas da história oral foram utilizadas, quais sejam, a importância do tema na atualidade ante as crises migratórias, a necessidade de se elaborar mais estudos sobre a migração árabe e a importância de dar voz ao refugiado sírio na construção da sua própria história no Brasil e como colaborador para a melhoria das estruturas governamentais de acolhimento.

Esses fatores contribuíram para a construção do roteiro das entrevistas, a definição dos entrevistados como colaboradores na compreensão do fenômeno migratório do qual são protagonistas e na forma como as entrevistas foram conduzidas – a oportunidade da fala e da escuta –. Todavia, não sendo as entrevistas o ponto principal do trabalho, mas sim as suas conexões com todos os demais elementos que permeiam a temática do refúgio e as políticas públicas, percebeu-se que a utilização de outra técnica para complementar a análise em questão seria igualmente importante.

³³¹ Nesse sentido, pode-se aproximar o trabalho à história oral temática, conforme classificado por MEIHY, nesse método, “equipara-se o uso da documentação oral ao das fontes escritas”, fazendo com que as fontes dialoguem entre si. MEIHY, op. cit. p.88

³³² MEIHY, op. cit. p. 31.

Destarte, para análise das entrevistas, dos relatos que foram extraídos do contato com os entrevistados, também foram utilizadas as técnicas de Análise de Conteúdo³³³. Nesse caso, essas técnicas permitiram que os principais temas mencionados fossem compilados e analisados, partindo dos dados trazidos nos capítulos anteriores. Os elementos considerados para essa escolha foram os seguintes:

O **primeiro elemento**, que se assemelha aos princípios da história oral é justamente o fato de que a análise de conteúdo tem a função de olhar por detrás do que é verbalizado, assim como define BARDIN³³⁴: “é uma busca de outras realidades através das mensagens”. Assim, sob a análise da experiência dos refugiados sírios é possível compreender como os órgãos, aparatos legislativos e a própria estrutura da sociedade civil são avaliados pelos destinatários de referidos direitos e serviços.

De fato, conforme se verá adiante, pelos relatos ouvidos, foi possível ampliar a compreensão acerca de como os refugiados sírios sentiram ao chegarem no Brasil, quais foram as maiores dificuldades enfrentadas e qual a representação de ser refugiado, acolhido e sujeito de direito no Brasil. Afirma o mesmo autor³³⁵:

A leitura efectuada pelo analista do conteúdo das comunicações não é, ou não é unicamente, uma leitura “à letra”, mas antes o realçar de um sentido que se encontra em segundo plano. Não se trata de atravessar significantes para atingir significados à semelhança da decifração normal, mas atingir através de significantes ou de significados (manipulados), outros “significados” de natureza psicológica, sociológica, política, histórica, etc. (SIC)

O **segundo elemento** corresponde à possibilidade conferida pela própria metodologia da análise de conteúdo em adequar cada trabalho e pesquisa aos seus objetivos. Conforme afirma BARDIN³³⁶, a análise de conteúdo não tem uma aplicação única, rígida e imutável, bastando seguir algumas “regras de base” para que seja possível adequar as técnicas aos diversos projetos, “reinventando a análise de conteúdo a cada projeto”.

De acordo com a própria descrição da análise de conteúdo, não se trata de uma técnica específica, mas sim de um *conjunto de técnicas* que proporciona uma gama de instrumentos

³³³ Definição da análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin: “Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não), que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”. BARDIN, p. 42.

³³⁴ BARDIN, op. cit. p. 40

³³⁵ BARDIN, op. cit. p. 41

³³⁶ BARDIN, op. cit. p. 42.

que podem ser utilizados em um vasto campo de aplicação³³⁷. Em face da flexibilidade da aplicação dessas técnicas, considerou-se possível a mescla das metodologias – história oral e análise de conteúdo – nessa fase do trabalho.

O **terceiro elemento**, e último, refere-se ao fato de que a interpretação dos relatos de forma sistemática sugere uma análise categorizada em temas. Esta categorização permite dividir os relatos por meio de eixos temáticos que refletem em “motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências, etc.”, segundo BARDIN³³⁸.

As questões abertas sugerem um vasto repertório de temas que permeiam a vida dos refugiados. Cada tema tem a sua complexidade e pode ser desenvolvido sob diversas leituras. No presente caso, como as questões eram abertas, permitiu-se que os entrevistados dedicassem maior tempo ao tema que mais se identificassem ou que se sentissem à vontade para falar. Enquanto uns dedicaram um tempo maior da entrevista para contar ricos detalhes sobre o momento “zero” de chegada no Brasil, outros focaram na vida atual e no futuro.

Considerando a pluralidade de informações, sentimentos, opiniões e os diversos relatos extraídos das entrevistas, bem como o perfil narrativo de cada entrevistado, encontrou-se, nas técnicas da análise de conteúdo, uma forma de categorizar e selecionar os temas que se enquadrariam ao recorte proposto. A partir das técnicas de categorização da análise de conteúdo, foi possível analisar os relatos dos refugiados sírios, associá-los aos elementos teóricos e documentais dos demais capítulos e delimitar os pontos comuns de análise. A partir dos pontos convergentes, as categorias de análise foram criadas e serão desenvolvidas a seguir.

A própria história oral reconhece como os relatos orais podem auxiliar no estabelecimento dos temas a serem desenvolvidos em conjunto com as demais fontes documentais. Reforça MEIHY³³⁹: “É desse conjunto documental privilegiado, das entrevistas, que se extraem os problemas a serem selecionados em eventual diálogo com outras fontes e argumentos estabelecidos.”.

A extração dos problemas mencionada acima por Meihy, pode ser justamente as categorias temáticas da análise de conteúdo. Percebe-se que ambas as metodologias, por dialogarem com fontes orais, possuem algumas diretrizes convergentes e que podem ser combinadas em um único trabalho. Em outras palavras, a união das técnicas – história oral e análise de conteúdo - não visou a suprir as deficiências de alguma técnica, mas sim a

³³⁷ BARDIN, op. cit. p. 31

³³⁸ BARDIN, op. cit. p. 106

³³⁹ MEIHY, op. cit. p. 36

fortalecer os aspectos que essas metodologias têm em comum para o melhor aproveitamento do processo de escuta e da análise do material coletado nas entrevistas.

Diante da justificativa metodológica acima, as entrevistas foram realizadas com o propósito de conversar horizontalmente com refugiados sírios: i. sobre a realidade encontrada quando eles chegaram no Brasil; ii. acerca de suas impressões sobre a efetividade do cenário jurídico-institucional à época, bem como do seu sentimento acerca da integração e do acolhimento local; iii. sobre a efetiva existência de políticas públicas e o acesso às mesmas; iv. sobre a satisfação dos refugiados em relação às políticas públicas e as ações integrativas, inclusive se eles sentiram que houve uma preocupação com a sua condição de refugiado e a sua origem. Todas as respostas, além de servirem à compreensão mais real da questão, podem servir para compor uma proposta neste trabalho no sentido de desenvolvimento e aprimoramento das ações governamentais.

Após o recorte metodológico e a definição dos objetivos principais das entrevistas, passa-se às especificidades metodológicas do processo de escuta dos refugiados, definindo o perfil dos entrevistados, considerações gerais sobre sua condição e desenvolvimento das categorias temáticas a partir dos resultados coletados.

4.2. O Processo de Escuta – perfil dos entrevistados e considerações gerais

Para o desenvolvimento deste capítulo foi desenvolvido um roteiro com questões abertas, cujo conteúdo está disponível no Anexo 1. Por se tratar de um projeto que utilizou técnicas da história oral, as questões não foram formuladas de maneira rígidas, sendo colocadas de maneira sensível à situação e a receptividade do entrevistado.

Foram entrevistados 13 refugiados sírios³⁴⁰, os quais chegaram no Brasil entre os anos de 2.014 e 2.017, com idades entre 26 e 66 anos. Entre os entrevistados, 6 eram mulheres e 7 homens. Todos tiveram acesso ao ensino superior, sendo que somente 3 não conseguiram concluir a graduação em função do início da guerra e da necessidade de deixar o país.

A seleção dos entrevistados ocorreu, em sua maioria, pelo contato estabelecido com os refugiados sírios que frequentam à organização não governamental Biblioteca/Centro de Pesquisa América do Sul, Países Árabes e África (Bibli-ASPA), localizada no município de

³⁴⁰ Foram realizadas 10 entrevistas com a manifestação de 13 entrevistados. Em 3 casos, por se tratarem de casais, foi realizada uma entrevista para o casal, porém cada entrevistado (a) teve a oportunidade de expressar o seu ponto de vista nas questões sugeridas. Essa foi uma decisão dos próprios entrevistados considerando também as limitações de tempo disponível para as entrevistas e para o encontro com a entrevistadora.

São Paulo/SP e que desenvolve um trabalho com refugiados e imigrantes desde 2003. Muitos dos entrevistados foram alunos do curso de português e cultura brasileira fornecido por esta Organização, o que permitiu um contato mais próximo e frequente com os entrevistados.

Foram 10 entrevistas realizadas (aos 13 entrevistados) entre os meses de julho e setembro de 2018, de forma presencial e registradas no gravador do telefone celular. 7 entrevistas foram realizadas em português, 2 em inglês e 1 em árabe, com o auxílio de um tradutor. As gravações foram transcritas na língua portuguesa de maneira fiel à fala dos entrevistados, a despeito de suas naturais limitações em relação ao idioma português.

O número de entrevistados permitiu compreender os temas analisados sob a perspectiva dos refugiados sírios. Como se optou pela abordagem qualitativa, o tamanho da amostra de entrevistados não representou obstáculo à análise. De modo geral, em estudos qualitativos o número de participantes assume uma importância secundária.

Em função da vulnerabilidade dos entrevistados, das mudanças no contexto político atual e dos crescentes episódios xenófobos, optou-se por manter o anonimato dos mesmos. Referir-se-á, neste texto, aos entrevistados da seguinte forma: Entrevistado 01, Entrevistada 02, Entrevistada 03, Entrevistado 04, Entrevistado 05, Entrevistado 06, Entrevistada 07, Entrevistado 08, Entrevistada 09, Entrevistado 10, Entrevistada 11, Entrevistado 12 e Entrevistado 13.

Em função do recorte geográfico feito, os entrevistados residem no município de São Paulo³⁴¹ ou na região do ABC Paulista³⁴². Em todos os casos, segundo as próprias declarações, o núcleo das atividades deles é o município de São Paulo, ou seja, a chegada foi no aeroporto de Guarulhos, os órgãos oficiais onde compareceram para a regularização migratória – e as ONG's que lhes proveram assistências – são sediados em São Paulo. Assim declara a Entrevistada 2:

Entrevistadora: Você acha que tem mais coisa...**Entrevistada 02:** Porque todo ONG lá. **Entrevistadora:** Aí você vai pra lá pra conseguir as coisas. **Entrevistada 02:** Tudo coisa é lá. Tudo coisa eu quero, tudo ONG, BIBLI-ASPA....tudo lá em São Paulo.

³⁴¹ Mais da metade reside na zona leste de São Paulo.

³⁴² Dentre os 13 entrevistados, somente 2 eram da região do ABC Paulista.

4.2.1. As Entrevistas – estabelecendo uma relação de confiança

A maior parte das entrevistas foi realizada na residência dos entrevistados e isso trouxe maior segurança em suas falas, pois estavam em sua zona de conforto³⁴³. As entrevistas nunca ocorriam de forma seguida à chegada da entrevistadora, mas somente depois de um momento de interação com os entrevistados e os outros membros da família que estivessem presentes – com uma introdução de aproximadamente uma hora de conversa, lanches ou mesmo refeições completas –.

Na maioria dos casos, os entrevistados aproveitavam o momento anterior à entrevista para esclarecer as dúvidas acerca de seus direitos, a exemplo de sua situação migratória ou o do processo de naturalização dos filhos. Percebe-se o ambiente descontraído e de confiança estabelecido na relação entrevistado(a)-entrevistadora, os quais já haviam tido um contato prévio entre si. Dois casos, porém, demonstraram um certo sentimento de desconfiança no período prévio à entrevista, os quais eram entrevistados desconhecidos pela entrevistadora.

Antes do início da “conversa oficial”³⁴⁴, a entrevistadora apresentou a sua opinião sobre assuntos relevantes relacionados à migração, sob a perspectiva de uma brasileira, entre eles: sobre o fenômeno da recepção deles no Brasil; sobre as medidas emergenciais tomadas à época; esclareceu que até as suas migrações para o Brasil, a discussão acerca do refúgio não estava em destaque na mídia, nas leis, nem nas ações governamentais; e, ainda, explicou que a legislação do imigrante sofreu algumas alterações em função dos fluxos migratórios dos quais eles fizeram parte³⁴⁵, contextualizando a discussão jurídica existente sobre a questão do refúgio.

A entrevistadora buscou estimular a participação dos entrevistados, no lugar de confrontá-los. Antes de toda a entrevista, ela reiterava a sua nacionalidade e dizia que as perguntas formuladas seriam sobre a sociedade civil e o governo brasileiro. Salientava a importância de os mesmos se sentirem livres para, naquele espaço, expressarem as suas críticas, bem como que compreendia o distanciamento natural que existia entre ela e os entrevistados, em virtude de não estar sujeita às mesmas condições que eles. Distância esta,

³⁴³ Somente duas entrevistas não foram realizadas na residência do entrevistado – uma foi realizada em um café na região da Avenida Paulista e outra na sede da Bibli-ASP –.

³⁴⁴ Muitas questões foram discutidas nas conversas prévias, antes das entrevistas começarem. No cenário de descontração em casa, tomando um café ou fazendo uma refeição, algumas questões que estavam previstas no roteiro eram permeadas pelos refugiados de forma natural e a entrevistadora, tentava não esgotar o assunto para que durante as entrevistas gravadas, eles ainda se sentissem estimulados a narrar a experiência em questão.

³⁴⁵ Advento da Nova Lei Migração, cujo teor foi desenvolvido no capítulo 2.

aliás, que trazia um grande significado para as falas dos entrevistados, pois assim ela poderia se aproximar dos problemas enfrentados por eles.

Muitos dos entrevistados não queriam somente narrar as suas experiências, mas também ensinar o que passaram durante o processo migratório e sugerir o que o país poderia melhorar, pois sentiram exatamente os efeitos da situação do cenário jurídico-institucional existente à época.

As perguntas iniciais foram direcionadas sobre o trajeto Síria/Brasil e o processo migratório, estimulando o resgate de suas memórias sobre a ruptura com o país de origem – fortalecidas com as circunstâncias de deixarem as suas casas rapidamente e resolverem de forma emergencial para onde rumar. Esses primeiros relatos demonstram a condição de fragilidade dos entrevistados.

Em seguida, as perguntas foram direcionadas para estimular a memória deles a respeito do momento de chegada no Brasil – os locais os quais eles frequentaram, as pessoas/instituições fundamentais para nortear os primeiros passos e as dificuldades encontradas –. Então, a entrevistadora propôs que o entrevistado fizesse uma análise acerca da sua própria condição de refugiado; dos sentimentos deles no momento em que foram recepcionados pelo país e pela sociedade civil; a respeito da situação do Brasil ao receber os fluxos migratórios; e como este país respondia à situação.

Graças às questões e aos estímulos provocados, foi possível captar o contexto no qual os entrevistados se consideram inseridos, ou seja, a forma como os refugiados sírios interpretam o cenário brasileiro e a sua compreensão acerca do lugar e do ambiente onde eles se encontram.

Muitos proferiram a seguinte afirmação: “Fomos tratados pelo Brasil como o Brasil trata os próprios brasileiros, não poderíamos esperar algo diferente do que é ofertado para os próprios brasileiros.”

As próximas perguntas foram elaboradas com o propósito de conhecer mais sobre os serviços básicos e essenciais, bem como a respeito dos programas do governo que eles foram beneficiados e as suas impressões sobre eles. Enfim, se o atendimento relativo ao programa de governo em questão considerou a condição de refugiado, as limitações do idioma e a diferença cultural, dentre outras impressões. Nesta etapa, a entrevistadora suscitou a distinção entre as organizações privadas e os órgãos estatais para verificar se refugiado tinha consciência do que foi provido pelo governo e o que foi disponibilizado pela sociedade civil.

Nas perguntas finais, tentou-se retomar memórias provenientes da Síria, e verificar quais os laços ainda existem entre os refugiados e a sua terra natal e os seus familiares. A

informação a respeito dos laços é relevante para compreender a intenção ou não de permanência dos refugiados no Brasil e para trazer noções às eventuais ações formuladas para a sua integração, levando em consideração a manutenção viva e constante da cultura do refugiado e descartando os elementos da teoria da assimilação.

Por fim, os entrevistados foram questionados sobre o seu conhecimento acerca da migração histórica de povos árabes para o Brasil no final do século XIX e no início do século XX. Todos eles afirmaram e declararam ciência deste fenômeno. A última pergunta propôs um diálogo geracional, entre os integrantes da imigração antiga e os refugiados sírios que chegaram recentemente ao Brasil. Os entrevistados foram estimulados a opinar sobre o acolhimento oferecido pela geração de imigrantes antigos árabes e a compreender como os fluxos migratórios históricos³⁴⁶ podem, ou não, influenciar a análise do presente trabalho.

4.2.2. Considerações Gerais Sobre os Entrevistados – narrativas convergentes

Neste capítulo, apresentar-se-ão os resultados das entrevistas realizadas como categorias específicas. Para a melhor compreensão sobre o perfil dos entrevistados, identificou-se, previamente, a análise das categorias – dos pontos em comum nos discursos dos entrevistados que podem auxiliar no processo de construção e desenvolvimento dos resultados –. Serão destacados os trechos das transcrições das entrevistas sem a edição ao desenvolver, a seguir, as categorias gerais e específicas, mantendo-se os vícios de linguagem dos entrevistados e as suas limitações na comunicação das línguas portuguesa ou inglesa. Assim, perceber-se-á certos vestígios que marcaram a interação entre a entrevistadora e os entrevistados.

A origem da vulnerabilidade dos refugiados sírios, as suas dificuldades cotidianas ao habitar no Brasil e os seus sentimentos com relação à Síria e à condição de migrante são informações já conhecidas, porém que são igualmente relevantes nesta fase. O **primeiro ponto de convergência** das narrativas é, justamente, a vulnerabilidade dos refugiados sírios, cuja origem deu-se pela forma abrupta como eles deixaram o seu país e o trajeto que percorreram até o Brasil. O processo migratório gerou traumas emocionais, além da instabilidade financeira e psicológica aos mesmos.

Para elucidar a decisão de saída da Síria da maioria dos refugiados, transcreve-se o relato do Entrevistado 12:

³⁴⁶ Nesse caso, entende-se que essa geração é mais um elemento que compõe a sociedade civil que se relaciona diretamente com a temática.

Entrevistadora: Em 2012 vocês saíram da Síria, vocês saíram rápido ou ficaram pensando para sair?

Entrevistado 12: Agora o que aconteceu conosco, eu morava na Damasco num bairro ou cidade pequena do lado de Damasco, Duma, interior de Damasco. Quando foi problema grande, tava sábado meu tio ele vem com carro dele, ele levou nós, não tinha mais transporte. Ele levou eu, minha esposa e minha filha, levou nós pra casa da minha tia. Fiquei lá quase dois dias, depois saiu pra Jordânia, eu pensei igual sempre, você sai tem problema, para um pouquinho e depois você volta, porque sempre tinha essa coisa. Só eu voltei depois de uma semana pra casa de outra tia em Damasco mesmo, fiquei duas semanas procurando casa pra morar, ou pra conseguir voltar para pegar minhas coisas. Todos os valores de casa agora mais alto, aluguel de casas mais alto, vida tava muito difícil, porque bastante pessoas saiu, eles queriam morar em Damasco mesmo, porque Damasco mais seguro. E também quando eu voltei pra minha casa pra tirar meus documentos porque meus documentos mais importantes, eu vi muito ruim a cidade estava muito ruim, tudo bastante coisas quebradas. Eu só peguei só 3 mochilas com meu documento e foi embora, e eu não vou mais até agora para minha casa. Só foi direto pra Jordânia.

Percebe-se que a decisão de sair é provocada por um acontecimento traumático, descrito pelo Entrevistado 12 como “problema grande”. No mesmo dia, ele e a sua família saíram do país para a Jordânia, com a esperança de retornar quando a situação se tranquilizasse, sem conseguir sequer levar os seus pertences. O entrevistado teve a oportunidade de retornar sozinho depois de um período, deixando a família na Jordânia e, com certa dificuldade, conseguiu entrar em sua residência e recolher uma parte dos pertences da família (em três mochilas).

Retoma-se, nesse ponto, as considerações realizadas no capítulo 1 acima, acerca da distinção entre refugiado e imigrante, aquele não tem meios para planejar ou refletir sobre a decisão de migrar, ou seja, a partida é uma consequência imediata de um fenômeno extremo.

O conjunto de tais considerações remete à vulnerabilidade do entrevistado e de sua família, agravada pelas condições de gravidez de sua esposa e pela idade da filha. A forma de fuga nesse caso, fez com que a família deixasse os seus bens e suas memórias em um lar onde até então não retornaram a viver. Esse relato traz elementos detalhados sobre a condição dos refugiados, confirmando a importância da atenção dedicada a tais sujeitos neste trabalho³⁴⁷.

³⁴⁷ Reafirmar essa questão não implica em renunciar a crítica feita no capítulo 1 acerca da seletividade do instituto do refúgio e como a sua aplicação traz a exclusão de fluxos migratórios com sujeitos tão vulneráveis quanto os refugiados abarcados na definição da legislação nacional e internacional.

Para enriquecer esse pensamento, e rememorar, de certa forma, os detalhes da distinção entre as figuras de refugiado e o imigrante, cita-se ROCHA-TRINDADE³⁴⁸:

O próprio processo migratório está também longe de ser simples ou uniforme, havendo a considerar as diferenças entre os projectos completamente planeados e programados e aqueles que se executam em situações de emergência ou de clandestinidade; entre as partidas de pessoas sós, as de famílias completas e os casos de reagrupamento familiar, eventualmente efectuado em várias fases.

Para contribuir com o cenário acima exposto, vale mencionar a informação que somente a Entrevistada 13 chegou em 2.017 por meio do procedimento de reunião familiar. E que, em compensação, 12 entrevistados transitaram em diversos países fronteiriços à Síria por períodos que variam de 2 meses a 2 anos, até que conseguissem encontrar um país ou uma região que os aceitasse e garantisse a regularização documental – esse país, no caso, foi o Brasil –. Transitaram pela Jordânia, Arábia Saudita, Turquia, Egito, Líbano e, até, Malásia em busca de abrigo. Diante dos relatos, as aspirações eram que conseguissem visto ou autorização de viagem para os países europeus, porém, ante a recusa e a criação de limitações cada vez mais rigorosas aos refugiados e imigrantes provenientes da África e Oriente Médio, eles optaram a segunda opção (o Brasil).

Segundo menção feita pelo Entrevistado 01, o ambiente normativo do Brasil, especificamente a Resolução CONARE nº 17, publicada em setembro de 2.013 e com reflexos sentidos a partir de 2.014³⁴⁹, teria facilitado a entrada de sírios no Brasil. Nesse sentido, ao relatar a sua trajetória, passando por quatro países até conseguir o visto para o Brasil, ele relata o procedimento na forma que segue:

Entrevistado 01: Porque eu estava querendo sair para a Europa, não consegui, muito caro ir para a Europa, quase 7 mil dollar, 10 mil dollar, não consegui. Viajei para a Malásia, voltei/sai com ONU para Austrália, não consegui lá, depois o Brasil abriu visto para refugiado sírio. Eu pensei, procuro na internet sobre o Brasil, o que tem no Brasil. Eu gostei, eu pedi um visto no consulado do Brasil na Malásia, no Kuala Lumpur, eles falam para mim, aqui muito longe, você precisa ficar num país perto da Síria, depois eu voltei para a Turquia, fui para o consulado do Brasil e pedi visto para o Brasil.

³⁴⁸ ROCHA-TRINDADE, op. cit. p. 22

³⁴⁹ Em 2011, as solicitações de refúgio somavam 3.220 e em 2014 subiram para 28.385. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018.

A saída abrupta da Síria em função da guerra, além da peregrinação em países periféricos até encontrar um solo definitivo, são circunstâncias referidas como agravantes à condição frágil dos refugiados e intensificadoras do desgaste emocional deles. A permanência em países periféricos à Síria nem sempre foi pacífica, pois, em alguns casos, os vistos de permanência (mesmo provisória) não foram concedidos e os refugiados viveram indocumentados. Esse cenário abalou de forma profunda a estabilidade financeira e emocional eventualmente remanescente.

Sem poder planejar e executar os projetos de vida definitivos – continuar o curso superior, matricular os filhos em escolas, buscar um trabalho estável –, eles viveram de modo precário e instável até apostarem no Brasil como eventual país o qual eles poderiam voltar a reconstruir as suas vidas e a pensar em seus projetos.

As minuciosas descrições narradas, efetivamente, ampliaram à compreensão sobre o estado de extrema vulnerabilidade em eles que chegaram em solo brasileiro. O relato dos Entrevistados 08 e 09 elucida essa questão, com a meticulosa narrativa sobre os primeiros dias de chegada no país. Eles lembram dos detalhes dos locais onde passaram, inclusive do fato de não terem colchão para dormir e de se serem levados a participar de um movimento de ocupação de prédios abandonados em São Paulo, já que não tinham onde morar:

Entrevistados 08 e 09: É, então. Ele ajudava ali, traduzir pra mim, conversar falando do protocolo. Só que ele foi embora, depois foi embora também. Como vou chamar táxi? como vou dar endereço pra ele? Vou falar com o motorista mesmo. Foi muito complicado pra mim ter voltar pra casa, a gente voltou a noite. Foi muito complicado. Depois acabou meu dinheiro, liguei para minha prima lá na Noruega, mandou pra nós. (...) Funciona só quando eu to no hotel, porque *wifi* do hotel. Aí graças a Deus, ele ligou e me levou para outro hotel. Só que outro hotel que ele me colocou, um quarto cabe só essa. É. Não temos nada, temos só o cobertor. Deixemos no chão, dorme em cima dele. E um banheiro no mesmo quarto. Assim, um...(...) É primo iluminado, não vai me deixar. É, era mais difícil essa parte. Depois chegou [Nome omitido propositalmente]. Você não conhece [nome omitido propositalmente], um brasileiro aqui, só que família dele Palestina e trabalha muito com política. Essa coisas. [...] Ele tava com terra livre ou sem terra. É, ele tava nesse movimento. Então, ele falou que ele vai pegar um prédio de ocupação, só que ele vai levar nossas famílias que ta lá pra morar ali, na ocupação.

O **segundo ponto de convergência** encontrado nos discursos dos entrevistados foi a barreira do idioma, reportado como a maior dificuldade enfrentada até os dias atuais para a adaptação local. Ou seja, na utilização dos serviços públicos, para conseguir um trabalho e até mesmo para criar laços afetivos locais. A respeito da centralidade deste ponto para a

integração, destaca-se trecho da pesquisa divulgada pelo IPEA ao traçar o perfil socioeconômico dos solicitantes de refúgio no Brasil³⁵⁰:

O conhecimento da língua apresenta-se como essencial para a integração do migrante ao país e para a conquista da autonomia. Entre os idiomas mais falados, estão o árabe, o inglês e o francês, que foram mencionados, respectivamente, por 23,6%, 16,2% e 13,0% dos titulares da amostra.

Os dados oficiais lançados na pesquisa acima, corroboram com as narrativas dos entrevistados de forma unânime ao serem questionados acerca da maior dificuldade ao ser adaptarem no Brasil. A seguir, alguns trechos das entrevistas:

Entrevistado 01: Língua português e trabalho...dois das coisas muito importante para mim, para todo mundo, refugiados. Língua português e trabalhar. **Entrevistadora:** Não mais, em termos de cultura. O que que é mais difícil. Você fala assim: "Puts isso é muito difícil para eu viver aqui no Brasil". A comida, a língua... **Entrevistado 01:** Língua...primeiro. Comida pode ser, porque tem outra comida, pode arruma outra, eu fez comida, não precisa comer no...entende? Não gosto, essa comida não como...mas eu não gostei esse língua, precisa falar esse língua, não dá não come esse língua. Entende? (risos)

Entrevistado 05: Foi um pouco difícil para montar amizade, relacionamentos, é um pouco diferente. Vamos falar, tem coisa que a gente faz, para gente, na nossa cultura é uma coisa muito boa se a gente faz para outra pessoa. Aqui é ruim, alguém fala não faz isso, eu pergunto, mas porque, alguém responde porque aqui não, é diferente. Língua, a diferença da língua, você vai falar uma coisa e outra pessoa entende outra ideia.

Entrevistados 08 e 09. Entrevistadora: É como é que foi enfrentar o Brasil assim... o que foi mais difícil pra acostumar aqui? Comida, clima, língua. O que foi mais difícil? **Entrevistado 08:** Língua. **Entrevistada 09:** Língua.

Entrevistados 06 e 07. Entrevistado 06: língua. **Entrevistada 07:** língua, muito difícil. **Entrevistado 06:** língua bom, trabalha muito bom. **Entrevistada 07:** não posso trabalhar sozinha, porque não sei a língua.

O **terceiro ponto de convergência** das narrativas, finalmente, e que deve ser considerado para a presente análise, é a intenção de retornar ao país de origem. Nesse ponto,

³⁵⁰ LIMA, 2017. p. 119

os refugiados foram questionados se voltariam para a Síria para retomarem as suas vidas, se a guerra acabasse. Enquanto que 4 entrevistados afirmaram que retornariam para verificar se seria possível recomeçar a vida na terra natal, os demais (6) responderam categoricamente que não voltariam, especialmente, em função da destruição que assolou o país. De acordo com os entrevistados, a reconstrução da Síria levará décadas para ser concluída caso a guerra acabe, e gerações serão necessárias para estabilizar o país novamente. Seguem os trechos correspondentes dos Entrevistados 03 e 04:

Entrevistadora: Se a guerra terminasse agora, você gostaria de voltar para a Síria? **Entrevistada 03:** Se a nossa vida estivesse boa e nós pudéssemos trabalhar bem, nós voltaríamos, talvez nós apenas voltaríamos para visitar e depois voltaríamos para o Brasil. Acredito que as crianças não gostariam de voltar. **Entrevistado 04:** porque Síria que nós tínhamos se foi, amigos, vida, se foram, eu perdi muita coisa. Eu não posso voltar mais, "o tempo se foi". Entrevistada 03: se nós voltássemos para a Síria a dor voltaria conosco, houve um acidente envolvendo um carro bomba e minha irmã morreu, foi muito difícil, porque nós tínhamos ótimas memórias juntas, nós nos divertíamos, brincávamos e agora se foi. Inclusive, os meus outros primos que estavam na Síria hoje eles estão morando no Egito. Eu não sei se eles irão voltar ou não. Todas as pessoas que nós conhecemos estão espalhadas pela Europa, e outros países. **Entrevistadora:** Então, se vocês voltassem para a Síria teriam que começar do zero, igual aqui? **Entrevistada 03:** Caso nós voltássemos, nós teríamos uma vida muito difícil, porque não há água, não há eletricidade, não há trabalho, até as escolas, não há escolas.

Note que a última resposta contém alguns pontos importantes que remetem ao sentimento do refugiado em relação ao Brasil e à estrutura atual de suas vidas, além da destruição do seu país de origem. Os Entrevistados 03 e 04, por exemplo, têm 3 filhas que chegaram ao Brasil em fase de alfabetização e frequentam colégios públicos. A própria Entrevistada 03 menciona que suas filhas não gostariam de voltar, especialmente pelo fato de que já dominam a língua portuguesa, ao passo que na Síria elas deveriam voltar à fase de alfabetização em árabe.

Dos 13 entrevistados, 11 dizem gostar do Brasil e os outros 2 que seu sentimento sobre morar no Brasil é neutro, nem positivo, nem negativo. Mesmo com as ressalvas por todos apontadas – especialmente quando falam da crise econômica em curso no país, dos altos índices de desemprego, de criminalidade e da crise política–, demonstram um sentimento positivo em relação ao Brasil. Esse sentimento também contribuiu para eles que afirmassem que continuariam no Brasil independentemente do término da guerra na Síria.

Esse sentimento positivo estaria ainda, diante dos relatos apresentados, intimamente ligado às experiências satisfatórias no acolhimento, quando pessoas com perfis solidário e afetivo contribuíram para o processo de adaptação dos entrevistados. Assim, declara o Entrevistado 05, ao comparar a receptividade dos Sírios e dos Brasileiros. Por serem igualmente generosos, ele sente muito bem no Brasil:

Entrevistadora: você acha que as pessoas te aceitam bem quando você conhece pessoas novas? **Entrevistado 05:** demais o que me faz gostar do Brasil é isso, este povo. **Entrevistadora:** e o país te recebe bem, você não se sente maltratado? **Entrevistado 05:** na Síria é a mesma coisa, se você viaja para Síria e não está achando um lugar, o Sírio vai andar com você, até ser um lugar muito longe só para você não perder o caminho. Ele vai cuidar de você, ele vai com você, o sírio é assim. O brasileiro mesma coisa, por isso não senti muita diferença, sabe, graças a Deus já tenho três mães aqui brasileiras.

A vulnerabilidade, as barreiras linguísticas e a quase inexistente perspectiva de retorno ao país de origem são os três pontos de convergência centrais identificados nos relatos dos entrevistados. Esses pontos foram introdutoriamente identificados e, mesmo se tais pontos são importantes para revelar um padrão quanto às percepções gerais dos refugiados sírios sobre as dificuldades enfrentadas no processo migratório e a permanência definitiva no Brasil, eles serão complementados posteriormente, com as narrativas mais complexas a seguir analisadas.

4.3. Categorização Temática – temas centrais de análise sob a perspectiva dos refugiados sírios

A técnica de categorização temática foi utilizada nas entrevistas para enquadrar as falas em temas, facilitando assim, a análise dos relatos e as suas representações em relação aos objetivos do presente trabalho. De acordo com BARDIN, as categorias “permitem a classificação os elementos de significação constitutivas da mensagem”³⁵¹.

As transcrições das entrevistas facilitaram o trabalho de categorização, uma vez que a técnica permite um recorte das transcrições em temas comparáveis classificados dentro de uma mesma categoria. A comparação e o alinhamento dos recortes veiculam uma análise temática sobre as diversas questões abordadas nas entrevistas. Considerando a pluralidade dessas questões e os objetivos principais da escuta, optou-se pela categorização de 5 temas

³⁵¹ BARDIN, op. cit. p. 37

centrais compatíveis com a análise proposta no presente trabalho. Segundo as lições de MINAYO:

(b) Classificação dos Dados: Nesta fase é importante termos em mente que o dado não existe por si só. Ele é construído a partir de um questionamento que fazemos sobre eles, com base numa fundamentação teórica. Através de uma leitura exaustiva e repetida dos textos, estabelecemos interrogações para identificarmos o que surge de relevante (“estrutura relevantes dos atores sociais”). Com base no que é relevante nos textos, nós elaboramos as categorias específicas.³⁵²

Note-se que muitas das falas de entrevistados dialogaram entre si de forma íntima³⁵³, como se estivessem juntos participando da mesma entrevista – mesmo se alguns deles sequer se conhecessem –. E diante desse diálogo estreito, na reincidência de falas por atores diversos, foi possível encontrar significados essenciais, os quais serão identificados até a conclusão deste trabalho.³⁵⁴ Após a análise reiterada das transcrições, conclui-se pelo desenvolvimento das seguintes categorias temáticas.

4.3.1. *Diferenças Entre Refugiados x Imigrantes*

Em termos legislativos as diferenças conceituais são claras entre refugiado e imigrante (especialmente o econômico). A condição de refugiado, enquadrado no artigo 1º do Estatuto do Refugiado (Lei nº 9474/19973), depende do motivo que o leva a sair do seu país, ao passo que o imigrante teria o total controle sobre a decisão de migrar. Ou seja, teoricamente, o imigrante é aquele que se planeja e reflete sobre o processo de migração.

Todavia, essa não é a realidade de muitos imigrantes do mundo e, inclusive, dos que chegam ao Brasil. O caso dos Haitianos é claro. Vindos de um país com instabilidade política e econômica centenária, altos índices de pobreza na população e acometidos por desastres naturais que assolaram o país, eles não puderam refletir, nem planejar, sobre o processo migratório. Embora tal circunstância os leve a se assemelhar aos refugiados, a legislação e as instituições brasileiras não os classificam nessa categoria.

³⁵² MINAYO, op. cit. p. 78

³⁵³ Exceção feita às três entrevistas que foram realizadas entre casais.

³⁵⁴ Registre-se, ainda, que procurou-se seguir as orientações de BARDIN, op. cit. p. 105, para fins de análise temática neste trabalho: “Fazer uma análise temática, consiste em descobrir os “núcleos de sentido” que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido”.

Nesse caso, a vulnerabilidade de ambos deve ser considerada de forma igualitária, porém a estrutura legislativa criou degraus de vulnerabilidade, estando os refugiados no topo da escala. Esse sistema protetivo aos refugiados, por vezes, pode ser considerado seletivo, ao descartar outros fluxos que não se enquadram na conceituação teórica, a despeito de necessitarem de uma proteção.

Para confrontar essa classificação teórica, os entrevistados foram estimulados a refletir sobre as eventuais diferenças de tratamento que recebem, considerando as diversas classificações dos fluxos migratórios no país, ao responderem a seguinte questão: “Você entende que a sua condição é diferente de um outro imigrante? Ex: Haitiano, Boliviano, etc.?”³⁵⁵.

A importância dessa reflexão é justamente compreender o sentimento deles, refugiados com direitos e enquadramentos específicos, ao receberem um tratamento próprio em relação aos demais imigrantes – que também possuem alto grau de vulnerabilidade e chegam ao Brasil por razões diversas.

Antes de analisar exatamente os relatos escolhidos, é importante ressaltar que nenhum dos entrevistados tinha conhecimento acerca da diferença teórica entre refugiado e imigrante. Eles conheciam as diferentes motivações para a migração dos outros fluxos, porém não sabiam que o *status* jurídico era diverso. Nesse sentido, o Entrevistado 08 afirma:

Entrevistado 08: Outra coisa minha, não sei sobre diferença entre refugiado e imigrante, só que pra mim é a mesma coisa. Não achei diferença. Eu entrei como refugiado, fiquei dois anos. Agora eu sou imigrante, não é?! Só ver documento, só que pra mim é a mesma coisa ainda. [...] Pra mim é a mesma coisa.

Após a explicação básica sobre a diferença entre refugiado e imigrante, a pergunta era novamente estimulada. O foco, agora, era compreender se eles sentiam diferença de tratamento quando compareciam aos órgãos públicos, utilizavam os serviços públicos ou até mesmo exerciam atividades cotidianas da vida civil. Em todos os casos a resposta foi negativa. Não presenciaram ou sentiram diferenças de tratamento:

³⁵⁵ Na maior parte dos casos, os entrevistados não compreenderam a questão em um primeiro momento e a entrevistadora teve que reformular explicando de forma bem detalhada as diferenças legais atribuídas a cada tipo de fluxo migratório.

Entrevistadora: E você acha que nesses lugares que você vai, órgão público. Polícia Federal, Prefeitura, etc...você acha que tem uma distinção entre refugiado, que são os sírios, e imigrantes, que é o Boliviano, o Haitiano. Você acha que tem diferença de vocês para eles? Ou eles tratam todos iguais? **Entrevistado 01:** Igual, eles igual. Eu igual imigrante. Só o meu nome refugiado, ele nome imigrante. Mas depois, tudo igual. Só no CONARE, eu refugiado, ele imigrante, só isso diferente. Não tem uma coisa para mim, eu não ganha uma coisa, ele não ganha também.

É possível verificar, pela narrativa acima, que o Entrevistado 01 limita a distinção de refugiado e imigrante somente pelos títulos conferidos. Inclusive, ele acredita que os imigrantes, no geral, estão todos sujeitos ao CONARE, quando na verdade esse é um órgão específico para refugiados.

O objetivo da presente reflexão foi de compreender como o refugiado sírio se sente com relação aos demais fluxos migratórios e se há ações articuladas pela sociedade civil ou pela iniciativa pública para refugiados³⁵⁶. E, identificou-se que, na visão dos refugiados sírios, esse tratamento igualitário é um fator positivo, o que enfatiza opiniões igualmente positivas sobre o país, assim como afirma o Entrevistado 10 – *“Não. É isso que eu gosto aqui no Brasil, que tratamento tudo normal. Não é “esse árabe, esse sírio, não sei que”. Não, tudo normal.”*

Destaca-se que algumas fontes legais elencadas no capítulo inicial, tais como princípios constitucionais, disposições da Nova Lei de Migração e a Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo não fazem distinções entre os imigrantes e refugiados, constituindo direitos a esses grupos indistintamente. Da mesma forma, o CRAI segue como princípio o tratamento igualitário a imigrante independentemente da sua situação migratória. Por outro lado, o CONARE e as ONG’s Cáritas e Compassiva têm atuação principal e, muitas vezes exclusivas, para refugiados.

4.3.2. Órgãos Públicos e Sociedade Civil Presentes na Vida dos Refugiados Sírios

Já foram oportunamente contextualizados o cenário jurídico-institucional³⁵⁷ e a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas. Com a relevância

³⁵⁶ Não se pretendeu, nesse momento, afirmar categoricamente que imigrantes e refugiados são tratados de forma isonômica pelo Estado. Para tanto, o ideal, em termos metodológicos, seria ouvir os relatos dos demais fluxos migratórios que não se enquadram como refugiado – as suas impressões e experiências enquanto imigrantes –. Só assim seria possível aprofundar a análise nessa questão.

³⁵⁷ Nos capítulos anteriores foram mencionados os aparatos legislativos que cuidam da matéria do refúgio no âmbito nacional e municipal (São Paulo), incluindo as alterações recentes (Nova Lei de Migração) e as instituições governamentais cuja competência inclui lidar com o refúgio (CRAI, CONARE).

confirmada nos relatos dos entrevistados a seguir analisados, voltar-se-á a focar certas ações neste espaço, com a abordagem prática em relação aos seus resultados.

Como a existência de leis não assegura, em si, o funcionamento efetivo dos órgãos, das políticas públicas nem mesmo a efetividade dos direitos, somente a realidade fática pode atestar. Assim, a análise conjunta dos documentos legislativos e governamentais de maneira contraposta aos relatos dos refugiados sírios, pode enriquecer a temática e trazer elementos acerca do funcionamento e da eficácia das estruturas existentes para o acolhimento deles pelo Brasil.

No desenvolvimento dessa categoria temática, segundo menção dos entrevistados, foram enquadradas as instituições (público/privada), os órgãos da administração pública ou os programas sociais brasileiros que acolheram o refugiado em algum momento de sua vida. Foram ainda consideradas as falas que envolviam, reflexamente, a qualidade dos serviços e do acolhimento pelas instituições, as ações mencionadas e o que elas representariam no âmbito das políticas públicas.

Em um primeiro momento, os entrevistados foram estimulados a dizer todos lugares que compareceram quando chegaram no Brasil. Neste caso, a pergunta específica trouxe como respostas os locais frequentados – sempre associados aos desafios de recém-chegados –. Porém, durante toda a entrevista, outras instituições e serviços eram mencionados naturalmente pelo entrevistado ao relatar as suas impressões sobre um determinado assunto.

Destaca-se certa imprecisão de nomenclatura dos órgãos públicos, instituições e ações nas entrevistas – quando se referiam à importância dos mesmos no processo de acolhimento –. Devidamente identificados pelo contexto das entrevistas, são eles: Polícia Federal, Receita Federal³⁵⁸, CONARE, Governo do Brasil, Ministério do Trabalho³⁵⁹, CRAI, Defensoria Pública da União, Cartório, Prefeitura de São Paulo, USP, Detran³⁶⁰ e ACNUR. Além disto, foram mencionados alguns programas, iniciativas públicas ou serviços públicos, como: PATs³⁶¹, SUS, Bolsa Família, Sistema de Transporte³⁶², Portas Abertas³⁶³ e Creche municipal.

³⁵⁸ A expressão utilizada para se referir à Receita Federal, era “fazer CPF” ou “Shopping Light” – local em São Paulo onde é possível solicitar a emissão de CPF.

³⁵⁹ A expressão utilizada para se referir ao Ministério do Trabalho ou qualquer uma de suas conveniadas que emitem a CTPS, era “Carteira de Trabalho”, se referindo ao fato de que compareceram em um lugar específico para a emissão desse documento.

³⁶⁰ A expressão utilizada para se referir ao Detran era “fazer carteira motorista”.

³⁶¹ A expressão utilizada para se referir aos Postos de Atendimento ao Trabalhador (PATs) era “lugar para arrumar trabalho”.

³⁶² Nesse caso o entrevistado se referiu ao sistema de transporte público no geral em São Paulo, incluindo ônibus, metrô e trem.

E, finalmente, dentre as iniciativas e entidades da sociedade civil referidas pelos entrevistados: Cáritas, SESC, Bibli-ASPA, Compassiva, SENAI, IKMR, PARR, Mesquita Brás, Mesquita Brasil, Adus, Missão Paz e Gêneseis.³⁶⁴

Diante das instituições elencadas acima, e considerando que foram mencionadas pelos refugiados em suas entrevistas, é possível destacar, mesmo que de forma embrionária, a importância do auxílio da sociedade civil em face dos desafios enfrentados pelos entrevistados. Esses reconhecimentos fortalecem a permanência institucional das entidades que atuam em rede para o atendimento da população imigrante³⁶⁵.

A Cáritas, a Polícia Federal e a Receita Federal são as instituições mais citadas pelos entrevistados em função das respectivas relevâncias no início de suas vidas no Brasil – elas estão estritamente relacionadas ao procedimento de solicitação de refúgio e regularização documental –. Em um segundo momento, eles mencionam as instituições que oferecem cursos gratuitos de português, como a Bibli-ASPA, Compassiva e Adus. Por fim, eles registraram que somente depois de alguns meses no país, é que eles passaram a compreender os seus direitos e a saber de quais programas sociais eles poderiam se beneficiar, a exemplo do SUS, Bolsa Família e outras iniciativas.

Diante dos relatos ouvidos, é possível compreender que as instituições públicas e privadas têm uma atuação complementar e simultânea, especialmente no início de suas vidas no país, conforme se depreende dos relatos da Entrevistada 07 e do Entrevistado 01:

Entrevistadora: e a ajuda é do Brasil governo ou de pessoas? **Entrevistada 07:** Prefeitura ajuda no cartão SUS, ajuda para creche das crianças, Bolsa Família, tenho ajuda do Brasil [governo], mas as pessoas são maravilhosas, ajudam as crianças, eu ganho roupa e sapatos aqui, mas a Prefeitura ajuda mais.

Entrevistado 01: Depois eu, perguntei aos meus amigos, se precisa fazer protocolo na polícia federal. Eu sai com algumas pessoas da mesquita. Eles saem comigo e com quase 14 pessoas também. Todos juntos, eles nos ajudam para pegar, protocolo na polícia federal. Depois, eu e mais duas

³⁶³ A expressão utilizada para se referir ao programa Portas Abertas: Português para Imigrantes era “escola de português da prefeitura”. Ação desenvolvida pela prefeitura de São Paulo para oferecer cursos de português gratuitos para refugiados e imigrantes em escolas públicas municipais. SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Portas, 2018.

³⁶⁴ Não obstante serem entidades de iniciativa privada, alguns deles recebem recursos públicos para a manutenção das atividades, mas esse fato não descaracteriza a iniciativa privada das ações.

³⁶⁵ Lembrando, ainda, que algumas delas foram referidas nas atas das plenárias e sessões da Câmara dos Deputados e Senado durante a tramitação da Nova Lei de Migração.

peessoas, passa até shopping light no centro, fez o CPF. Eu consigo depois tirar carteira de trabalhar, mas não uso nada (risos).

No relato da Entrevistada 02, foi possível identificar que problemas e desafios enfrentados na Polícia Federal foram solucionados por uma instituição também pública: CRAI. Nesse caso, há uma contraposição dessa última instituição com a Polícia Federal, atuando enquanto compensadora ou reparadora de uma ausência de informação.

Entrevistadora: Foi esse amigo que ajudou? **Entrevistada 02:** Só esse amigo. Depois, depois amigo levou nossa pra polícia federal, faz um protocolo, mas a gente não tava sabendo cada um da família tem protocolo, a gente fez um protocolo acha tudo pra família. Depois precisa faz RNE pra cada um. Teve multa, mil e seiscentos reais, porque a gente passou três meses de visita e a gente não tem protocolo. **Entrevistadora:** Menina, não acredito. **Entrevistada 02:** Mas eu consegui de graça com o CRAI. CRAI ajuda pra tirar (...) **Entrevistada 02:** Não, o problema eles "no" tem ninguém fala inglês, fala árabe. Você preenche tudo em português... você sabe, é ruim.

Por fim, após relatarem os locais onde haviam comparecido, a entrevistadora perguntava sobre o conhecimento deles acerca da distinção entre o que era público e o que era privado, nas instituições mencionadas. A pergunta era adaptada à compreensão deles, formulada da seguinte forma: “E você sabe me falar, de tudo isso que você teve acesso, o que é do governo e o que é ajuda de amigos ou de entidades privadas?”.

Essa questão tinha dois objetivos: (i) entender se, efetivamente, eles tinham conhecimento exato sobre a atuação da sociedade civil e do governo, já que as entidades privadas são tão presentes em suas falas; e (ii) preparar o contexto para que eles relatassem as suas impressões sobre o governo brasileiro e as eventuais ações que foram realizadas exclusivamente para eles. Caso eles tivessem noção sobre o “público” ou “privado”, eles conseguiriam formular uma opinião mais esclarecida sobre o que efetivamente o governo brasileiro ofereceu.

O primeiro objetivo, logo de início já foi alcançado. Dos 13 entrevistados, 11 tinham um conhecimento baixo ou quase nulo acerca da origem das ações formuladas pela sociedade civil. Ou seja, não sabiam dizer se elas eram provenientes do governo ou não. Depois de explicar acerca das distinções, as respostas passaram a convergir. As falas dos Entrevistados 01 e 02 são transcritas como exemplo da opinião majoritária dos entrevistados:

Entrevistado 01: Governo não tem nada, só Bolsa de Família. No governo, saúde. Só... só isso. Outra coisa, tudo amigos, ou com ONG'S, Cáritas, Adus, igual esse Bibli-ASPA...ou amigos. Por exemplo...fiz mudança na minha casa. Meu amigo, ele arruma para mim uma coisa, para...uma cama, uma geladeira, ninguém...ninguém...só amigos.

Entrevistada 02: O governo não dá nada. O governo só essa bolsa-família tava dando. Só. **Entrevistadora:** Não, e o hospital, né? E a escola. **Entrevistada 02:** "Sí", mas esse é igual o brasileiro, não porque sou refugiada. **Entrevistadora:** Entendi. **Entrevistada 02:** Todo mundo ganha bolsa-família , tudo igual. Mas ONG ela dá porque não é só pra nós refugiados, não porque nós... normal. (...)

Diante da análise superficial dessas respostas, o segundo objetivo mencionado acima começou a ser atingindo. No momento em que foram questionadas somente a diferença entre o que era proveniente do setor público e o que era do setor privado, o sentimento deles com relação ao governo brasileiro foi identificado. Em tom de crítica, eles passaram a afirmar que o governo ajuda pouco.

Se, de um lado, os entrevistados começaram a transmitir um sentimento negativo a respeito das ações governamentais, do outro, eles declararam, com afeto, a atuação dos amigos e das redes de contato (pessoas) que os auxiliaram e acolheram. Por esse motivo, dentre outros já apresentados nesse trabalho, optou-se por categorizar justamente a temática acerca da sociedade civil e os amigos, conforme se verá a seguir.

4.3.3. A Importância dos Amigos e da Sociedade Civil – a formação de redes de contato

Para os fins deste trabalho, deve-se agregar ao conceito de sociedade civil, os indivíduos que não representam, ou atuam, em estruturas organizadas, mas que também tiveram um papel fundamental ao auxiliar os refugiados, principalmente no período inicial de adaptação – além das entidades organizadas já identificadas no item acima –.

Nesse sentido, dos 13 entrevistados, todos consideraram que amigos e conhecidos foram importantes para o acolhimento inicial. Os entrevistados mencionaram uma pessoa específica logo no início da entrevista, que os ajudou a tomar conhecimento dos procedimentos e dos locais os quais eles deveriam comparecer para iniciar o processo de regularização migratória, encontrar uma casa, solicitar auxílio em programas e serviços públicos, entre outros. Dentre as pessoas mencionadas destacam-se: um amigo sírio que já estava no Brasil há anos; um padre atuante no Brasil, o qual era amigo da família; sobrinha,

que era também refugiada, porém haviam chegado antes no Brasil; pessoa que conheceu na mesquita logo quando chegou; vizinhos, etc.

Como se pode conferir nos trechos das entrevistas abaixo transcritas, dos Entrevistados 02 e 08, os refugiados sírios conseguiram construir, mesmo que de forma frágil, uma rede de contatos envolvendo as entidades já estruturadas da sociedade civil, mas também pessoas pontuais:

Entrevistadora: Tentando. Tá. E quem que te ajudou...quem ajudou vocês a ir mostrando assim..."ah, o hospital aqui, SUS. Aqui tem a creche, aqui tem um SENAI". Quem que foi falando pra vocês? **Entrevistado 08:** Sim, a comunidade árabe aqui. Cada um que entra antes, indica pra outro. **Entrevistadora:** Tá. **Entrevistado 08:** Entendeu como? "Ah, vai ali, tem alguma coisa assim, vai fazer". **Entrevistadora:** Mas é a comunidade árabe que acabou de chegar ou a antiga? **Entrevistado 08:** Ah, "no". Que acabou de chegar. Cada um indica pra outro. Eu indiquei pra quem chegou depois...

Entrevistada 02: "Pissoas" aqui. A primeira vez eu sai da minha casa depois seis meses. Eu quero cobertor, tive frio, a gente não tem. Eu tem esse amigo que disse "você vai pra mesquita que eles ajudam". "Vai pra mesquita, pergunta" e eles dá pra nós. E depois de lá da mesquita eu começar a encontrar algumas pessoas árabes que falava "tem Cáritas para se salvar, Cáritas pra refugiados" e com isso.

Esses relatos reiteram as conclusões divulgadas por THOMSON, em sua pesquisa acerca de trabalhos migratórios que utilizaram a fonte oral para compreender a experiência dos migrantes na Grã-Bretanha e Austrália³⁶⁶:

Nas narrativas dos migrantes, as redes de sociabilidade são mostradas como um aspecto crucial da experiência da migração. Em seu estudo pioneiro da migração no período entre guerras, das províncias francesas para Paris, Isabelle Bertaux-Wiame declarou que as histórias de vida iluminavam "as relações sociais que estão por trás da emigração... redes de relações entre as pessoas que não deixam vestígio escrito atrás delas". (...) Além disso, estas redes eram de fundamental importância para as pessoas que vinham para Paris sem capital ou qualificações. Elas não apenas proporcionavam um círculo social de apoio, mas era através destas mesmas redes que os migrantes iriam conseguir um emprego melhor, um lugar melhor para viver, e até mesmo uma esposa ou um marido.

De acordo com o estudo acima mencionado, as redes sociais foram identificadas como elementos de extrema importância para o processo migratório no período entre guerras. O

³⁶⁶ THOMSON, op. cit. p. 346

mesmo pode-se dizer sobre a rede social aqui formada, especialmente no município de São Paulo, para acolher os refugiados sírios. A sua relevância foi confirmada nos relatos dos refugiados sírios que demonstraram em seus discursos a sua satisfação com os “amigos”, “ONG’s” e “pessoas” que os ajudaram, bem como na análise do processo legislativo de formulação da Nova Lei de Imigração, conforme visto acima.

É importante ressaltar que todos os entrevistados manifestaram um sentimento positivo e afetuoso com relação aos brasileiros e à sociedade em geral, em função das ações solidárias das quais foram destinatários. Esse fato também é relevante para compreender o que dizem quando são questionados se gostam do Brasil – na maioria das vezes, a justificativa para dizer que gostavam do Brasil era justamente o fato de que as pessoas eram *muito legais* – . Assim, percebe-se que a sociedade civil é um elemento fundamental na construção da relação de afeição entre o refugiado e o país, não obstante as diversas críticas e as frustrações mencionadas nas categorias temáticas abaixo. A utilização do elemento “sociedade civil e pessoas” para justificar a sua resposta de que gosta do Brasil, pode ser identificada nos relatos dos Entrevistados 12 e 11 abaixo:

Entrevistadora: Mas você se sente bem aqui? **Entrevistado 12:** Claro, agora Brasil é um país recebo nós muito bem, pessoas pego nós igual a família deles. Cem por cento eles fez isso, nenhuma pessoa, por exemplo falou, por que vocês aqui? Nenhuma falou isso e, pessoas em rua ajuda mais, do que por exemplo, o governo. Porque governo não faz nada, ajuda, nem com uma coisa pra viver, nada. Tudo o que foi comigo, pessoas ajudo eu, só. Mesmo brasileiros, levou nós pra casa e explico pra nós, Como eu peguei essa experiência, quando eu encontrei brasileiros falo com eles.

Entrevistadora: E o que ela acha dos brasileiros? Ela tem contato com brasileiro, acho que o pessoal é legal, recebe ela bem? **Tradutor:** (fala em árabe). **Entrevistada 11:** (fala em árabe). **Tradutor:** Ela falou que é um povo muito legal, brasileiros são top. Acho que nenhum Sírio fala tão mal do brasileiro.

Outro ponto relacionado à sociedade civil, também mencionado em grande parte das entrevistas, é a aceitação da sociedade brasileira quanto à recepção dos refugiados sírios. Nesse caso, a sociedade brasileira inclui os indivíduos de forma genérica e, não especificamente, os integrantes da rede social de contatos ou as entidades da sociedade civil que oferecem os serviços de acolhimento aos refugiados.

A menção a tal questão de forma espontânea e reiterada surgiu como surpresa nas entrevistas, já que a questão não estava incluída de forma direta no roteiro. De fato, identificou-se com nitidez a importância que o grupo atribuía ao fator aceitação de sua

presença no Brasil. Pautados em exemplos provenientes de países europeus, onde a intolerância aos refugiados, especialmente muçulmanos, aumenta a cada dia³⁶⁷, eles davam exemplos de situações que ocorreram com familiares e amigos que estão abrigados na Europa e contrapunham com as experiências positivas que eles tiveram no Brasil:

Entrevistada 03: E quando nós precisamos de ajuda, batíamos nas portas e os vizinhos nos ajudavam, quando nós chegamos aqui nós não conhecíamos nada dos hospitais e meu marido teve febre e estresse, e nós batemos na porta da vizinha e ela nos ajudou, com carro. **Entrevistado 04:** Nossos amigos que estão na Europa nos disseram que o povo lá não é solícito, não ajudam, mas aqui o povo ajuda, se você precisa eles ajudam e na Europa não. **Entrevistadora:** É bom pra mim ouvir isso, obrigada. **Entrevistado 04:** Para ser honesto com você, talvez aqui nós não conseguiremos ganhar dinheiro, mas tem coisas que você não compra com dinheiro. Você não pode comprar um amigo com dinheiro.

Entrevistada 03: Sim, realmente todos são solícitos, nós viemos aqui sem nada, nós chegamos sem nada. **Entrevistadora:** Vocês ganharam tudo? **Entrevistada 03:** no começo nós não tínhamos nada, então eles (vizinhos) doaram coisas para cozinha, para a sala - suporte de tv, eles nos ajudaram bastante.

Entrevistado 10: Não, porque meus amigos foi no primeiro no Europa e eles falaram pra mim que tá muito ruim lá. **Entrevistadora:** Entendi. **Entrevistado 10:** É como que eu falei pra você, lá ajuda com dinheiro, ajuda assim, mas as pessoas de lá não respeitam. Eles tratam estrangeiro muito ruim. Igual é “esse preto, esse branco”, sabe? Eles tratam muito ruim. “– Ah, esse é Sírio. Eu não sei é homem bomba”. Eles acha assim, eles acha lá, o Sírio, que esse cara vai entrar agora e vai se jogar bomba e saí. Eles acha assim, entendeu?

Os dois relatos acima exemplificam bem o impacto positivo gerado aos entrevistados ao serem aceitos – e ao receberem ajudas – por parte daqueles que estão próximos (amigos e vizinhos); e, também, da aceitação com amplitude nacional, ou seja, o humor favorável dos brasileiros com relação à abertura das fronteiras para refugiados. Nesses dois casos, o Brasil foi elogiado pelos entrevistados, que, aliás, não conseguiram relatar um caso ou experiência xenofóbica ou preconceituosa³⁶⁸.

Com essa análise foi possível compreender que a sociedade civil, no sentido amplo, pode ser composta da seguinte forma: (i) entidades privadas que tem por objetivo prover e

³⁶⁷ Exemplo de matéria jornalística que fala sobre a integração dos refugiados sírios na Alemanha, após dois anos de sua chegada. A VIDA de refugiados na Alemanha dois anos após boas-vindas de Merkel, 2018.

³⁶⁸ Em alguns casos mencionaram que em locais públicos como metrô e ônibus, as pessoas ficam olhando as entrevistadas que utilizam o hijab. De acordo com a experiência delas, afirmaram que os olhares tinham um caráter mais de curiosidade/novidade que propriamente rejeição.

oferecer serviços e acolhimento a imigrantes e refugiados; (ii) indivíduos que não integram o contexto das entidades privadas mencionadas no item “i”, mas que, de forma pontual, ajudaram os refugiados; (iii) a sociedade brasileira, em termos gerais, formada pelas entidades e pessoas referidas nos itens (i) e (ii), mais os brasileiros que não têm contato ou afinidade direta com o tema do refúgio, porém, por estarem inseridos no contexto local, foram levados a se posicionar em algum momento sobre o fenômeno. Todos os elementos descritos acima são essenciais ao processo de integração dos refugiados, conforme os próprios relatos confirmam.

Por fim, destaca-se, das duas últimas falas acima transcritas, que os entrevistados fazem uma relação contraposta entre o dinheiro e a sua aceitação social. Nesses casos, eles fazem menção aos programas de alguns governos de países europeus que pagam quantias mensais para os refugiados sobreviverem e às dificuldades de integração na sociedade, diante dos relatos de amigos e parentes que estão Europa. Então, eles concluem que somente a ajuda financeira disponibilizada pelo país de acolhida não é suficiente para se tornar um lugar adequado e de fácil adaptação ao refugiado. Ou seja, na visão dos entrevistados, o fato de ter um plano nacional destinado ao auxílio financeiro do refugiado não garante a integração deles. E, como afirma o Entrevistado 04, *“tem coisas que com o dinheiro não se consegue comprar”*.

Mesmo o Entrevistado 10, um dos únicos a enfatizar em seu discurso a dificuldade financeira para se estabilizar – não tinha dinheiro para alugar uma casa, para dar um valor em garantia pelo aluguel, para manter sua família em São Paulo com o alto custo de vida, etc. –, não considerou este fator o preponderante para fins de adaptação. Prevaleceu, também para ele, a importância da sua aceitação social. O perfil da sociedade brasileira, diferente da europeia, conforme ele afirma, foi também determinante para que ele decidisse/optasse pelo Brasil e mantivesse a sua posição de ficar no país, mesmo no caso de eventual término da guerra.

4.3.4. Comunidade Antiga X Comunidade Recente – o contato entre as gerações

Ao contextualizar historicamente os fluxos migratórios árabes para o Brasil, foi possível compreender que a recepção de imigrantes árabes não é uma novidade. Desde o início do XX, o Brasil tem recebido especialmente Sírios e Libaneses por diversas razões – conflitos locais e tensões entre grupos minoritários religiosos, crescimento demográfico na região, ocupação na palestina, dentre outras razões.

Essa história migratória trouxe reflexos ao Brasil, especialmente à cidade de São Paulo³⁶⁹, que podem ser verificados até os dias atuais. Ao se instalarem em regiões como “25 de março, Vila Mariana, Paraíso, Ipiranga e Brás”³⁷⁰, os migrantes reconfiguraram esses espaços e perpetuaram certas marcas identitárias. Estabelecimentos comerciais, instituições culturais com nomes de origem síria ou libanesa, ruas e praças com nomes³⁷¹ de personalidades e imigrantes árabes importantes na história migratória, monumentos, hospitais e clubes associativos, dentre outros locais, são exemplos que marcam os espaços no município de São Paulo, recordando diariamente a migração histórica árabe para o Brasil.

Esse fato foi explicado aos entrevistados ao perguntar acerca do seu relacionamento com os herdeiros dessa geração migrante do início do século. A pergunta geralmente era formulada da seguinte forma: “*Você sabe que o Brasil recebeu muitos árabes, lá no passado, você vê que tem Club Holms, Hospital Sírio Libanês, tem uma comunidade árabe forte aqui, mas antiga, que chegou aqui no começo do século passado, você tem contato com os herdeiros dessa geração? você acha que essa comunidade antiga ajudou vocês?*”

Nesse caso, todos os entrevistados afirmaram ter conhecimento sobre essa migração histórica que inclusive era perceptível em diversos locais de São Paulo onde transitavam. Ao lerem os nomes das ruas, verem que há muitos restaurantes com comida árabe (influência dessa migração antiga) e também pelo fato de que pessoas e empresas importantes para o país terem sobrenome de origem árabe³⁷², compreenderam, logo de início essa presença, facilitando também a compreensão da questão formulada na entrevista.

As respostas, em sua maioria, quando remetiam à comunidade árabe antiga, foi em sua maioria negativa:

Entrevistado 01: Não eles não querem ajudar refugiado, ou ajudar pessoas novas aqui no Brasil. Ninguém quer ajuda, ninguém faz contato com pessoas novas, ninguém ajuda pelo menos trabalhar... todos ricos, todos tem fábricas, todos tem empresas, tem lojas, pelo menos arruma uma vaga para um refugiado, no fábrica dele, ou na empresa dele, não ajuda dinheiro, ajuda no vaga trabalha, entende? Não tem, nada.

Entrevistada 03: Sim, eles nos ajudaram na verdade, mas não muito.
Entrevistadora:

³⁶⁹ Em 1908, 34% dos imigrantes árabes se instalavam em São Paulo, em 1938 esse percentual subiu para 74%. KHOURI, op. cit. p.34

³⁷⁰ KHOURI, op. cit. p. 29

³⁷¹ Como exemplo: Said Aiach, Abrão Dib, Basilio Jafet, Jorgem Azem, Niazi Chohfi, Abdo Schahin, dentre outras.

³⁷² Alguns dos nomes mencionados nas entrevistas: Michel Temer, Fernando Haddad, Paulo Maluf, entre outros.

Entrevistado 04: Sim, mas não muito, os brasileiros são melhores que eles. Nós já trabalhamos com alguns deles.

Entrevistada 02: Não, não eles não ajudam, só pra eles. Você sabe, quem ajuda aqui "no" só árabe. Árabes ricos, eles fica fora pra não perguntar eles por dinheiro. **Entrevistadora:** Entendi.

Entrevistada 02: Que ajuda aqui, brasileiros, ONGs. Onde eu tava morando, na fundação, na frente, você vê de grande, com lojas, tudo árabe. Ele nunca ajudou.

Entrevistado 08: Infelizmente "no". Muitas famílias super ricas aqui. Palestinos, tem bastante famílias palestinas aqui também. É, não apresenta nada.

As narrativas acima, soam como elementos divergentes das demais declarações dos refugiados sírios durante as entrevistas, pelo menos com relação às suas impressões da sociedade civil. O sentimento demonstrado nos relatos acima, foram as primeiras e únicas manifestações negativas atribuídas à sociedade civil em todas as entrevistas. Cabe ressaltar que, na verdade, essa comunidade de descendentes dos imigrantes árabes do século passado, nasceram no Brasil e continuam mantendo tradições culturais e, até mesmo linguísticas, dos seus antepassados.

Todavia, essa distinção (imigrante, naturalizado, descendente de imigrante, etc.) não é identificada nas falas dos entrevistados que diferenciam os brasileiros dos árabes da comunidade imigrante antiga, embora esses últimos, em sua maioria, sejam também brasileiros. Eis mais um elemento para a composição da sociedade civil brasileira, na perspectiva do refugiado sírio, de acordo com a análise feita no item acima.

De forma a não generalizar as opiniões coletadas nas entrevistas, ressalta-se a fala da Entrevistada 09 que elenca certas pessoas que a ajudaram muito, porém não de forma articulada na comunidade árabe, mas pontualmente, mantendo até hoje fortes laços de amizade.

Entrevistada 09: Única pessoa que eu conheci desse comunidade, o nome dele é Dr. [nome e sobrenome ocultados propositalmente], ele foi lá na ocupação. Dr. [nome e sobrenome ocultados propositalmente].

Entrevistadora: Quem mais? **Entrevistada 09:** Uma amiga, chama nome e sobrenome ocultados propositalmente. **Entrevistadora:** Que também é dessa geração antiga? **Entrevistada 09:** Não, ela é amiga de... é, de original libanês- árabe. Ela é amiga da [nome e sobrenome ocultados propositalmente].

Entrevistada 09: [nome e sobrenome ocultados propositalmente] é árabe.

Entrevistadora: Ah, [nome e sobrenome ocultados propositalmente].

O que foi possível compreender sobre o relato da Entrevistada 09, e também de alguns outros entrevistados, é a existência de uma insatisfação acerca da ausência de articulação da comunidade árabe antiga para acolhê-los, porém alguns reconheceram que algumas pessoas da comunidade os ajudaram.

Essas opiniões expressam, de certa forma, um aspecto dificultoso na integração dos refugiados sírios. Ou seja, a ausência de diálogo solidário entre as gerações – comunidade árabe antiga e a recente que está em fase de formação – pode interferir na integração. A análise acerca dos motivos pelos quais esse diálogo é frágil ou quase inexistente não é objeto do presente trabalho, porém a identificação dessa fragilidade é importante, pois compõe um potencial elemento importante a ser ponderado ao construir as políticas públicas.

Por se tratar de um grupo social cujas origens árabes puderam ser identificadas em outros fluxos migratórios na história do Brasil no século passado, uma possível proposta é no sentido de que o processo integrativo desse grupo seja facilitado por dois fatores: **(i)** presença de comunidades antigas que se identificassem com a questão; e **(ii)** pela influência que a cultura árabe já vem exercendo na sociedade desde as primeiras migrações.

O primeiro fator **(i)** poderia ser considerado de forma positiva, inclusive pelo fato de que outros fluxos migratórios vulneráveis, e igualmente relevantes nos últimos anos (haitianos, congoleses e venezuelanos) não contaram com essa referência histórica para auxiliar em sua integração. Esses fluxos migratórios podem ser classificados como novas reconfigurações do processo migratório histórico brasileiro. Por outro lado, no caso dos sírios, não se trata de novo fenômeno, mas sim da recepção de um fluxo migratório árabe, que se repete na história. É claro que a comparação feita refere-se tão somente à origem dos imigrantes e não às condições de como chegaram³⁷³, o *status* jurídico que lhes foram/são conferidos, dentre outras questões.

Entrevistado 05: para mim eles são iguais aos brasileiros, eles não me mostram nada diferente, ah legal sírios, mas na verdade eu acho que brasileiros dão mais atenção para mim, para mim eu quero responder de um outro jeito, eu me sinto muito bem quando vejo o hospital Sírio Libanês

³⁷³ De toda forma, “no século XIX, quando o Império Otomano ocupava boa parte dos territórios árabes, milhares de sírios, libaneses e palestinos começaram a imigrar para a América do Sul, Mormente para o Brasil, a Argentina, o Chile e a Colômbia” (FARAH, Paulo Daniel Elias. *Deleite do estrangeiro em tudo o que é espantoso e maravilhoso: estudo de um relato de viagem bagdali*. Rio de Janeiro, Caracas, Argel: Fundação Biblioteca Nacional, Biblioteca Nacional de Caracas, Biblioteca Nacional de Argel e Edições Bibli-ASP, 2007. 476p. xxi), entre outros fatores fugindo da repressão por parte do Império Otomano, como explica Farah na obra.

(escrito), para mim não dá nada de ajuda, mas é uma coisa da síria, por exemplo o Clube Homs, com o nome da minha cidade, o nome da minha família está na parede, é coisa boa.”

O segundo fator **(ii)**, de acordo com os relatos dos entrevistados, trouxe, efetivamente, benefícios na integração, ou pelo menos referências gastronômicas, para que possam se recordar diariamente de seu país. Em todos os casos, os entrevistados demonstraram satisfação no fato de haver restaurantes árabes em todo lugar na cidade de São Paulo, de poder encontrar os itens de sua culinária facilmente nos mercados³⁷⁴ e de saber que muitos dos brasileiros consomem a comida árabe³⁷⁵. Veja: “**Entrevistado 05**: comida, aqui tem restaurantes árabes mais do que a Síria.”

Se por um lado, o diálogo com a comunidade árabe antiga, não teria representado um grande avanço em seu processo integrativo. O fenômeno dessa migração histórica foi reconhecido quando da publicação da Resolução CONARE nº 17, que facilitou a vinda dos refugiados sírios para o Brasil ao simplificar o processo de concessão de refúgio, conforme já reiteradamente dito. “*Os laços históricos entre Brasil e Síria*” foram utilizados como um dos fundamentos principais, para a construção dessa resolução.³⁷⁶

4.3.5. A Manutenção de Laços Fortes com as Origens

Não obstante a maioria dos entrevistados afirmarem que não voltariam para a Síria e terem um sentimento positivo com relação ao Brasil, todos, sem exceção, tem contato diário com familiares e amigos que ainda estão na Síria ou na região. Sendo esse fator um elemento de convergência de perfil entre os entrevistados – o contato frequente com a cultura, língua materna e terra natal –.

Os meios tecnológicos melhoraram o acesso à informação, encurtaram as distâncias e os fenômenos migratórios passaram por reconfigurações importantes no último século. Um exemplo é dado pelo Entrevistado 05:

Entrevistado 05: claro, sempre, mas para mim é um pouco diferente, na verdade eu sinto saudade de lugar mais do que de pessoas, agora com

³⁷⁴ Especialmente grão de bico, lentilha, trigo, especiarias.

³⁷⁵ Nesse caso, cinco dos entrevistados trabalham atualmente vendendo comida árabe por encomenda e em feiras, sendo essa a sua única renda familiar.

³⁷⁶ Acesso ao teor da Resolução CONARE nº 17, 2018.

internet, com estas coisas, tá com saudade fala por vídeo e você está com eles.

Utilizadores assíduos das redes sociais e de aplicativos que permitem ligações online, todos os refugiados entrevistados mencionaram ao menos um desses três instrumentos de comunicação diária: Facebook, Skype e Whatsapp. Tal recurso é utilizado para o contato com a família e os amigos que ainda estão na Síria ou em outros países da região. Percebe-se que esse contato diário, compõe e integra a vida do refugiado sírio no Brasil. É possível verificar nas narrativas do Entrevistado 08 e da Entrevistada 11 tal contato com os família na Síria:

Entrevistadora: E sua família tá aonde? **Entrevistado 08:** Agora tá numa casa. Minha casa, só que noutra lugar, saíram do campo. **Entrevistadora:** Na Síria mesmo? **Entrevistado 08:** Uhum, Damasco. Sou de Damasco. **Entrevistadora:** Damasco. Tá, e vocês falam quanto tempo? Uma vez por dia, uma vez por semana com eles? **Entrevistado 08:** Ela (Entrevistada 09) com a família dela, quase sempre. Sempre tem ligação...”

Entrevistadora: Tá, ok. E ela tem contato ainda com a Síria, com amigos, familiares? Ela fala muito com as pessoas da Síria, ainda, com quem ficou lá? **Tradutor:** (fala em árabe). **Entrevistada 11:** (fala em árabe). **Tradutor:** Todo dia.

Compreender a relação do imigrante com o seu país de origem é fundamental para se pensar em ações de caráter integrativo. A manutenção de laços fortes com a família, a língua e a cultura, possibilitada principalmente pelo avanço na tecnologia e globalização, não pode ser ignorada nesse contexto de adaptação no país de acolhida. Tampouco, é possível esperar que esses elementos essenciais da vida do imigrante sejam colocados em segundo plano pelo fato de ter passado por um processo migratório:

The fact that migrants often maintain long-term ties with origin countries and that integration does not necessarily preclude or can even encourage such transnational engagement, casts doubt on the assumption that the departure of migrants would automatically represent a loss in the form of a brain of brawn drain³⁷⁷

³⁷⁷ BAENINGER, op. cit. p. 28, apud, De hass, 2005.

A Entrevistada 02 manifesta preocupação na manutenção de sua cultura e na transmissão dela para os seus filhos, incluindo tradições religiosas, no seguinte relato:

Entrevistadora: Mas ok pra você? Tipo, não te incomoda, você consegue viver bem com essa diferença? **Entrevistada 02:** Eu acho... "no", agora eu pra mim tudo bem, mas eu tenho medo como criança, como eles cresce e tem essas coisas. **Entrevistadora:** Isso vai ser difícil.

Entrevistada 02: Muito, porque na escola deles, eles ensinam eles isso. Eles tem no festa junina, roda, dança. A gente não tem. **Entrevistadora:** Mas eles (os filhos dela) vão ou não? **Entrevistada 02:** A mais velha sim, mas outros eu não levei. O [filho do meio] nunca levou e a [filha mais nova] não levou. Mas para a mais velha, eu falei pra ele: "essa é última", depois "no" vá, porque "no" pode ele crescer com essas coisas. **Entrevistadora:** Ahã. Tá certo, tá certo. Mas pra você assim, é diferente, mas ok. Dá pra viver tranquilo. **Entrevistada 02:** Dá, dá.

Desta forma, a expectativa de integração dos países de acolhida deve se adaptar a essa nova realidade e inclusive compreender como a manutenção desses laços com as origens pode trazer pistas sobre o fluxo migratório – um desses elementos é justamente o caráter provisório ou permanente da migração. BAENINGER, ao desenvolver essa questão, elenca que a residência do imigrante não necessariamente representa “*um sentimento de pertencimento e de apropriação espacial*”³⁷⁸. O pertencimento pode estar em outro local. Esse fator pode ser determinante para permanência do migrante no país de acolhida, de retorno ao país de origem ou até mesmo migrando para outro local.

Essa questão pode ser analisada sob a perspectiva do próprio refugiado, destacando as questões de identidade cultural, as teorias de integração, dentre outros aspectos. Mas, também pode ser analisada considerando o país de acolhida, quando da execução da ações pontuais e/ou elaboração de políticas públicas. Destaca-se que, de acordo com relatório recente divulgado pelo CONARE, 10.145 refugiados foram reconhecidos até o final de 2.017, porém, pouco menos de 50% tem o registro ativo no Brasil atualmente³⁷⁹.

Ou seja, o reconhecimento dos elementos que compõem os processos migratórios atuais, seja por nacionalidade, por cultura ou as razões de fuga, pode auxiliar na formulação

³⁷⁸ BAENINGER, 2016. op. cit. p. 27

³⁷⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR), 2018. Nesse mesmo sentido a Profa. Deisy Ventura do Instituto de Relações Internacionais e da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, declara em documentário intitulado de “*Mensajeros de las Malas Noticias*” elaborado pela SUR- Revista Internacional de Direitos Humanos em 2016, que uma rede bem organizada de assistência poderia auxiliar melhor o grande fluxo de haitianos que chegaram em São Paulo nos anos anteriores, inclusive pelo fato que a maioria acabou não permanecendo na região. VENTURA, 2018.

de ações específicas e até compor programas articulados revestidos por elementos das políticas públicas.

4.3.6. Identificação de Elementos para a Formulação de Políticas Públicas - a perspectiva dos refugiados sírios

As categorias temáticas estabelecidas até então, cujo escopo foi demonstrar os principais aspectos identificados nos relatos dos refugiados sírios, fornecem subsídios para a análise que será ora desenvolvida. A identificação dos perfis dos entrevistados, de seus sentimentos sobre a sociedade civil, a comunidade árabe antiga e o Brasil; e a compreensão sobre as barreiras ao processo de adaptação (como o idioma) e dos laços existentes com o país de origem e o Brasil, são dados preciosos e essenciais para a elucidação da temática principal deste estudo: as políticas públicas integrativas sob a perspectiva dos refugiados sírios. Enfim, a expectativa é que os recursos de pesquisa sejam complementares e suficientes para auxiliar na compreensão sobre as percepções dos refugiados sírios durante o seu processo de migração – especialmente no momento de sua chegada –, a potencial participação de programas sociais e a sua relação com o governo brasileiro.

Nesse momento, é importante retomar uma das diretrizes da História Oral, técnica utilizada no presente trabalho, que é justamente identificar os problemas sociais de grupos vulneráveis para que eles de alguma forma incitem uma discussão política. Em outras palavras, para que eles entrem na pauta governamental. Assim, afirma MEIHY ao relacionar os efeitos da História Oral com a formulação de políticas públicas³⁸⁰: “Sendo verdade que o fato de reunir pessoas e as habilitar a um lugar social já é fator de transformação, convém reforçar que a busca de inscrição nos problemas sociais a fortalece como argumento político”.

Como se disse anteriormente, são escassos os trabalhos que discorrem com profundidade sobre a políticas públicas e as ações sociais para os refugiados de fluxos recentes, bem como sobre a fala do próprio refugiado como colaborador da construção de sua história. Os fenômenos migratórios precisam de constantes estudos para que as suas nuances sejam compreendidas e, então, sejam passíveis de encaminhamentos apropriados. Um dos objetivos do presente trabalho é justamente colaborar com a compreensão desses processos, somando-se aos valiosos estudos que se propuseram a discorrer sobre a matéria, e, quem sabe,

³⁸⁰ MEIHY, op. cit. p. 39.

ser útil à reflexão do tema e ao aperfeiçoamento do tratamento reservado ao público alvo das políticas migratórias³⁸¹.

A temática convergente, a ser desenvolvida nesse capítulo, diz respeito à perspectiva do refugiado sírio sobre o tratamento recebido: 1. **ouvindo** (e compreendendo) a opinião dos mesmos sobre o tratamento recebido em órgãos e serviços públicos, sobre a preparação do país para acolhimento dos refugiados e suas sugestões; e 2. **relatando** as proposições feitas pelos próprios entrevistados para que a vida dos próximos refugiados que chegarão ao Brasil, possa ser menos desafiadora. Assim, parte-se dos problemas centrais descritos no início do capítulo quarto, ou seja: Se, na opinião dos entrevistados, houve ou há políticas públicas de integração para os refugiados? E, caso tenha havido, se essas políticas públicas, ou até as mesmo ações governamentais pontuais, foram eficientes e levaram em consideração a vulnerabilidade do refugiado?

Ressalta-se que as expressões “políticas públicas”, “integração”³⁸² e “impressão” não eram bem compreendidos pelos entrevistados, razão pela qual as perguntas passaram a ser reformuladas de um jeito que eles pudessem compreender. E, ainda, que as ações governamentais, os programas sociais, as iniciativas de órgãos públicos que foram mencionados pelos entrevistados serão analisadas sob a perspectiva dos objetivos específicos acima. As conclusões serão pautadas pelo contexto das respostas e os temas discorridos nos itens acima.

Uma premissa já constatada anteriormente diz respeito à primeira iniciativa que passou a refletir na vida dos refugiados sírios, que foi a Resolução CONARE nº 17 por facilitar a sua vinda para o Brasil e garantir a sua regularização migratória. Essa facilidade pode ser identificada no relato dos Entrevistados 08 e 09:

Entrevistado 08: Tá. Na verdade não tinha vontade de sair de lá. Só que assim, no... primeira vez que a gente fugiu, dentro de Síria. Depois fugiu para pro Líbano. Fiquei no Líbano dois anos ... fiquei no Líbano dois ano e depois a gente foi na embaixada brasileira ali, no Líbano ajudava. Eu acho que é o único país que abre, abre para refugiados. Único país, única embaixada. Agora difícil, mas na hora pedimos, era muito fácil. Aqui você entra sem passaporte, eles dão passaporte para sair.

³⁸¹ Essa é também uma das diretrizes da História Oral delimitada por MEIHY, José Carlos. op. cit. p.40.

³⁸² Exemplo de diálogo em que a palavra “integração” teve que ser explicada: *“Entrevistadora: Tá, entendi. E tudo isso aí que você tá me contando, você acha que você já se sente integrada no Brasil? Entrevistada 02: O que é integrada? Entrevistadora: Integrada é.. você se sente bem aqui, vive bem, porque assim ó, a gente vê muitos casos em alguns países de muita discriminação. Então muito refugiado vive mal, vive escondido porque a sociedade não quer, o país não ajuda. O que você acha? Entrevistada 02: Aqui tá tudo bem, mas o brasileiro está muito abraça.”*

A Resolução CONARE foi o primeiro movimento adotado pelo Brasil que impactou a vida dos refugiados sírios, contribuindo para o aumento do fluxo migratório. Os entrevistados, no entanto, não demonstraram, em seus relatos, conhecer o fato de que uma normativa expedida pelo CONARE no Brasil teria “aberto as portas” na embaixada brasileira. Todavia, pelos discursos analisados, é possível perceber essa correlação. Em qualquer caso, todos os relatos reconhecem a importância de o Brasil “abrir as portas”, enquanto que as demais embaixadas as mantiveram fechadas. Assim fala a Entrevistada 02:

Entrevistada 02: Escolhi (o Brasil), porque era fácil, ele dá pra meu filho autorização. É isso. E eu quero algum lugar, tinha esse Brasil... Mas é, todo mundo sabe que ele não é muito bom, ele não é igual Europa. A gente tava preferindo a Europa mesmo, Américas, não dá.

Ao chegarem no Brasil, o procedimento, em linhas gerais, seria comparecer à Polícia Federal e fazer a solicitação de refúgio, receber um protocolo provisório³⁸³ até que o pedido fosse analisado e deferido pelo CONARE³⁸⁴ e aguardar a emissão do RNE (Registro Nacional de Estrangeiro)³⁸⁵. Porém, antes mesmo de chegarem à Polícia Federal, os desafios já surgiam. Assim narra o Entrevistado 12, ao recordar como foi o primeiro dia no Brasil quando chegou no aeroporto:

Entrevistado 12: Mesmo o Brasil, mas não tem facilidade, não tem uma coisa preparado. Nem tem uma secretaria, uma oficina para refugiados no aeroporto, tem que ter, eu entro refugiado, no mesmo dia eles faz pra mim, documentos, eles dão pra mim um papel preenchido com carimbo deles, eu levo esse papel pra polícia federal e na mesma hora a polícia federal faz pra mim RNE, manda eu no mesmo dia pra fazer CPF, importante. Esse não foi comigo, eu entrei aeroporto, não sei onde pegar meus malas, não sei onde é a saída, porque não, não sei, ninguém fala com você, fiquei quase 40 minutos procurando pra carrinho pra levar meus coisas. Também, depois procuro pra saída, eu saio, achei meu amigo vem com esposa dele. Ele falou pra mim, vamos volta pra casa, eu falei pra ele, mas quero olha, cadastra, ele falou

³⁸³ Esse protocolo, em termos legais, tem efeito de documento oficial e com ele é possível que o refugiado exerça diversas atividades da vida civil – abra contas bancárias, solicite a expedição da Carteira de Trabalho, dentre outros. Todavia, na prática, os refugiados encontraram diversas dificuldades ao utilizar o protocolo em suas atividades cotidianas, especialmente em função de que, naquela época o protocolo era basicamente um papel sulfite no tamanho A4, com uma foto do refugiado e algumas anotações, dando a impressão de informalidade. Como a sociedade ainda não conhecia esse tipo de documento, alguns desafios foram enfrentados.

³⁸⁴ O procedimento foi explicado de forma resumida, mas durante esse período, havia a possibilidade de serem chamados para entrevistas no CONARE.

³⁸⁵ Com a Nova Lei de Migração, esse documento passou a se chamar RNM- Registro Nacional Migratório.

mas aqui Brasil não tem isso. Eu falei pra ele, como? (...). Eu falei vamos, procuro. Ele levou eu pra um setor, tem acho o nome dele Polícia Federal. Dentro do aeroporto, uma coisa sobre acho se a polícia federal ou policial normal, quando eu foi pra lá ele falou com ela em português porque eu não falo, ele falou pra ela, ele é refugiado, ele quer documento, arrumar suas coisas, ela deu pra nós uma papel, era o endereço da polícia federal com o número da polícia, só isso.”

Após esse primeiro momento, a metade dos entrevistados relataram a dificuldade de conseguir comparecer à Polícia Federal, mesmo se já estavam instalados provisoriamente em algum lugar em São Paulo. Para eles, compreender o sistema de transportes da cidade e conseguir chegar na Polícia Federal sozinho, sem falar português, representava um verdadeiro desafio. Alguns foram em grupos organizados pelas Mesquitas, outros foram acompanhados por um conhecido ou foram colocados em um taxi por conhecidos e desembarcaram na Polícia Federal, sem sequer entender o que deveriam fazer ali.

O desafio da chegada na Polícia Federal foi sucedido pelo desafio de preencher os formulários em português e de compreender as instruções dos funcionários do local, também em português:

Entrevistado 01: Também na Polícia Federal ninguém fala árabe, ninguém fala inglês, precisa alguém comigo fala português, para ajudar lá, esse também ...é verdade...outro problema, vai lá na Policia Federal com pessoas antigas aqui, ele nasceu na síria, mas antigo aqui, para ele falar português e faz tradução para as pessoas lá.

Entrevistado 10: Primeiro, quando eu cheguei e não falo português, foi sim. Mas depois que eu queria fazer o RNE, pra pegar no Polícia Federal, aí foi difícil um pouco. Porque agora eu, no começo você não sabe falar português, aí eles falam muito coisa e você: “– Ah! Tá, tá, tá”. Ai depois eles falam: “– Ah, tá bom, vai, vai! Faz o que você quer”. Mas quando fala português, difícil. Aí sei o que ele tá falando, num sei o que. O problema é que eles falam muito rápido com estrangeiro. Eles num fala tipo: “– Ah, ele é estrangeiro, vou falar com ele devagar pra ele entender” ou “–Vai pra esse janela, faz esse papel”. Ele fala assim, eu cheguei: “– Onde pega RNE?”. Ai ele: “–Você pega esse papel, coloca esse, pega fila”. Aí eu falei: “– Calma, calma, por favor! Eu sou estrangeiro, não sou brasileiro. Fala comigo devagar só pra eu entender.

Não obstante as dificuldades iniciais para encontrar a Polícia Federal, preencher os documentos e compreender as coordenadas dos funcionários, todos os entrevistados, sem exceção, declararam que o procedimento para a obtenção do protocolo provisório foi relativamente fácil. Todavia, demonstraram certa insatisfação com a demora na emissão do

RNE, ou seja, no deferimento da solicitação do refúgio e concessão do documento. De acordo com os relatos, o tempo médio de espera foi de 9 meses a 2 anos para conseguirem o RNE.

É possível perceber que o alto fluxo migratório recepcionado pelo Brasil a partir de 2010, impactou nos procedimentos internos da Polícia Federal e CONARE, que, por não terem até então experimentado tamanha demanda de solicitações de refúgio, eles tiveram que criar procedimentos para se adequar. E, até que esses procedimentos fossem estipulados, os refugiados sofreram alguns transtornos.

Como o protocolo tinha um prazo limitado de 1 ano, os solicitantes de refúgio que não haviam recebido a decisão final acerca de seu pedido nesse mesmo prazo, compareciam à Polícia Federal para a renovação do protocolo. Todavia, diante da alta demanda de renovação e do fato de que os pedidos historicamente ainda não tinham demorado mais de 1 ano para serem analisados pelo CONARE (antes de tais altos fluxos migratórios), a Polícia Federal teve que estipular novos procedimentos. Nesse cenário, de tomada de medidas emergenciais para novos problemas, os solicitantes de refúgio chegaram a dormir na rua para conseguirem ser atendidos na manhã seguinte, assim relata o Entrevistado 05:

Entrevistado 05: protocolo muito fácil, CPF muito fácil, RNE muito difícil. É verdade eu sinto assim, eu lembro sofri muito também, quando queria renovar meu protocolo, porque protocolo ficou inválido, porque o RNE demorou muito para sair. Na verdade, outras pessoas que chegaram antes que eu, nem renovaram o protocolo, porque saiu o RNE antes de acabar o primeiro ano. Para mim, queria renovar porque estava andando com protocolo inválido. Então, fui lá. Sempre fui à Polícia Federal sem marcar na internet, você vai lá e te atendem muito rápido, fui lá e tinha quase 100 pessoas em frente à porta da Polícia Federal e tinha briga, todo mundo brigando e perguntei, gente por que tudo isso, eles falaram, por que você quer entrar, eu falei é, eles falaram a gente está brigando para marcar um dia depois de amanhã. **Entrevistadora:** e eram pessoas que queriam renovar o protocolo? **Entrevistado 05:** exato, acho que porque não tinha na Polícia Federal um setor para renovação de protocolo, em geral sai o RNE antes. Quando renovei, dormi duas noites na rua em frente a Polícia Federal, foi a primeira vez que dormi na rua, verdade, a primeira vez eu fui 3 horas e eu achei cem pessoas na minha frente. Eu nem consegui entrar, no dia seguinte terminei o trabalho e fui lá, 17h antes da Polícia Federal fechar eu estava lá sentado esperando até o dia seguinte, 8h para entrar. **Entrevistadora:** você já ia ser o próximo? **Entrevistado 05:** eu cheguei já tinha quase 20 pessoas esperando o dia seguinte. Eu era o 21°.

Diante do relato acima, fica claro que as instituições migratórias não estavam preparadas para absorver o alto fluxo de refugiados que chegou na época. Para os que não

tiveram a solicitação de refúgio deferida antes do prazo de um ano, esse foi mais um desafio a encarar.

A reclamações acerca da ausência de funcionários que dominavam outros idiomas nos serviços públicos e na polícia federal foi constante em todos as entrevistas, talvez esta seja uma razão que contribuiu para que eles declarassem que uma das maiores dificuldades encontradas para a adaptação no Brasil era a língua portuguesa. Por outro lado, todos eles disseram que foram tratados na Polícia Federal de forma isonômica, ou seja, igual a qualquer brasileiro. Não sofreram preconceitos no atendimento, mas também não receberam qualquer tratamento especial ou específico, em função da sua condição de refugiado.

Passado o período de preocupações com a regularização migratória, os refugiados passaram a relatar as dificuldades encontradas no dia-a-dia para se estabilizarem no país. Os entrevistados foram estimulados a relatarem os serviços públicos e programas sociais aos quais tiveram acesso, todos já mencionados no item 3.3.2. acima. É importante ressaltar que, nesse momento, os entrevistados já anteciparam a sua posição negativa relação ao que o governo brasileiro havia lhes proporcionado e, na medida em que as entrevistas iam avançando, as respostas eram complementadas, já que os entrevistados se sentiam mais confortáveis em falar sobre o assunto abertamente. Para um posicionamento inicial acerca do que pensam os entrevistados, transcreve-se abaixo dois relatos:

Entrevistadora: Legal. E você acha que, São Paulo, o Brasil, se esforçou pra te receber? Assim, você acha que o Brasil se preparou pra receber os Sírios, ou eles só abriram a porta e falaram: “–Vem aí”. E aí, cada um depois se vira com o que tem? **Entrevistado 10:** É, é assim. Eles abriam a porta e: “– Vem aqui, se vira”. Chega no aeroporto, você num conhece alguém, vai, você se vira. “– A gente deu pra você, pra você vim pra cá, a gente deu o visto seu. Você se vira aqui.

Entrevistadora: Você acha que o Brasil, o país se esforçou pra receber vocês ou não? **Entrevistada 02:** Que esforçou? **Entrevistadora:** Se esforçou, assim, ele é...fez coisas pra receber ou...**Entrevistada 02:** Normal. **Entrevistadora:** vai entra e se vira? **Entrevistada 02:** Ah "no", só vai, entra, sofre. (Risos).

Focando em critérios mais específicos, no sentido de compreender a razão pela qual os refugiados acreditavam que o Brasil não havia ajudado na forma como esperavam, foram elaboradas perguntas específicas sobre os benefícios obtidos. Com tais questões, pretendeu-se compreender os elementos da vida cotidiana do refugiado e as razões de insatisfação – e não

apurar a insatisfação específica em cada serviço público, que possui características próprias e complexas –. Nesse sentido, a reclamação mais recorrente foi o acesso à moradia. Sujeitos às mesmas regras que os brasileiros, e aos altos preços de moradia em São Paulo, eles enfrentaram dificuldades adicionais para garantir os contratos de aluguel, prática habitual no mercado. Em face da vulnerabilidade financeira dos refugiados e do fato de não terem laços familiares no país, qualquer forma de garantia contratual representava um grande obstáculo para a celebração desses contratos.

Os relatos são diversos sobre essa questão, uns ocuparam os prédios abandonados em São Paulo³⁸⁶, outros conseguiram que familiares enviassem dinheiro para negociarem com os locadores o depósito antecipado do aluguel, ou conseguiram abrigo provisório em organizações da sociedade civil como a Cáritas. Enfim, cada um conseguiu, a sua maneira e com muita dificuldade, superar esse desafio inicial.

Entrevistado 06: Cáritas, passamos três dias em um hotel, depois um mês dormimos na Cáritas. **Entrevistadora:** na Caritas? **Entrevistada 07:** aqui não tem família, não tem amigas, não tem nada, dormimos na Cáritas, depois de um mês ele conseguiu emprego e fomos morar na Liberdade, no Glicério, porque lá ele não precisava pagar três meses de depósito. Todo apartamento precisava de seguro (depósito), o seguro-fiança. No Glicério não precisa, só paga mesmo o mês. todo mês paga. (pagamento mensal). **Entrevistadora:** e quem falou para vocês da Caritas? **Entrevistado 06:** um amigo. (falou para ir andando, pertinho).

De forma geral, a experiência que eles tiveram em hospitais públicos pelo SUS foi positiva. Todavia, o problema de comunicação em português foi recorrente, já que os servidores nos hospitais se comunicavam apenas em português e esse fato trouxe alguns transtornos. Dois dos entrevistados tiveram experiências que demonstram que os serviços de saúde públicos, pelo menos da região onde foram atendidos, não estavam preparados para atendimentos em outros idiomas.

A Entrevistada 09, por não saber falar português, teve o atendimento negado por uma médica, conforme relata:

Entrevistado 08: Então, essa é uma coisa de pessoa, né?! A gente passa a um pessoa muito boa, mas vezes pessoas ruim, só que é muito pouco quando você vai lá tudo. Uma vez uma médica recusou de tratar ela (aponta para

³⁸⁶ O documentário “A Era Hotel Cambrigde” da direção de Eliane Caffé retrata de forma fidedigna essa realidade. ERA Hotel Cambrigde, 2016.

Entrevistada 09). **Entrevistadora:** Da [Entrevistada 09]? Por quê?. **Entrevistado 08:** Ah, porque ela não fala português. **Entrevistada 09:** Troco o outro médico. **Entrevistadora:** Não acredito. **Entrevistado 08:** Eu quis processar ela, só que ela foi... **Entrevistadora:** Mas ela falou: "não vou atender ela, porque ela é árabe"? **Entrevistado 08:** Ela não fala português. **Entrevistada 09:** Agora troco, outro mulher

Em outro caso, o parto da esposa do Entrevistado 12, só não foi com total ausência de comunicação entre a equipe e a atendida, pois eles procuraram no hospital alguém que tivesse determinado nível de inglês e que pudesse ajudá-los na interlocução. Assim relata:

Entrevistadora: Melhor? Tá. E você acha que eles se prepararam, por exemplo a sua esposa, ela teve um filho sem falar português direito. Tinha alguém lá que ajudasse com a língua, ou não? **Entrevistado 12:** Não. Foi como ela sorte, tinha uma enfermeira fala pouco inglês. **Entrevistadora:** Aí, ajudou. **Entrevistado 12:** Com sorte, né, caiu. Ou eles se procurou pra um fala, a gente não sabe, mas ela veio na sala dela.

À exceção desses dois casos relatados nas entrevistas, o sentimento geral é de que foram bem atendidos e tratados igual a todos os brasileiros. O fato de não existir um plano específico de atendimento em saúde para refugiados, não foi visto de forma negativa. Foram ainda relatados pelos entrevistados as questões como longas filas para atendimentos e exames, porém, por serem problemas inerentes ao sistema de saúde público, e não específicos ao atendimento de refugiados, tais questões não tem tamanha relevância para os fins deste trabalho.

Entrevistadora: E vocês acham que teve nesses serviços que vocês foram de hospital, escola, vocês acham que tiveram uma preparação deles pra atender vocês que são refugiados ou eles trataram igual se vocês fossem um brasileiro. **Entrevistado 09:** Igual um brasileiro, igual. **Entrevistadora:** É? Mas vocês acham que precisaria ter um tratamento diferenciado... **Entrevistado 09:** "No", "no". **Entrevistadora:** Porque vocês são refugiados? **Entrevistado 09:** "No", nada. Eu acho que tá certo assim pra mim. Tem que tratar normal.

Com relação à educação, foi possível avaliar a questão sob três aspectos distintos: (i) o ensino da língua portuguesa; (ii) a validação de diploma do ensino superior para os que já havia completado a graduação da Síria; e (iii) o acesso à educação aos filhos dos entrevistados. O primeiro item, considerado um dos maiores desafios dos refugiados

entrevistados, foi quase que inteiramente suprido pela sociedade civil no momento de chegada do refugiado³⁸⁷. A rede de ONG's fortaleceu o fornecimento dessas atividades, com a disposição de aulas frequentes de português para tentar amenizar a demanda emergencial do refugiado em se inserir na sociedade. Sem português, eles não conseguiriam emprego, nem compreender os servidores públicos nas diversas instâncias, entre os outros desafios já mencionados.

Entrevistado 01: Eu estuda muito, eu estuda, eu faz curso na Mesquita, outro curso na Bibli-ASPA, fez outro cursos de prefeitura para imigrante, outro curso particular eu fez, eu já fez curso particular também.

O processo de validação de diploma, também se mostrou um desafio, de acordo com a análise realizada no capítulo 3, para os refugiados sírios, que chegaram ao Brasil com o ensino superior completo ou em vias de finalizar os seus estudos. Dos 13 entrevistados, 6 possuíam o ensino superior completo e 4 tiveram que interromper os estudos em função da guerra. A validação de diploma de ensino superior para estrangeiros em geral, antes mesmo da chegada dos refugiados sírios, já era alvo de críticas. Os processos demoravam mais de 2 anos para serem analisados, sem critérios e procedimentos claros, com altos valores de taxas e traduções juramentadas exigidas para formalizar o pedido e, por fim, não havia garantias sobre um resultado positivo. Assim relata o Entrevistado 01:

Entrevistado 01: (...) meu diploma conseguiu, fez o validação do meu diploma, esse muito difícil para mim, muito tempo, fica mais de um ano e seis meses e não conseguia, fez revalidação para mim, e ninguém ajuda de mim, ninguém sabe, Cáritas, eles falam: "Espera [nome ocultado propositalmente], espera". Eu faço sozinho para USP, até chegar no lugar, me fala, você precisa sentar, fazer uma prova, paga 1.560,00 reais. 1.560,00, tipo dois salários para mim, precisa trabalhar 6 meses para guardar, 1560,00 reais para fazer revalidação do meu diploma. Precisa também fazer tradução, fazer tradução do meu diploma, tudo tem que paga, paga muito.

Diante de toda a vulnerabilidade já apresentada acima, a solicitação para validação de diploma dos refugiados estava aquém de qualquer possibilidade. Sempre em luta de melhorias, a sociedade civil atuante com a temática do refúgio, passou a demandar algumas

³⁸⁷Cadastro SÃO PAULO. Prefeitura Municipal, 2015. Última atualização do cadastro em 2015.

mudanças específicas para os refugiados, dentre elas, a isenção das altas taxas³⁸⁸. Além disso, a parceria de entidades da sociedade civil com a ACNUR, iniciaram 2017 um programa para ajudar os refugiados a obterem a validação de diploma³⁸⁹.

Por fim, o acesso à educação infantil aos filhos dos refugiados foi uma realidade positiva para os entrevistados. Dos 13 entrevistados, 11 declaram ter filhos matriculados em creches ou escolas públicas e consideram que os seus filhos recebem tratamento igualitário aos demais alunos brasileiros. Esse fator tem aspectos positivo e negativo. No caso da Entrevistada 11, um dos filhos adolescentes, vem sofrendo alguns reflexos de ordem emocional por ter presenciado a guerra. Esses traumas, se intensificam quando o filho tem dificuldades no aprendizado na escola:

Entrevistadora: Ah, ele não tá indo pra escola? **Tradutor:** Não porque é muito difícil pra ele. Tá entendendo nada, não tá conseguindo acompanhar. **Entrevistadora:** Qual escola ele tava indo? **Tradutor:** (fala em árabe). **Entrevistada 11:** (fala em árabe). **Tradutor:** Ela tá falando aqui que escola ela não sabe nome, mas ficava no [bairro]. Escola Pública. **Entrevistadora:** Mas ele parou de ir na escola? **Tradutor:** Agora sim. Ela pediu pra escola se ele pode parar, porque ele começou a passar mal, não tem mais, não tem amigos, não tá conseguindo comunicar, ele não tá conseguindo entender. E aí ele volta assim, chateado pra casa. E tem essa situação da saúde, então ela quer isso pra ele, menos estresse. Ela pediu pra escola assim, pra ele parar esse ano, e continuar no começo do ano que vem. Ele tá tentando, eles estão tentando levar ele pra outros lugares, por exemplo, onde eles trabalham, onde eles fazem, assim, só pra ter mais conexão com a língua, com essas coisas.

A realidade de uma criança e jovem que passou por traumas intensos – vivenciaram a guerra, a perda de familiares e amigos, a ruptura com o país e a com a língua – deveria ser considerada no âmbito escolar, nos diversos aspectos do aprendizado, no processo de socialização, entre outros. A dor das crianças e dos adolescentes de maior complexidade na maioria das vezes, deveria ser fator relevante em casos como o narrado. A dificuldade em relatar esses traumas foi identificada durante as entrevistas com refugiados adultos.

Por outro lado, o tratamento igualitário teve reflexos positivos na opinião dos Entrevistados 3 e 4 ao testemunharem a experiência de suas filhas na escola. Eles enfatizam o fato de que as suas filhas, por serem árabes, não sofrem preconceito dos seus colegas e das professoras.

³⁸⁸ Destaca-se a Lei Estadual de São Paulo que prevê expressamente a isenção de taxas para refugiados residentes no Estado, conforme visto no capítulo 3.

³⁸⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR), 2018.

Entrevistada 03: E agora o tratamento, o tratamento, como se diz, é alegre, há brincadeiras e lá as escolas são diferentes, não são como as escolas daqui. Entrevistado 04: as escolas são tristes. **Entrevistadora:** E isso não te incomoda? se eles tivessem, talvez... **Entrevistada 03:** não, elas estão muito felizes, quando eu e meu marido estamos conversando sobre voltar para a Síria as minhas filhas falam "mamae!". **Entrevistadora:** OK, vocês vão ficar. E o que elas fazem na escola aqui que não faziam lá? **Entrevistada 03:** eu vejo aqui, que a professora ama as minhas filhas e elas amam a professora, eu não sei, não porque elas são diferentes dos seus amigos, meninas da arábia, ou algo, não... elas estão felizes. tudo, elas vem e contam o dia delas, o que fizeram o que fizeram, "skate".

O tratamento igualitário entre os brasileiros e os refugiados, mencionado na maioria das entrevistas, em ambientes como hospitais, receita federal e escolas trouxe informações sobre a interpretação dos refugiados em relação aos programas sociais e serviços públicos acessados. Foi possível perceber que todos eles têm plena consciência do que são programas/serviços exclusivos para refugiados e o que são programas/serviços para brasileiros acessíveis aos refugiados. O exemplo claro sobre essa temática foi o benefício concedido pelo Programa Bolsa Família:

Entrevistadora: Tá. E tudo que você teve ai, você sabe diferenciar o que foi o que o governo deu e o que foi ONG que deu? Você sabe... **Entrevistada 02:** O governo não dá nada. **Entrevistada 02:** O governo só essa bolsa-família tava dando. Só. **Entrevistadora:** Não, e o hospital, né? E a escola. **Entrevistada 02:** "Sí", mas esse é igual o brasileiro, não porque sou refugiada. **Entrevistadora:** Entendi. **Entrevistada 02:** Todo mundo ganha bolsa-família , tudo igual. Mas ONG ela dá porque não é só pra nós refugiados, não porque nós... normal.

Destaca-se, nesse ponto, um avanço na temática de políticas públicas de refúgio. O programa Bolsa Família, no âmbito da sua estrutura, abrangeu os refugiados, mesmo diante de suas especificidades, como sujeitos elegíveis ao benefício. Embora tal inserção tenha gerado uma reflexão acerca da vulnerabilidade e da necessidade de programas específicos para as demandas dos grupos relacionados, o aproveitamento de um programa social já estruturado e em funcionamento há décadas conseguiu atender as demandas de um público particular, sem que projetos específicos ou novas estruturas fossem criados. Essa estratégia pode ser interessante justamente pelo fato de que os fluxos migratórios são inconstantes e complexos, e utilizar estruturas já existentes pode ser um caminho para evitar a criação de outras novas que

seriam utilizadas momentaneamente ou por períodos determinados, a cada novo fluxo migratório de refugiados.

Além do Bolsa Família, foram identificados outros programas pontuais, tais como a doação de leite, gás e cesta básica por órgãos públicos:

Entrevistada 03: Sim, nós pegávamos leite do Governo, para as nossas filhas. Elas traziam muitos sacos de leite, quando elas eram menores, mas hoje em dia as regras mudaram e elas não trazem mais para a família toda, mas, sim, somente para ela (filha menor).

Entrevistada 02: Sabe, eu já tinha bolsa família depois... depois de um ano e pouco também... como algumas pessoas fala "tem bolsa-família, vou e já faz cadastro". Vou lá na CRAS, vou conseguir aqui com o governo bolsa-família, cesta básica cada mês. Governo antigo ele dava pra nós cesta básica, cartões de Carrefour pra comprar algumas coisas e tem leite. Mas esse governo novo, ele parou tudo (risos).

Conseguir ser beneficiário e usufruir dos serviços e programas públicos mencionados acima também dependia da sociedade civil. Se tinham pouco conhecimento sobre o processo de solicitação de refúgio, primordial para a sua permanência no Brasil, as demais informações chegaram ao seu alcance, em algumas vezes, depois de um ano de sua chegada no país.

Todos os entrevistados mencionaram que souberam desses programas e benefícios por seus amigos ou pelas ONG's que frequentavam para curso de português ou outras atividades.

Entrevistadora: Quem lhe disse sobre todos esses benefícios? **Entrevistada 03:** Um amigo Sírio nos explicou algumas coisas, como por exemplo, relacionado com saúde nós deveríamos procurar o SUS, e lá quando eu fui o médico me atendeu, receitou remédios, ele foi muito solícito. E sobre o bolsa família, outro amigo que nos passou as informações. **Entrevistadora:** E sobre a escola, protocolos, polícia federal. **Entrevistada 03:** o amigo Sírio, ele nos explicou que imediatamente após a nossa chegada nós deveríamos ir resolver estas questões.

Entrevistadora: E quem que te ajudou a descobrir tudo isso que você teve acesso? Sus, bolsa família? Quem foi te falando? Quem te ajudou? **Entrevistado 01:** Com amigos. Eu tira sozinho. Onde tem lugar para tirar Bolsa Família, chama CRAI, onde tem cartão de SUS no mesmo ponto de saúde eu tirei. Não na verdade, cartão de SUS eu tirei na Mesquita Brás. Eles arruma com o governo, eles vem na Mesquita, tudo. Mas tem pessoas no posto de saúde mesmo, tem muita pessoa...passa no posto e tira cartão de SUS. **Entrevistadora:** E nesses lugares que você foi para tirar CPF, quando fez sua cirurgia...**Entrevistado 01:** Tudo com amigos. Meu amigos, Cáritas dá para mim endereço só...

Diante desses relatos, é possível verificar que as ONG'S e a sociedade civil foram importantes para a adaptação dos refugiados e o enfrentamento diário de desafios, desde a chegada do até o seu estabelecimento. Os serviços e programas teoricamente disponíveis não foram utilizados desde o início por uma questão de conhecimento. O discurso dos entrevistados quando mencionam a ajuda da sociedade civil para acessarem a esses serviços e programas tem um tom de gratidão, porém crítico. Novamente, reconhecem a grande ajuda da sociedade civil nessa questão, mas entendem ser um papel do governo. Eis mais um fator que nutre um sentimento negativo com relação às ações do Brasil.

Cabe refletir, diante dos relatos acima, se todos os serviços públicos e programas sociais acessíveis aos refugiados correspondem à uma política pública específica; ou se tais serviços e programas que atenderam ao grupo de forma pontual e não articulada não chegam a ser consideradas como medidas integrantes de políticas públicas destinadas aos refugiados. A mesma reflexão se põe em relação aos programas já existentes e que foram adequados para abranger o público específico, se eles poderiam ser classificados como medidas específicas para os refugiados e serem inseridos em um quadro de ações coordenadas. A visão dos Sírios sobre essa questão será analisada adiante.

Entrevistado 12: Ah. Agora na verdade, não tem, não tem uma programa ou uma processo para receber refugiados, assim não tem. Não sei agora eles trocou leis, mas em meu tempo, você vem sozinho, você trabalha sozinho, você fez seu documento sozinho, tudo sozinho, sozinho, sozinho. Quando você fez tudo sozinho, cinquenta por cento tudo errado, você vai volta de novo pra fazer. Pra arrumar fica mais difícil do que da primeira, entendeu? Na verdade não tá preparado pra refugiados. A gente fala preparado, a gente não fala que a gente quer casa, pra outros dá pra nós, ou fico dois anos eles paga pra mim. Eu não quero isso, mas mínimo, ter oficina, mostrar pra mim o que eu faço, depois quando eu arrumo meus documentos, outra oficina, explica pra mim o que eu posso trabalho, né. Nesse país por exemplo, você pode trabalhar esse lugar, pode fica cadastrado (registro na CLT), ou não. Não só trabalha e depois de 2 ou 3 meses ou um ano, você sabe que tudo tava errado.

O relato acima resume os problemas enfrentados exatamente como foram desenvolvidos desde o início desse item. A primeira dificuldade é conseguir realizar os procedimentos necessários à regularização documental (Polícia Federal, Protocolo, RNE, CPF, etc.). Em seguida, é conseguir se comunicar minimamente em português nas situações diversas. E, por último, tomar conhecimento sobre as leis, os direitos, programas sociais e

serviços públicos que lhes são assegurados. Superar de forma exitosa esses problemas não elimina as dificuldades existentes na vida do refugiado, porém, fortalece-os no enfrentamento dos desafios. Ainda assim, eles teriam certas questões como a falta de acesso à moradia, ao trabalho, etc.

A ausência de um programa ou projeto consistente a ponto de solucionar tais questões, reforça a falta de perspectivas. Como afirma o Entrevistado 12 “há um programa para refugiados”. No caso dele, além das dificuldades documentais, ele reclama por um maior acesso à informação acerca do que ele poderia, ou não, fazer para trabalhar e quais são os seus direitos.

A referência que faz ao final da fala – “...e depois de 2 ou 3 meses ou um ano, você sabe que tava tudo errado” tem relação com o fato de que no seu primeiro trabalho remunerado no Brasil, ele foi condicionado a manter uma relação informal de trabalho, trabalhando muitas horas diárias e extras, inclusive em domingos e feriados. Ademais, ele não recebeu a remuneração de acordo com as previsões da legislação trabalhista e, somente após 1 ano, ele descobriu que a relação de trabalho não era legalmente correta.

Diante desse relato é possível perceber que a ausência de conhecimento acerca dos direitos básicos não só intensifica os desafios enquanto refugiados, mas também os deixam vulneráveis para que sofram com práticas ilegais, tais como a infração aos direitos trabalhistas.

Sob a mesma perspectiva negativa, a Entrevistado 02 complementa: “*Quando venho aqui, quem me ajuda amigo. Depois quer alguma coisa quem me ajuda: amigo, ONG, amigo, ONG. Governo "no", nada. Foi só na CRAS e depois dois anos e parou tudo.*”. Nesse relato, ela confirma as premissas desenvolvidas ao longo deste trabalho, reiterando que a sociedade civil contribuiu de forma fundamental para enfrentar os desafios, inclusive com uma participação mais expressiva e positiva do que o governo.

O Entrevistado 08 também afirma:

Entrevistado 08: Muita vergonha. Não, agora, nesse ano, pra eu...algumas prefeitura pra dar essa parte, não é?! Agora, só. Antes não tava. Quem tava ajudando na língua aqui: Cáritas, Compassiva, Gênesis Bibli-ASPA. Só que cada um tá fazendo o esforço dele, não é?! Não tem sistema, não tem sistema. Só que assim, cada um tá fazendo um esforço, uma parte pra fazer alguma coisa, não é?! Só que não suficiente pra refugiado. Refugiado vai trabalha, vai estuda, vai ter gente que vai deixar o curso pra sair pra trabalho. Como a gente assim, ou o tempo. O tempo não concorda com o trabalho dele, ou ele chega à casa cansado do trabalho e não vai no curso hoje, não vai para aula, ou ele mora longe ou ele mora perto. Pra mim mesmo, gosto

de aulas de línguas pra aprender a falar, só que é tudo longe pra mim. Eu chego na minha casa seis horas, não adianta ir pra qualquer lugar.

O relato acima demonstra que a ajuda da sociedade é importante, porém não resolve o grande problema da instabilidade. Em sua opinião, garantia de trabalho, de pagamento de aluguel e à alimentação para a sua família, somente poderia vir a ser fornecido por um “sistema para refugiado” promovido pelo governo. Durante a entrevista, esse refugiado declara ter ciência de que o Brasil não teria condições de garanti-los o mesmo que os países Europeus (moradia permanente, salário mínimo, etc.), porém, ele propõe outras ações que poderiam contribuir e minimizar os desafios dos refugiados quando chegam ao Brasil.

Entrevistado 08: Então mínima coisa pode aprender, pode arrumar pra ele quando chega em aeroporto, maior parte de ajuda. Dá lugar pra ele no mínimo três meses, lugar pra ele, não é?! Quando chega um refugiado na Europa ou qualquer lugar, sempre o governo apresenta um pessoa social, não é?! Pra ajudar ele um pouco, pra entrar na comunidade. Essa não existe aqui no Brasil e difícil fazer isso agora. É. Então, mas pra mim eu passei essas problemas, só que eu to falando comum, em geral. Em geral isso que acontece, isso que é importante pra refugiado. Melhor que ele ficar correndo de algum pra ajudar ele, pra andar com ele. Como ele entrou como refugiado, tem que ser um parte do governo. "No" to falando do salário, "no" to falando do lugar para dormir. Só que aí no mínimo essa parte, não é?!

A ação principal proposta, seria disponibilizar pessoas que os auxiliassem desde a chegada no aeroporto. Em suas palavras, uma “pessoa social”³⁹⁰ para as primeiras providências de solicitação de refúgio e documentos, bem como para explicar como “entrar na comunidade”. Ressalta-se que isso seria o mínimo que o governo poderia fazer, já que não tem condições de disponibilizar moradia ou salário mensal.

O Entrevistado 01, ao dar sua opinião acerca do governo brasileiro e o seu tratamento com refugiados, utiliza a Alemanha como referência:

Entrevistado 01: O problema aqui no Brasil, governo aqui Brasil, ele não paga, igual na Europa. Na Europa, os refugiados, eles ganham salário a cada um mês, ganha casa, tem uma casa, uma coisa para eles, também, governo, também arruma uma escola para eles, estudarem língua, deles lá. Meu irmão na Alemanha, o governo arruma para ele, uma escola, precisa ele entrar na escola, fica um ano, dois ano na escola para ele estuda língua, Deutsch, alemão. Também, ele ganha casa, salário todo mês, ele com a esposa dele e a filha dele. Ele não precisa trabalhar, eu preciso trabalhar, eu preciso

³⁹⁰ Referência às profissionais de Serviço Social

trabalhar, estudar, cuida meu documento, arruma, paga aluguel, água, luz, comida, paga tudo. Aqui no Brasil, governo, ele não paga nada. Ele nunca ajuda nada, nem uma cesta básica, acredita?

A opinião dele se relaciona com o relato do Entrevistado 08 acima. Existe uma carga na vida cotidiana, as obrigações para se estabilizar e se manter na cidade, que são acumuladas com as demais obrigações de “ser refugiado”. Então, nesse aspecto, ele afirma que o Brasil não contribui. Como eles já têm diversos desafios cotidianos, conclamam que o governo os auxilie minimamente, por exemplo, mediante o fornecimento de uma cesta básica. Nesse sentido continua:

Entrevistado 01: Ninguém, não tem lugar no governo, eu entra aqui no Brasil, refugiado, tem um escritório, um lugar só para refugiado, para educação, para pagar trânsito, uma coisa, pelo menos, uma coisa... não tem casa tudo bem, não tem salário, tudo bem, arruma para mim emprego, arruma para mim, cartão trânsito, arruma para mim meus documentos para fez meus documentos e ficar tudo certinho em um lugar, não precisa ficar um dia no polícia federal, outro dia para tirar CPF, outro dia no escritório de trabalhar para tirar carteira de trabalhar, outro dia você fez tudo no mesmo lugar, PRONTO. Pego meu passaporte, dou para eles, eles faz todos os meus documentos, pronto, que ...eu acho mais fácil para mim..

Entrevistadora: Tipo um poupa tempo neh? Poupatempo do refugiado?

Entrevistado 01: Verdade, um lugar com tudo, só para refugiado.

Esse relato também afirma que não há um “lugar para refugiado”. Em outras palavras, um centro específico onde os refugiados pudessem resolver de uma vez só e em um único lugar todas as questões que permeassem a sua vida, tais como carteira de trabalho, solicitação de refúgio, Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), cadastro em banco de vagas para emprego, dentre outros³⁹¹. A descentralização dos locais onde os refugiados devem se direcionar ao chegarem no país é desafiadora. Esse centro mencionado pelo entrevistado pode ser

³⁹¹ Uma iniciativa similar passou a ser coordenada com a construção do CIC do Imigrante – Centro de Integração da Cidadania do governo do Estado de São Paulo, conforme matéria. DELFIM, 2014. A inauguração oficial do local foi em 2014, porém até 2017 o Centro funcionava parcialmente, diversos serviços planejados e voltados especificamente para imigrantes e refugiados ainda não estavam em funcionamento, dentre eles, os da Polícia Federal. A Bibli-ASPA, entidade da sociedade civil que atende imigrantes e refugiados formulou reclamações ao Ministério Público Estadual de São Paulo pedindo esclarecimentos acerca do funcionamento parcial do local desde 2014. Matéria FUJITA, 2017. Somente em 2018 o CIC do imigrante passou a funcionar plenamente com os seguintes serviços, conforme declarado pelo próprio CIC: PAT, Banco do Povo, Defensoria Pública Estadual, Acessa SP, Procon, Curso de Português e Espanhol, Polícia Federal (não há expedição de documentos, mas tão somente encaminhamento para a sede do órgão em outra localidade), JUCESP, e cursos diversos profissionalizantes.

interpretado também como um programa ou uma política pública específica para refugiados, que, em sua visão, poderia auxiliar na integração e adaptação dos refugiados.

Conforme se observou até então, a opinião dos refugiados é no sentido de que não há uma política pública específica para refugiados, pelo menos no período em que chegaram no Brasil. Entendem que o Brasil teve a postura de “abrir as portas”, concedendo a solicitação de refúgio, porém que qualquer outra demanda, além da regularização migratória, foi forçosamente suprida pela sociedade civil, entidades de apoio e redes de contato. Não acreditam que foram acolhidos com políticas e programas, mas tão somente com a concessão do refúgio.

Entrevistado 01: Não fez nada. Ele só abriu visto, pega para eles visto, deixa eles virem aqui e mais nada. Só, não dá. Entende, eles colocam, chama até entrada aqui e depois nada. Faz você sozinho. Entende? Coloca você num lugar, vem aqui, vamos comigo, vamos comigo....vai você nadar sozinho....coloca você sua mão até a metade...nada sozinho.

Os benefícios e serviços públicos que eles mencionam em seus relatos não foram contemplados pelos refugiados para compor a sua opinião, pois dizem que foram benefícios e serviços que já existiam para os próprios brasileiros. Estes não deveriam, portanto, ser classificados como uma ações em prol do refugiado, mas tão somente a inserção deles em estruturas já existentes.

Os relatos acima, refletem de forma geral a opinião negativa dos entrevistados acerca das políticas (ou ausência delas) específicas para refugiados. Todavia, no curso das narrativas, foi possível identificar duas considerações importantes: (i) a consciência clara de que o Brasil tem suas limitações, por ser um país em desenvolvimento e ter que lidar com diversos problemas sociais, além da questão do refúgio; e (ii) a liberdade conferida pelo Brasil para que os refugiados possam desenvolver negócios próprios e transitar livremente.

Em muitos discursos, a reclamação sobre a postura do Brasil com relação aos refugiados era seguida de uma consideração importante. Eles sabem da crise que assola o Brasil e o povo brasileiro, envolvendo as questões de segurança pública, os deficientes sistemas públicos, os altos índices de desemprego e pobreza, dentre outros problemas sociais complexos, dos quais eles passam a ser inseridos. Assim, quando mencionaram que recebiam, em muitas situações, um tratamento equiparado ao de um brasileiro, também compreendiam que era o que o Brasil podia proporcionar no momento. Neste sentido: “**Entrevistado 08:** Ele

(país) me deixa, só isso. Só que assim, também injusto pedi mais do que isto. Quando olha pro sofrimento do povo mesmo, tô vivendo melhor às vezes do que outras famílias.”

Essa ressalva, identificada em diversos relatos, permite afirmar que os refugiados conseguiram avaliar o contexto em que estavam inseridos para se posicionarem. Levou-se em consideração as análises críticas sobre o país onde solicitaram o refúgio e, o fato de conseguirem se posicionar dentro de tal contexto, fortalece as suas narrativas –. Assim, continua o Entrevistado 08:

Entrevistado 08: O povo brasileiro não pode ajudar muito, porque cada um tá lutando só pra sobreviver, parte dele. Não dá pra jogar na costa de ninguém, não é?! Então quando alguma ajuda, ele tá fazendo muito esforço pra ajudar. Então, aqui no Brasil quando algum brasileira tá ajudando, ele tá fazendo muito esforço pra ajudar, porque aqui a vida é difícil pra povo. É muito difícil. Então pra quem tá ajudando tá dando muito parte da vida dele pra conseguir ajudar um pouco a outra gente. Só que isso "no" adianta. Não gosto de julgar em cima de costa de ninguém. Então por causa disso, eu prefiro ficar longe. Trabalho e viver, lutar como todo mundo.

Esse relato demonstra a compreensão do refugiado com relação à sua situação e à do espaço onde está inserido. O entrevistado tem gratidão pelas ações solidárias que recebeu dos brasileiros e entende que essas elas vieram de pessoas que também têm grandes desafios a enfrentar. Nesse mesmo sentido o Entrevistado 05 complementa:

Entrevistado 05: Brasileiros são muito bons, eles são abertos, dá para você conversar, todos os países têm o ruim e tem o legal. Eu acho o lado legal, maior que o lado ruim, estou falando como pessoas na vida, pessoas normais. Agora se eu for falar como o governo me trata, está me tratando mal, mas também trata o brasileiro do mesmo jeito, então eu sou igual como um brasileiro.

É possível identificar certo conformismo nos relatos. Demonstram sua insatisfação com relação à ausência de ações específicas voltadas para refugiados, mas se conformam pelo fato de que os brasileiros, em sua visão, não têm sorte melhor.

Além disto, eles chamam atenção à liberdade que o Brasil proporciona para que possam trabalhar, abrir negócios próprios, serem autônomos, dentre outras possibilidades. Para um melhor desenvolvimento dessa ressalva, é preciso compreender que o ponto de vista deles é baseado em experiências de amigos e familiares que estão países europeus. Conforme já referido, muitos mencionaram a Alemanha como um país que criou uma política específica

para acolhimento dos refugiados, com a concessão de diversos benefícios. O próprio Entrevistado 01 relaciona todos os benefícios oferecidos pelo país – casa, salário e escola para aprender o alemão. Sob outra perspectiva, durante um longo período de mais de dois anos, os refugiados estão impedidos de trabalhar, de desenvolver seu próprio negócio e/ou exercer qualquer atividade remunerada.

Esse fato, para os entrevistados é visto de forma negativa. Muitos deles, ao reclamaram da postura do Brasil, declaram ao mesmo tempo, com orgulho, que não querem dinheiro, mas sim oportunidades, assim continua o Entrevistado 01:

Entrevistado 01: (...) não tenho família, mas eu gasto muito, casa, água, luz, celular, comida, trânsito, pelo menos trânsito, uma vaga de trabalho, só, não quero mais. Primeiro que eu entrar aqui no Brasil. Só quero vaga para trabalhar, só trabalhar, não quero dinheiro, quero só que arruma para mim vaga, não quero peixe, quero pescar, esse problema, na verdade.

No Brasil, após receber o documento de identidade Registro Nacional Migratório (Antigo Registro Nacional de Estrangeiro)³⁹², o refugiado pode fazer a solicitação da Carteira de trabalho sem quaisquer restrições. Da mesma forma, pode solicitar o registro de MEI – Microempreendedor Individual para desenvolver negócio próprio com a obtenção de um CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica). Ressalta-se que a Nova Lei de Migração prevê a igualdade entre brasileiros e imigrantes com relação aos direitos trabalhistas e ao direito de empreender:

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:
(...)
XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.³⁹³

Nesse ponto, diferentemente da Alemanha, o Brasil permite que o refugiado busque livremente as oportunidades para melhorar a sua condição financeira. É justamente essa

³⁹² Matérias jornalísticas sobre o tema, com relatos sobre a atuação de refugiados enquanto trabalhadores e empreendedores. SANZ, 2018.

³⁹³ Antes da sanção da Nova Lei também era possível solicitar a expedição da Carteira de Trabalho e solicitar o registro como MEI.

“busca” que os entrevistados intitularam de liberdade. Assim, declara o Entrevistado 05 ao comparar novamente ambos os países:

Entrevistado 05: exato, eles têm limites na vida inteira, por exemplo, eles são refugiados, como refugiados vão receber 600,00 euros, mas vão pagar 300,00 euros de aluguel e viver com 300,00, sem tirar nada até o fim do mês. Eles não têm direito a nada, você não tem casa, não pode ter um carro, nem abrir restaurante, direito a nada, porque ele entrou ilegal no país deles. Está claro que eles (alemães) não querem refugiados ali. O Brasil abriu portas, mas disse: olha eu não posso dar salário, eu não posso, mas se você – e este para mim é um negócio muito inteligente que o Brasil fez- porque se você tem dinheiro e veio para cá é bem -vindo, vem para cá e abre um negócio, abre restaurante e abre o que você quiser, com protocolo está bom. Não tem nenhum problema. (...) Eu não acho que a Europa dá mais ajuda com este salário, não, para mim o Brasil deu liberdade. Para mim não é que ela está me ajudando, se eu abro uma lanchonete, ele (país) está ganhando, mais do que está ajudando, se eu abro uma lanchonete, ela pega taxas de cada pessoa que entra, se eu passo o cartão.

A visão do Entrevistado 05 acima é interessante, pois sintetiza muitos dos argumentos desenvolvidos até então. Ele reconhece as limitações do Brasil em conceder benefícios similares aos oferecidos pela Alemanha, contudo crítica tais benefícios. Na opinião dele, a concessão de salário base para os refugiados e a proibição para que busquem trabalho remunerado, limita o desenvolvimento financeiro e social da vida do refugiado no país, tendo que garantir as suas necessidades com o mínimo. Ele elogia a estratégia do Brasil em garantir essa liberdade empreendedora, o que seria uma “compensação” pelo fato de não oferecer quaisquer outros benefícios aos refugiados, além de contribuir para a economia local, gerando empregos e recolhendo tributos. Nesse mesmo sentido, afirmam os Entrevistados 06 e 07:

Entrevistadora: está bom lá na Alemanha? **Entrevistada 07:** sim, tem casa, dinheiro. **Entrevistado 06:** Brasil é bom para trabalhar, mas juntar dinheiro não. **Entrevistada 07:** na Alemanha não tem direito a trabalhar, não pode trabalhar. Na Alemanha tem um pouquinho de salário, mas não deixa trabalhar, fica em casa. **Entrevistado 06:** eu não gosto de pegar dinheiro do nada (sem trabalhar). Eu gosto de trabalhar. **Entrevistada 07:** depois fica doente sem trabalho. Trabalhar é melhor.

Essa liberdade, no entanto, é arriscada, pois, embora o salário concedido pela Alemanha tenha o potencial de limitar a vida do refugiado, ele protege o refugiado contra a

miséria e extrema necessidade³⁹⁴. Conseguir um emprego ou sucesso em um empreendimento próprio dependem não só do fator de vontade do refugiado, mas do cenário econômico local. Todavia, ainda assim, os Entrevistados 06 e 07 elogiaram dita liberdade, afirmando que preferem trabalhar a receber salário sem exercer qualquer atividade.

Depreende-se que os refugiados entrevistados, mesmo tendo enfrentado altos níveis de vulnerabilidade, ainda assim acreditam em seu potencial e querem lutar para melhorar a sua vida. Em certos casos narrados, mesmo criticando o governo brasileiro, eles se fizeram compreender que o que esperavam do Brasil não era uma assistência incondicional, inclusive financeira, mas ações que atenuassem as dificuldades iniciais e garantissem oportunidades para trabalharem e se desenvolverem.

Inclusive, consideram que a liberdade é essencial para a integração na sociedade. Ao trabalharem e empreenderem, eles interagem com a sociedade civil, praticando o idioma em um verdadeiro intercâmbio cultural e social decorrente das relações de trabalho. Contrapõem à prática alemã de isolar os refugiados em áreas delimitadas pelo programa de acolhimento. Assim a Entrevistada 03 afirma a experiência de sua irmã na Alemanha:

Entrevistada 03: acho que não. Colocam as pessoas longe, não é igual o centro, em locais longe, que não têm pessoas, ela não fala com alemães, não é igual o Brasil, que as pessoas ajudam mais. Alemães não falam com árabes. O Brasil é melhor, porque as pessoas são melhores.

Na visão dos entrevistados, essa prática de isolamento ensejaria o sentimento de ódio na sociedade civil, acompanhados pelo racismo, pela xenofobia e pelo preconceito, uma vez que a sociedade não estaria preparada/habituada para interagir com eles. Ou seja, na prática, as ações que talvez fossem consideradas mais efetivas em termos de integração, do que as praticadas pelo Brasil, acabaram gerando efeitos contrários.

Medidas assistencialistas são elogiadas por eles até certo ponto. A concessão de salários fixos, o isolamento em regiões específicas e a proibição da prática de atividade remunerada prejudicam todas as demais ações oferecidas, uma vez que impedem a integração social. Assim afirma o Entrevistado 12:

³⁹⁴ Em 2016, levantamento realizado confirmou que 70% dos moradores de rua na cidade de São Paulo eram imigrantes. BOEHM, 2018.

Entrevistado 12: Esse é melhor, mas lá eles dá pra eles dinheiro, fica fechado na campo, igual um preso, mas você saiu de campo, você encontra racista, aqui não tem racista. Porque lá mesmo com as (...) ele fica mas não árabe. Fico lá 5 anos, quando ele anda na rua tem racista, aqui não tem. Só pra melhorar, aqui quem é refugiado, a gente tem que mostrar pra ele como ele faz coisa dele mais rápido pra não perde tempo, não precisa sempre com bolsa dele. Viu, mais rápido. Isso muito importante.

Esses dois aspectos são igualmente importantes ao pensar em políticas públicas para os refugiados. Nesses casos, a opinião dos refugiados tem relevância, pois não refletem somente as suas experiências no Brasil, mas comparam, com uma análise crítica, a sua realidade àquela resultante das políticas públicas de outros países.

Pois bem, o que realmente esperavam os refugiados entrevistados quando chegaram ao Brasil? Durante as entrevistas, além de responderem às questões, passavam a prescrever as medidas que acreditavam ser importantes para que o Brasil e a cidade de São Paulo melhorassem o acolhimento de refugiados. Incrivelmente, e apesar da complexidade de suas histórias migrantes, as sugestões que forneceram são relativamente simples se comparadas às dificuldades que enfrentaram no processo migratório. A seguir, três relatos com sugestões relevantes:

Entrevistado 12: Não quero o outro dá pra mim também casa, também dinheiro, também fico fechado. Eu não quero isso, eu quero, ou cara dá pra mim documentos, arruma pra primeira semana meus documentos, próxima semana dá pra mim, por exemplo trabalho. Leva eu pra escolas, acho em dois semanas você arruma meu vida completa, deixa eu.

Entrevistado 08: Não, só que eu acho que errado isso. Tinha que ser as pessoas ali ajudar nesse embate, porque a maioria de refugiado ali, chega aqui, ou fala espanhol, ou fala inglês, ou fala francês ou fala árabe. Acho que a maioria é assim. Não tenho que falar deles. Então, tem que ter na polícia federal gente que ajuda nisso, não é? Porque quem chega ali, estrangeiro, tem que ficar procurando algum pra ajudar. Normalmente quem vai lá pra fazer documento a primeira vez, não vai falar português. Normalmente isso. Quando chega aí não sabe nada, é complicado. Dá pra ele o formulário e fala ai: "enche". Como ele vai encher? **Entrevistadora:** Em português o formulário? **Entrevistado 08:** É, normalmente isso. Então como ele vai preencher, sempre tem que procurar alguma pessoa pra preencher da passaporte. Muita gente tem medo de sair pra lá pra fazer visto. Isso é que falta, só que eles mexem com estrangeiro, "no" acha que "no" tem nada errado. Tá tudo certo. O problema, o problema é só isso, o problema tem que ter alguma pessoa pra ajudar a língua, no idioma. Maioria quem chega de refugiado, não sei essas línguas, o espanhol, o francês, o inglês ou árabe.

Entrevistado 01: Esse muito, ajuda muito pouco, mas precisa, precisa governo, ele paga para mim um cartão de ônibus, para usa metrô/ônibus, ou paga para mim 300 reais para usar metrô/ônibus, por exemplo. Ele pode, governo, ele tem, sabia, ele tem...ele pode pagar para mim um cartão, é uma coisa muito simples, não é ...para eu usar trânsito todo dia, precisa eu, governa ajuda de mim um pouco, ele não paga para mim, casa, tudo bem. Não paga para mim salário: tudo bem. Não tem escola para eu estuda língua português: tudo bem. Mas, trânsito pelo menos, o mínimo é o trânsito. Ou cartão para refugiado, esse cartão só para refugiado, para usar ônibus de graça, igual cartão pessoas idosos, mais velhos. (...) Cartão de ônibus de graça para refugiado, muito importante, pelo menos primeiro ano, primeiro um ano, ou dois ano, primeiro.

Medidas diversas foram sugeridas. Desde tradutores nos serviços públicos, até um cartão de isenção de tarifa de transporte público por um curto período depois de sua chegada, foram proposições que atenuariam as dificuldades de integração e adaptação no país. Nessa mesma linha, propõem melhoras no esclarecimento de informações sobre o funcionamento das instituições e a criação de um setor (ou programa) que os assessore inicialmente para que, com segurança possam adotar as primeiras medidas necessárias à regularização migratória e documental. Mais, a unificação de procedimentos e a articulação de serviços e programas para o atendimento específico de refugiados, a criação de redes para a geração de empregos específicos, a capacitação de servidores de órgãos públicos para o atendimento especializado e o fortalecimento da rede de ensino da língua portuguesa também foram destacados como sugestões essenciais.

Durante o desenvolvimento desse capítulo, procurou-se fazer uma análise dos relatos e promover um diálogo com o conteúdo dos demais capítulos. Nas narrativas, foi possível identificar a visão dos refugiados, tanto das instituições e órgãos públicos, como da legislação aplicável à matéria. A sociedade civil, composta por entidades privadas que promovem o acolhimento e buscam por diversas formas, fortalecer os direitos dos refugiados, cujo papel foi desenvolvido nos capítulos anteriores, merecem destaque, ante os diversos elogios.

A seguir, nas considerações finais, voltar-se-á principais pontos identificados nos relatos acima e que se conectam com a formulação de políticas públicas de integração de refugiados em uma abordagem conclusiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a construção desse trabalho dissertativo, foram identificadas diversas mudanças e transformações, tanto em termos legislativos, quanto no cenário político no que diz respeito ao objeto refúgio no Brasil. Algumas ações pontuais foram criadas, outras se fortaleceram e os fluxos migratórios se reconfiguraram nos últimos anos, com a intensa recepção dos venezuelanos, especialmente nas fronteiras do país.

A despeito dessa evolução, este estudo ateu-se ao recorte metodológico proposto sobre a análise dos fluxos migratórios intensos ocorridos no 2010, especialmente os provenientes da Síria e do Haiti, e das consequências geradas a partir deste fenômeno para o Brasil. Em face das novas demandas desses fluxos migratórios – o qual, pode-se dizer, que corresponde a um fluxo recente na história brasileira –, as instituições federais, estaduais e municipais do país passaram a ser instadas a formular respostas das mais variadas formas.

Em termos legislativos, foram instituídos dois marcos regulatórios importantes, um em âmbito nacional com a Nova Lei de Migração, em 2017, e outro em âmbito local com a Política Municipal para a População Migrante do Município de São Paulo em 2016. Esses marcos trouxeram avanços na garantia de direitos aos refugiados que não foram automaticamente efetivados pelas instituições, órgãos, autoridades e programas governamentais que lidam com a matéria.

Em termos institucionais, as diretrizes políticas internacionais passaram da adesão ao Pacto Global de Migrações para a declaração de retirada do país logo em seguida. Além disto, pode-se afirmar que contribuem à composição de um cenário de avanços e retrocessos: 1. o futuro incerto de alguns órgãos como o CNIG; 2. a existência de certas ações, como a instituição do CRAI, no município de São Paulo; e 3. a inserção de refugiados em políticas públicas sociais já existentes. Analisar esse cenário, em constante transformação e pleno de complexidades, trouxe desafios importantes ao trabalho.

Em todo caso, foi possível verificar, especialmente sob o aspecto legislativo e das ações afirmativas desenvolvidas no período, uma evolução positiva no cenário normativo relacionado aos refugiados, ao considerar os refugiados e imigrantes como sujeitos de direitos.

A descrição do cenário nos capítulos 1 e 2 trouxe o embasamento essencial à análise das ações governamentais formuladas e implementadas em respostas às demandas dos refugiados no capítulo 3. Este referido capítulo, então, foi reservado à contextualização conceitual sobre os aspectos de políticas públicas e as modalidades de integração e à análise crítica das principais ações implementadas no âmbito federal e no município de São Paulo, amparadas em dados oficiais e fontes doutrinárias. Ao confrontar os dados fornecidos por esses capítulos, foi possível perceber a tendência à criação de medidas e ações para responder às demandas urgentes, ao invés de iniciar um processo participativo de formulação de uma política pública específica aos refugiados, na qual fossem consideradas certas circunstâncias, como a vulnerabilidade dos mesmos, as principais dificuldades para que eles conseguissem acessar aos serviços públicos e os seus direitos essenciais.

Diante da análise dessas ações governamentais, confirmou-se que a sociedade civil como um dos principais agentes colaborativos no processo de construção e execução de ações voltadas aos migrantes. Suprindo as lacunas existentes no cenário institucional, tais agentes continuam sendo protagonistas centrais na história migratória do Brasil.

Por fim, as premissas elaboradas a partir das fontes documentais, sobre a insuficiência do cenário institucional e das políticas públicas para a solução dos problemas gerados pelo fluxo migratório, foram contrapostas aos relatos dos refugiados sírios que chegaram, especialmente, entre os anos de 2014 e 2016. Esse diálogo de fontes foi especialmente importante, uma vez que contextualizou o cenário no qual o entrevistado estava inserido quando chegou ao Brasil. Contando unicamente com o Estatuto dos Refugiados e do Estrangeiro (ainda em vigor na época), com certas ações como o CRAI, criada em 2014 e em implementação neste momento, e com a política municipal para imigrante em 2016. Enfim, os refugiados sírios enfrentaram as dificuldades que permeavam os diversos aspectos da sua vida, acentuados pelo problemático acesso à moradia, emprego, documentação, educação, entre outros.

Verificou-se que diversos agentes se articularam para suprir as lacunas da política migratória no Brasil. As ações da sociedade civil, os debates e outras atividades participativas, por exemplo, foram ações que propiciaram a abertura de caminho para a evolução dos direitos dos migrantes (i. e. Nova Lei de Migração) e a sua inserção em programas sociais (como o acesso ao Bolsa Família). Essas dificuldades relatadas nas entrevistas, corroboram também com a afirmação de que inexistiam políticas públicas integrativas quando chegaram em solo brasileiro, mas que, com o passar dos anos, diversas ações passaram a ser desenvolvidas. Os

entrevistados também afirmaram a importância da sociedade civil para exercerem seus direitos e se sentirem acolhidos no país.

A compilação dos elementos analisados, seja no quadro jurídico-institucional, no campo conceitual da formulação das políticas públicas ou nos relatos dos refugiados entrevistados, contribuirá à formação o registro histórico e acadêmico da recepção dos refugiados sírios pelo Brasil. E a expectativa é que eles possam servir como elementos para a construção de ações e políticas públicas relacionadas à matéria e os respectivos aperfeiçoamento.

A partir da análise do diálogo entre as diversas fontes documentais e orais, e a forma como a temática dos refugiados sofreu alterações ao longo dos últimos anos, algumas proposições surgiram com o objetivo de, dentro das limitações existentes, elas possam ser aproveitadas nos campos férteis para o desenvolvimento e a evolução dos estudos voltados à melhoria nas condições de vida dos refugiados.

A primeira delas é a importância da participação do próprio refugiado na melhoria das estruturas e programas já existentes e na construção de novas políticas públicas específicas para a sua integração nas diversas modalidades, incluindo a cultural, social e econômica. O primeiro estágio dessa participação seria interpretar o refugiado como sujeito de direitos nos atuais textos legislativos. Passando de “intruso e risco à segurança nacional” para titular de direitos e garantias legais, que os refugiados e imigrantes pudessem efetivamente reconfigurar o seu papel na sociedade, ao menos em termos legislativos.

Exemplos importantes, que podem se tornar embriões para uma mudança efetiva, são os conselhos participativos no município de São Paulo que permitem que os refugiados e os imigrantes participem enquanto membros. No caso do Conselho Municipal de Imigrantes da prefeitura de São Paulo, somente os refugiados e os imigrantes podem votar e serem votados para compor o órgão.

No âmbito da esfera pública, ou seja, sob a coordenação das secretarias municipais, esses conselhos se constituem em verdadeiras arenas de debates, participação, permitindo, inclusive, a articulação de demandas, com total poder de voz conferido aos refugiados e imigrantes. Esses exemplos demonstram que a evolução do tema pode ser considerada por para de todos os atores envolvidos, e não somente por meio do controle e soberania estatal.

Conferir a participação de diversos atores envolvidos na formulação das políticas públicas é de extrema importância, como se pode concluir do capítulo 3. A interação, a troca de ideias e os debates entre o público e o privado são medidas que devem ser estimuladas. Porém, conferir voz ao principal interessado no desenvolvimento dessa política pública, é

garantir uma maior efetividade na sua construção, levando em consideração as solicitações dos próprios beneficiários. Ou seja, que o refugiado seja também protagonista da construção da ação que lhe será especialmente destinada.

Nesse cenário, até mesmo o conceito de integração e qual caráter deve ser conferido às ações integrativas (cultural, social, econômico, etc.), bem como a forma de avaliação das medidas tomadas e os critérios para definição do sucesso, são elementos que podem ser trabalhados com a ajuda dos próprios refugiados, ou pelo menos garantir a sua participação ativa.

A segunda abordagem, intimamente ligada à primeira, é justamente identificar a importância da evolução dos direitos políticos dos refugiados e a obtenção da cidadania, como forma de ampliar a sua participação nas diversas esferas mencionadas acima. Com diretrizes expressas desde a Convenção de 1951, esses direitos pouco evoluíram entre os países, que consideraram essa solução como a última opção dentre o rol das medidas duráveis proposto no cenário internacional.

É certo que a demanda de eleitores tem forte influência no cenário político e no processo decisório, especialmente no que tange à inserção de assuntos específicos na agenda governamental e na formulação de alternativas. Nesse cenário, foi possível verificar durante o trabalho que a sociedade civil formada por brasileiros com direitos políticos serviu como interlocutora das demandas de refugiados e imigrantes.

Durante os processos legislativos da Nova Lei de Migração e da Política Municipal, bem como nas ações pontuais de melhorias na validação de diplomas, na capacitação de agentes públicos, entre outras, ficou clara a importância da presença da sociedade civil e a sua articulação, inclusive política, para que essas demandas se concretizassem. A participação de refugiados e imigrantes nessas etapas também foram identificadas, na maioria das vezes, em conjunto com a sociedade civil (ONG's, associações, coletivos, acadêmicos, etc.), formando uma pluralidade de atores e demandas.

A ausência de direitos políticos, além de enfraquecer a demanda dos refugiados na disputa política com outras demandas populares, também contribui para desmotivar o envolvimento dos refugiados e imigrantes nas suas diversas formas. Nesse cenário, o protagonismo do refugiado na formulação das próprias demandas e na construção de alternativas, passa a ser terceirizado e intermediado, razão pela qual o direito político contribuiria para a legitimação das demandas feitas diretamente por refugiados.

A terceira abordagem, relacionada aos aspectos mencionados nos primeiros capítulos, diz respeito aos estudos e as formas de institucionalização das ações, programas e

políticas públicas que foram e vierem a ser construídas com o objetivo de fortalecer os direitos já conquistados pelos refugiados e de garantir a continuidade de medidas integrativas.

É certo que os aparatos legislativos avançaram favoravelmente na garantia de direitos a essa população específica, porém ainda necessitam de aperfeiçoamentos. Todavia, a mera previsão legal não garante que as medidas integrativas serão articuladas e aplicadas de forma imediata e eficaz. Um exemplo visto neste estudo diz respeito ao artigo 120 da Nova Lei de Migração, que, embora preveja a criação de uma Política Nacional para Migrantes, Refugiados e Apátridas, até o momento inexistente um esboço em construção. Inclusive, a previsão legal também não garante a continuidade das ações e dos programas em curso.

No que diz respeito à institucionalização, um dos principais efeitos é garantir que as ações e programas implementados se tornem “políticas de Estado”, revestidos de um caráter perene, ou menos instável e que consigam perquirir seus objetivos, sofrendo menos impactos em função de alterações e tendências de novos governos. Diferentemente das “políticas de governo”, as suas estruturas conseguem se impor aos novos rumos políticos e governamentais por meio da utilização de diversas forças institucionais, conferindo maiores chances de que suas ações perpetuem.

De forma abrangente, a primeira e a segunda abordagem são elementos intrínsecos à institucionalização ora proposta. A criação e fortalecimento de espaço de debates, a garantia do poder de voz e de articulação ao refugiado, legitimando-o no cenário político, são formas que contribuem para a construção de políticas de estado.

As proposições formuladas são somente alguns exemplos que podem contribuir para ampliar o vasto cenário de possibilidades, hipóteses e oportunidades dos estudos migratórios. As razões que levam à construção de uma política pública são complexas e precisam ser refletidas profundamente. Os fenômenos migratórios em crescente evolução e impacto, criam demandas constantes, que devem ser enfrentadas por meio de análises dinâmicas e multidisciplinares. Todavia, não obstante as novas reconfigurações migratórias identificadas, é importante compreender o acúmulo de conhecimento e história migratória já escritos pelo país.

Essas últimas considerações tiveram por objetivo final estimular a reflexão para o desenvolvimento da matéria, especialmente pelo diálogo das fontes utilizadas no presente trabalho, e provocar a adoção de medidas integradas que colaborem ao cenário migratório brasileiro, bem como ao aperfeiçoamento das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Simon. **Failure to Protect: Syria and the UN Security Council**. Global Centre for the Responsibility to Protect, 2015

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Dados sobre Refúgio. Genebra, 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/06/19/mais-de-68-milhoes-de-pessoas-deslocadas-em-2017-e-essencial-um-novo-acordo-global-sobre-refugiados/>>. Acesso em 13/11/2018.

_____. Deslocamento forçado supera 68 milhões de pessoas em 2017 e demanda novo acordo global sobre refugiados. Genebra: ACNUR 2018. Dados disponibilizados em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/06/19/mais-de-68-milhoes-de-pessoas-deslocadas-em-2017-e-essencial-um-novo-acordo-global-sobre-refugiados/>>. Acesso em 20 nov. 2018

_____. Dados sobre refúgio no Brasil. Genebra: ACNUR, 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em 08 nov. 2018

_____. Após 4 anos de conflito na Síria, Brasil lidera acolhimento de refugiados sírios na América Latina. Genebra: ACNUR, 2015. Disponível em: <[http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/apos-4-anos-de-conflito-na-siria-brasil-lidera-acolhimento-de-refugiados-sirios-na-america-latina/?sword_list\[\]=s%C3%ADria&no_cache=1](http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/apos-4-anos-de-conflito-na-siria-brasil-lidera-acolhimento-de-refugiados-sirios-na-america-latina/?sword_list[]=s%C3%ADria&no_cache=1)>. Acesso em 08 set. 2017.

_____. Construindo Comunidades de Prática para Refugiados Urbanos – Relatório da Mesa Redonda do Brazil - ACNUR PDES. São Paulo, 2015. p. 13. 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 20 dez. 2018.

_____. Conclusão pela extensão do conceito de refugiado, considerando a definição já adotada na Convenção de Genebra de 51 e no Protocolo Adicional de 1967, nos termos do item III, parágrafo terceiro da Declaração. Genebra: ACNUR, 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em 13 set. 2017.

_____. Organização Compassiva ajuda refugiados a reconstruírem suas carreiras no Brasil. Brasil: ACNUR, 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/01/30/organizacao-compassiva-ajuda-refugiados-reconstruirm-suas-carreiras-no-brasil/>>. Acesso em 10 jan. 2019

ARAÚJO, José Renato de Campos. Políticas Públicas, Estruturas Estatais e Migrações no Brasil. In **Imigração Haitiana no Brasil**. p. 385, 2016.

BAENINGER, Rosana; FERNANDES, Duval (coord.). **Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2017.

BAENINGER, Rosana. Migração Transnacional: Elementos Teóricos para o Debate. **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí, Paco Editorial: 2016.

_____, Rosana (Coord.). **População Refugiada**: retrato das condições de vida das famílias em São Paulo e Rio de Janeiro. Campinas: Nepo/ Unicamp, 2008.

BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana; AYDOS, Mariana Recena. Condições de Vida da População Refugiada no Brasil: divulgação da pesquisa de campo e resultados preliminares. Anais do V Encontro Nacional de Migrações. Campinas: Nepo/Unicamp, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Livraria Fontes Martins, 1972

BAUMAN, Zygmunt. **Amor Líquido**: Sobre a fragilidade dos laços humanos. Zygmunt Bauman; tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

BOEHM, Camila. Migrantes são mais de 70% da população em situação de rua na capital paulista. **EBC Agência Brasil de Comunicação**, São Paulo, 24 abr. 2016.

Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-04/migrantes-sao-mais-de-70-da-populacao-em-situacao-de-rua-na-capital>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRANT, Danielle. MANTOVANI, Flávia. FERNANDES, Talita. ONU confirma ter recebido carta avisando de que Brasil deixaria pacto de migração. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/onu-confirma-ter-recebido-carta-avisando-de-que-brasil-deixaria-pacto-de-migracao.shtml>>. Acesso em 11 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer ao Projeto de Lei Nº 2516, de 2015. Institui A Lei de Migração" (Altera O Decreto-Lei Nº 2.848, de 1940 e Revoga As Leis Nº 818, de 1949 e 6.815, de 1980), e Apensados. **Diário Oficial da União**, Brasília, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B5EE3DB1F1FC3557AF89716ACAE4ECD8.proposicoesWebExterno2?codteor=1393146&filename=Tramitacao-PL+2516/2015>. Acesso em 24 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 7, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2013.

Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127792>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Defensoria Pública da União. DPU em SP realiza audiência pública sobre regulamentação da Lei de Migração. São Paulo: DPU, 2018. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/noticias-sao-paulo/293-slideshow-dndh/40833-dpu-em-sp-realiza-audiencia-publica-sobre-regulamentacao-da-lei-de-migracao>>. Acesso em 15 dez. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 9.199 de 20 novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração...**Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov.

2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm, acesso em 19/12/2018.

_____. Senado Federal. Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017. Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 288, de 2013 (nº 2.516/15 na Câmara dos Deputados), que “Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 mai. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>. Acesso em: 23 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 1980). Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160804001320000.PDF#page=154>>., p. 157.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais...**Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 17 jul. 2017.

_____. Decreto nº 9.277 de 05 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 fev. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9277.htm>. Acesso em 15 dez. 2018

_____. Decreto nº 9.199 de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm>. Acesso em 15 dez. 2018.

_____. Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 mai. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/L13445.htm>. Acesso: 17 jul 2017.

_____. Portaria Normativa nº 22 de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 dez. 2016. Disponível em: <[http://carolinabori.mec.gov.br/arquivos/Portaria Normativa n 22 de 13.12.2016.pdf](http://carolinabori.mec.gov.br/arquivos/Portaria%20Normativa%20n%2022%20de%2013.12.2016.pdf)> Acesso em 10 jan.2019.

_____. Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**,

Brasília, 23 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso: 17 jul. 2017.

_____. Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 fev. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm>. Acesso em 15/12/2018.

_____. Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981. Regulamenta a lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm>. Acesso: 17/07/2017

_____. Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 ago. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. Acesso: 17 jul 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de política pública em direito. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

_____, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais** (BIB), 61, 2006.

CARAZZAI, Estelita Hass. Governo Trump separa mães imigrantes ilegais de seus filhos na fronteira. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 mai. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/05/governo-trump-separa-maes-imigrantes-ilegais-de-seus-filhos-na-fronteira.shtml>>. Acesso em 13 nov. 2018.

CÁRITAS BRASILEIRA. **Quem Somos e Histórico**. Brasília: CÁRITAS BRASILEIRA. Disponível em: <<http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico>>. Acesso em 10 set. 2017.

CARNEIRO, Cynthia Soares. Migrações internacionais e precarização do trabalho: o contexto global, os acordos de residência do Mercosul e os imigrantes sul-americanos no Brasil. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 26, 2017. p. 337-374.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Cidadão do Mundo. O Brasil diante do Holocausto e dos judeus refugiados do nazifacismo (1933-1948). São Paulo: Perspectiva: Fapesp, 2010.

_____, Maria Luiza Tucci. Migrações Forçadas: o racismo como elemento mobilizador. In CARNEIRO, Maria Luiza Tucci; HIRANO, Sedi. **Histórias Migrantes: um mosaico de nacionalidades e múltiplas culturas**. São Paulo: Humanitas: FAPESP, 2014.

CONHEÇA os muros pelo mundo que tentam barrar imigrantes. **Época Negócios**, Rio de Janeiro, 29 jan. 2017. Disponível em:

<<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/01/conheca-os-muros-pelo-mundo-que-tentam-barrar-imigrantes.html>>. Acesso em 13 nov. 2018.

CONTIGUIBA, Marília Lima Pimentel. CONTIGUIBA, Geraldo Castro. Fronteiras e Aspectos do rito de mudança de Categoria Jurídico-Política dos Sujeitos Haitianos em Mobilidade Transnacional no Brasil. **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí, Paco Editorial: 2016.

COSTA, Paulo Manuel. A política portuguesa de integração dos imigrantes: uma análise dos dois primeiros planos de integração. In **Políticas de Igualdade e Inclusão: Reflexões e Contributos I**. Backstrom, Barbara et al. Portugal: CEMRI Universidade Aberta, 2016.

CRISP, Jeff. **The local integration and local settlement of refugees**: a conceptual and historical analysis. Working paper. Nº 102. UNHCR: Geneva, Suíça, 2004.

CRUZ, Rodrigo Ayupe Bueno. A comunidade árabe de Juiz de Fora (MG) e a sua pluralidade identitária. Caminhos da Migração: memória, integração e conflitos. Organizadores, Helion Pova Netto ... et al.. 2. ed., E-book. São Leopoldo: Oikos, 2015.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984. Conclusões e Recomendações In: **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. ACNUR Brasil. p. 97-102.

DELFIM, Rodrigo Borges. **Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços**. **MigraMundo**, São Paulo, 21 nov. 2017. Disponível em: <<https://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>>. Acesso em 15 dez. 2018.

_____. **São Paulo passa a contar com o CIC do Imigrante na Barra Funda**. São Paulo: MigraMundo. 16 dez. 2014. Disponível em: <<https://migramundo.com/sao-paulo-passa-a-contar-com-o-cic-do-imigrante-na-barra-funda/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

ERA Hotel Cambrigde. Recife: Aurora Filmes, 2016. 1 DVD (99min): son.,color.:(Aurora Filmes. Nacional).

FARAH, Paulo Daniel Elias. **Deleite do estrangeiro em tudo o que é espantoso e maravilhoso: estudo de um relato de viagem bagdali**. Rio de Janeiro, Caracas, Argel: Fundação Biblioteca Nacional, Biblioteca Nacional de Caracas, Biblioteca Nacional de Argel e Edições Bibli-ASPA, 2007.

_____. Árabes e descendentes no Brasil: das primeiras presenças no país à renovação cultural na América do Sul. In: **Presença Árabe na América do Sul**. São Paulo: Edições Bibliaspa, 2010.

_____. “Combates à xenofobia, ao racismo e a intolerâncias” in **REVISTA USP**, v. 114, 2017.

FERNANDES, Duval, FARIA, Andressa Virgínia de. **A diáspora haitiana no Brasil: processo de entrada, características e perfil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. p.104.

FERREIRA, Aloysio Nunes. **Projeto de Lei nº 288, de 2013**. Institui a Lei de Migração, regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, estabelece normas de proteção ao emigrante brasileiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4000221&disposition=inline>>. Acesso em 09 jul. 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 2.516, de 2015**. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0CC848CB3112EA07EB901E93AA1CC6C7.proposicoesWebExterno1?codteor=1474391&filename=Tramitacao-PL+2516/2015>. Acesso em 22 jul. 2017.

FUJITA, Gabriela. Após arrecadar R\$ 7,8 mi, centro para imigrantes em SP funciona pela metade. **UOL**, São Paulo, 23 fev. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/02/23/apos-arrecadar-r-78-mi-centro-para-imigrantes-em-sp-funciona-pela-metade.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

GERALDO, Endrica. O Combate contra os “quistos étnicos”: identidade, assimilação e política imigratória no Estado Novo. **Locus: Revista de História, Juiz de Fora**, v. 15, n. 1. p. 171-187, 2009

HERBST, n. La Comunidad Internacional y Haiti Una Historia De Desamor. El Rol De La Cooperacion Internacional 1990-2010. *Revista Iberoamericana De Estudios De Desarrollo = Iberoamerican Journal Of Development Studies*: 2013, p. 24 -45

ILLES, P. ; VENTURA, D. F. L. . Qual a política migratória do Brasil?. *Le Monde Diplomatique (Brasil)*, São Paulo, SP, p. 34 - 35, 07 mar. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO AO MAR - IBDMAR. Travessia do Mediterrâneo: o enorme saldo de migrantes e refugiados mortos em 2016. Salvador: IBDMAR, 2016. Dados disponíveis em: <<http://www.ibdmar.org/2017/01/travessia-do-mediterraneo-o-enorme-saldo-de-migrantes-e-refugiados-mortos-em-2016/>>. Acesso em 15 jul. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Brasil: 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/arabes/origem-e-destino-dos-imigrantes.html>>. Acesso em: 11 set. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA (IPEA). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2014-2016). Agência Brasileira de Cooperação – Brasília: IPEA: ABC, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181219_cobradi_2014-2016.pdf> . Acesso em: 10 jan. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. (IPEA). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2011-2013). Brasília: IPEA: ABC, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161017_livro_cobradi_2011_2013.pdf> . Acesso em: 10 jan. 2019.

JUBILUT, Liliana Lira. **O direito internacional dos refugiados e a sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** 1ª ed. São Paulo: Editora Método, 2007.

_____, Liliana Lyra. **Enhancing refugees' integration: new initiatives in Brazil.** Forced Migration Review, v. 35, 2010, p. 46-47

KINGDON. John W. **Agenda, Alternatives, and Public Policies.** 2. ed. Longman, 2003.

_____. **Agenda, Alternatives and Public Policies.** 2. ed. Versão atualizada. : Pearson Education, 2011.

KHOURI, Juliana Mouawad. **Pelos Caminhos de São Paulo: a Trajetória dos Sírios e Libaneses na Cidade.** 2013. 281 f. Tese (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Judaicos e Árabes do Departamento de Letras Orientais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Estudos Árabes. p. 34. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8159/tde-10032014-095235/pt-br.php>>. Acesso em: 17 set. 2017.

KNOWLTON, Clark. S. **Sírios e Libaneses: Mobilidade Social e Espacial.** edição.. São Paulo: Anhambi, 1960.

LEÃO, Augusto Veloso, DEMANT Peter Robert. Mobilização Política e Integração de Migrante no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 31, nº 91, junho 2016. p. 2-20)

LEITE, Larissa. **O devido processo legal para o refúgio no Brasil.** 2014. 350 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-08042016-145056/pt-br.php>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

LIMA, João Brígido Bezerra... [et al.]. Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014). Brasília: Ipea, 2017. 234 p. 33

_____. Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014). Brasília: Ipea, 2017.

LIMA, Maria. Senado aprova polêmica Lei de Migração, com apoio da base e da oposição. O Globo, Rio de Janeiro, 18 abr. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/senado-aprova-polemica-lei-de-migracao-com-apoio-da-base-da-oposicao-21226259>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires, BAENINGER, Rosana. Imigração Haitiana no Brasil e remessas para o Haiti. **Imigração Haitiana no Brasil.** Jundiaí, Paco Editorial: 2016. p. 229 – 251.

MAGALHÃES, Valéria Barbosa; SANTHIAGO, Ricardo. Japoneses, Brasileiro e Judeus: A história oral nos estudos de imigração no Brasil. **Tempos Históricos.** v.19, p. 481-510, 1º sem. 2015.

MARMORA, Lelio. Modelos de Governabilidade Migratória. La perspectiva política en America del Sur. **Revista Internacional de Mobilidade Humana**. Brasília, ano XVIII, nº 35, p. 71-92, jul/dez. 2010. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012004.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política in **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. Editora Unesp e Fiocruz: São Paulo.

MARTES, Ana Cristina Braga. Gestión Pública de la Inmigración en Brasil. **Migración y Políticas Sociales en América Latina**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer - Centro de Estudos, 2009.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MCHUGO, John. **Syria - From the Great War to Civil War**. 1ª ed. Saqi Books: London, 2014

MEIHY, José Carlos Sebe B. **Guia prático de história oral**: para empresas, universidades, comunidades, famílias / José Carlos Sebe B. Meihy e Suzana L. Salgado Ribeiro. São Paulo: Contexto, 2011.

MILESI, Rosita. **Refugiados e Migrações Forçadas**: Uma Reflexão Aos 20 Anos Da Declaração De Cartagena. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_irmarosita.pdf>. Acesso em 18 ago. 2017.

MINAYO, Maria Cecilia de Souza (org.), GOMES, Romeu. **Pesquisa Social**: Teoria, Método e Criatividade. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1994. Edição

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Dados e recursos. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <<http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados>>. Acesso em: 13 nov. 2018

_____. Refúgio em Números. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em 13 nov. 2018.

_____. Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <<http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados>>. <<https://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

_____. Sistema de Refúgio brasileiro. SlideShare, 2016. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016>>., Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Sério pensando o direito nº 57. Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Parceria entre governos garante implantação de CRAI no Rio Grande do Sul. Brasília: Ministério da Justiça, 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/parceria-entre-governos-garante-implantacao-de-crai-em-porto-alegre>>. Acesso em: 17 set. 2017.

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

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL - ONUBR. **Conselho de Segurança aprova fim da missão da ONU no Haiti**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conselho-de-seguranca-aprova-fim-da-missao-da-onu-no-haiti/>>, Acesso em 12 set. 2017.

_____. ONUBR. **Líderes mundiais adotam em NY declaração para defesa dos direitos de migrantes e refugiados**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/lideres-mundiais-adotam-em-ny-declaracao-para-defesa-dos-direitos-de-migrantes-e-refugiados/>>. Acesso em 15 dez. 2018.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL ONUBR. ACBUR: Brasil abriga mais de 8 mil refugiados e 28 mil solicitantes de asilo, destaca governo. Brasília: ONUBR, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-brasil-abriga-mais-de-8-mil-refugiados-e-28-mil-solicitantes-de-asilo-destaca-governo/>>. Acesso em: 07. set. 2017.

_____. ONUBR. Agência da ONU para refugiados retrata crise humanitária síria. Brasília: ONUBR, 2012. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia-da-onu-para-refugiados-retrata-crise-humanitaria-siria/>>. Acesso em 07 set. 2017.

PASINATO, Nicolás. Faltam políticas públicas para refugiados, diz coordenadora de programa de acolhimento no RS. **Sul 21**, Porto Alegre, 02 ago. 2014. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/postsrascunho/2014/08/faltam-politicas-publicas-para-refugiados-diz-coordenadora-de-programa-de-acolhimento-no-rs/>>. Acesso em: 29 out. 2016.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.19, n.3, p.23-33, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n3/v19n3a02.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

PETERS, B. Guy, PIERRE, Jon. **Handbook of Public Policy**. Introduction. London: SAGE Publications Ltd, 2006.

PONTES, Fábio. Sem avisar, governo do Acre volta a enviar haitianos a São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 mai. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/05/1630791-sem-avisar-governo-do-acre-volta-a-enviar-haitianos-a-sao-paulo.shtml>>. Acesso em 14 set. 2017.

PORTELLI, Alessandro. **História oral como arte da escuta**. Tradução Ricardo Santhiago. São Paulo: Letra e Voz, 2016.

REFUGIADOS que chegam ao Brasil enfrentam muitas dificuldades. **Jornal Nacional. G1**, Rio de Janeiro, 12 out. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal->

[nacional/noticia/2015/10/refugiados-que-chegam-ao-brasil-enfrentam-muitas-dificuldades.html](#)>. Acesso em 20 nov. 2018.

REVERTER, Emma. UN Committee against Torture issues new guidelines on asylum seekers' rights. Genebra: UNITED NATIONS, 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2018/02/1003811>>. Acesso em 15 dez. 2018.

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz et al. **Sociologia das Migrações**. Universidade Aberta, Lisboa: 1995.

RODRÍGUEZ, Rafael. **Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração**. Genebra: ONU News. 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>>. Acesso em 15 dez. 2018.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC [Brasília]. CAPES: UAB, 2009.

SABATIER, Paul A. The need for better theories. In: **Toward Better Theories of the Policy Process**. American Political Science Association, 1991.

SACCHETT, Maria. MIROFF, Nick. Antes de muro físico, Trump impõe barreira burocrática contra imigrantes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 nov. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/11/1937538-antes-de-muro-fisico-trump-impoe-barreira-burocratica-contra-imigrantes.shtml>>. Acesso em 13 nov. 2018.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Conselho Municipal de Imigrantes. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/conselho_municipal_de_imigrantes/index.php?p=266084>. Acesso em 15 dez. 2018.

_____. A Coordenação. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/coordenacao/index.php?p=156223>. Acesso em 18 set. 2017.

_____. Imigrantes já podem se cadastrar para os Conselhos Participativos Municipais. São Paulo: Secretaria Municipal de Comunicação, 2014. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/imigrantes-ja-podem-se-candidatar-para-os>>. Acesso em 15 dez. 2018.

_____. Mapeamento dos grupos de imigrantes ou ligados à temática migratória. São Paulo: Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), 2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/2016_mapeamento%20grupos.pdf>. Acesso em 28 nov. 2018.

_____. Mapeamento das Feiras de Imigrantes na Cidade de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Mapeamento%20de%20Feiras%20de%20Imigrantes.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

_____. Prefeitura Municipal. Portas Abertas. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 2018. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/portas_abertas/>. Acesso em 07 nov. 2018.

_____. Política Municipal para a População Imigrante. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 2015. Disponível em:

<http://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909>. Acesso em 18 set. 2017.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Curso de Português Permanente para Imigrantes. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=198952>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. Prefeitura Municipal. Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes. São Paulo: Prefeitura Municipal Direitos Humanos e Cidadania. 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/crai/index.php?p=186976> Acesso em 18 set. 2017.

_____. A Secretaria. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581>. Acesso em 18 set. 2017.

SÃO PAULO (SP). Decreto Nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016. Regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante. São Paulo, 15 dez. 2016. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/ATAS/Decreto%2057533-2016%20-%20Regulamentacao%20PMPI.pdf>. Acesso em 18 set. 2017.

SANZ, Beatriz. No mercado de trabalho, refugiados tem direitos iguais aos brasileiros. **R7**, São Paulo, 19 jul. 2018. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/internacional/no-mercado-de-trabalho-refugiados-tem-direitos-iguais-aos-brasileiros-19072018>>. Acesso em 11 nov. 2018.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

STEPAN, Alfred. State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America. Bringing the State Back in. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SEVERO, Fabiana Galera. O procedimento de solicitação de refúgio no Brasil à luz da proteção internacional dos direitos humanos. **Revista da Defensoria Pública da União**. n. 8. jan/dez 2015, Brasília: DF. p. 35-56

SEYFERTH, Giral et al. **Os estudos da imigração no Brasil: notas sobre uma produção multidisciplinar in Mundos em Movimento – Ensaios sobre migrações**. Santa Maria: Ed. UFSM, 2007

SYRIA: Clashes at mass Damascus protest. **BBC News**, Londres, 15 abr. 2011. <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-13097926>>. Acesso em 07 set. 2017.

SILVA, Gustavo Junger da. Entre ausências e resistências: políticas públicas, escala local e refúgio na cidade do Rio de Janeiro. In: **Migrações: rumos, tendências e desafios**. NETO, Helion Póvoa (Org).et al. Editora Blooms: Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, Paloma Karuza Maroni. O visto humanitário como Política Migratória: o caso da migração haitiana com destino ao Brasil. **A imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

SILVA, Cesar Augusto da. **A política brasileira para refugiados (1998-2012)**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/biblioteca1/Downloads/000912544.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Gilberto Hochman; Marta Arretche; Eduardo Marques (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

_____, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.

SUPREMA Corte dos EUA valida veto de Trump a cidadãos de países muçulmanos. **UOL**, São Paulo, 26 jun. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/06/26/suprema-corte-dos-eua-valida-veto-de-viagem-de-trump-a-paises-muculmanos.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

THOMPSON, Paul. **A voz do Passado: história oral**. Tradução Lólio Lourenço de Oliveira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

THOMSON, Alistair. Histórias (co) movedoras: História Oral e Estudos de Migração. **Revista Brasileira de História**. São Paulo. v. 22, .nº 44. p.341-364.2002

TRUZZI, Oswaldo Mário Serra. **Patrícios: sírios e libaneses em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

UNITED NATIONS. Resolution 2401 (2018). Genebra: UN, 2018. Dados disponíveis em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2401.pdf> .Acesso em 13 nov. 2018.

_____. Syria has done a commendable job ensuring the enjoyment of the right to health of these groups considering the limited resources at its disposal. New York: UN, 2016. Disponível em:

<<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/121/97/PDF/G1112197.pdf?OpenElement>>. Acesso em 07 set. 2017.

_____. Resolution 2254 (2015). Genebra: UN, 201. Disponível em:<[https://undocs.org/S/RES/2254\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2254(2015))>. Acesso em 13 nov. 2018.

_____. United Nations Mission for Justice Support in Haiti (MINUJUSTH). Haiti: UM, 2017. Disponível em: <<https://minujsth.unmissions.org/en/mandate>>. Acesso em 20 nov. 2018.

_____. 6611 th meeting. New York: UN, 2012. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6711>. Acesso em 07 set. 2017.

_____. 6627 th meeting. New York: UN, 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6627&referer=http://www.un.org/en/sc/meetings/records/2011.shtml&Lang=E>., Acesso em 07 set. 2017.

_____. Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic. Human Rights Council. Genebra: UN, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/170/97/PDF/G1117097.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 07 set. 2017.

_____. Relatório emitido pela Comissão Independente Internacional de Investigação sobre a República Árabe da Síria, apresentado na 17ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Genebra: UN, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/170/97/PDF/G1117097.pdf?OpenElement>> . Acesso em 07 set. 2017.

_____. Protocolo Adicional de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. Nova Iorque: UN, 1967. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em 19 dez. 2018.

_____. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas em Genebra, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Genebra: UN, 1951 Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 19 dez. 2018.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral da ONU, em Paris. Paris: UN, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 19 dez.2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). Global Trends: Forced Displacement in 2017. Genebra: UNHCR, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>, acesso em 19/12/2018. p. 1-76

_____. Rumo a um Pacto Global sobre Refugiados. Genebra: UNHCR, 2018. Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Relatório das Tendências Globais da ONU. Genebra: UNHCR, 2018. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5b27be547>> . Acesso em 13 nov. 2018.

_____. Commission of Inquiry on Syria: Despite tenuous progress on de-escalation in some locations in Syria, civilians continue to suffer from wide-ranging human rights violations and abuse. Genebra, UN, 2017. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22030&LangID=E>>. Acesso em 08 set. 2017

_____. Figures at a Glance. Genebra: UNHCR, 2017. Dados disponíveis em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em 08 set. 2017.

_____. Forced Displacement. Genebra: UNHCR, 2017. Dados disponíveis em: <<http://www.unhcr.org/5b27be547>>. Acesso em 13 nov. 2018.

UNITED NATIONS MISSION FOR JUSTICE SUPPORT IN HAITI (MINUJUSTH). Mandate. Genebra: MINUJUSTH, 2017. Disponível em: <<https://minujsth.unmissions.org/en/mandate>>. Acesso em 20 nov. 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). Nova Iorque: UNHCR, 2016. Disponível em: <<http://www.globalcrrf.org/wp-content/uploads/2018/07/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Nova-Iorque-para-Refugiados-e-Migrantes.pdf>>. Acesso em 15 dez. 2018.

VASCONCELOS, Ana Maria Nogales.; BOTEGA, Tulia. **Política Migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: EDIPUCRS, Brasília: CSEM, 2015.

VASCONCELLOS, Henrique. Os Imigrantes na Cidade de São Paulo. In: PORTA, Paula (Org.). História da Cidade de São Paulo. **A cidade na Primeira Metade do Século XX - Imigrantes na Cidade de São Paulo**. v. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

VENTURA, Alichelly Carina Macedo. **A vulnerabilidade socioeconômica dos haitianos: em busca do reconhecimento do status de refugiado ambiental no Brasil**. 2016. f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2016.

VENTURA, DEISY. **Mensajeros de las malas noticias**. 07 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zFSR5xZC5l0&t=69s>>. Acesso em: 08 nov.2018.

VERONEZI, Rodrigo. Entidades manifestam preocupação com saída do Brasil do Pacto Global para a Migração. **MigraMundo**, São Paulo, 10 jan. 2019. Disponível em: <<https://migramundo.com/entidades-manifestam-preocupacao-com-saida-do-brasil-do-pacto-global-para-a-migracao/>>. Acesso em 17 jan. 2019.

VÉSPOLI, Pâmela. Marcha dos Imigrantes vai à Paulista para enfrentar medos e retrocessos. **Migra Mundo**, São Paulo, 19 nov. 2018. Disponível em: <<https://migramundo.com/marcha-dos-imigrantes-vai-a-paulista-para-enfrentar-medos-e-retrocessos/>>. Acesso em 15 dez. 2018.

VIDA de refugiados na Alemanha dois anos após boas-vindas de Merkel, A. **G1**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/a-vida-de-refugiados-na-alemanha-dois-anos-apos-boas-vindas-de-merkel.ghtml>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

VIEIRA, Isabela. Refugiados no Brasil, sírios tem dificuldade de encontrar empregos e moradia. **EBC Agência Brasil de Comunicação**, São Paulo, 20 set. 2015. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2015/09/refugiados-no-brasil-sirios-tem-dificuldade-de-encontrar-empregos-e-moradia>>. Acesso em 20 nov. 2018.

WORLD BANK GROUP. **GDP per capita (current US\$)**. Angola, 2016. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?end=2016&locations=HT-XM&start=2016&view=bar>>. Acesso em 18 set. 2017.

ZENI, Kaline.; FILIPPIM, Eliane Salete. Migração Haitiana para o Brasil: Acolhimento e Políticas Públicas. v. 15, n. 2, abr./jun. 2014. p. 11-27. **Pretexto**: Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/pretexto/article/view/1534/Artigo_1_V_15_n2_2014>. Acesso em: 11 jan. 2019.

ZYLKERBAN, Mariana. Vida de Refugiado: por uma segunda chance melhor. **TAB.UOL**, São Paulo, (?). Disponível em: <<https://tab.uol.com.br/refugiados/>>.

ANEXO 1**Programa de Pós-Graduação em Estudos Judaicos e Árabes do Departamento de Letras Orientais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – MESTRADO****Entrevistadora – Elissa Macedo Fortunato****ROTEIRO – PERGUNTAS ABERTAS**

(as questões abaixo servirão para nortear a conversa, mas não serão necessariamente colocadas dessa forma ou nessa ordem)

Data Entrevista:

Local:

Horário Início:

Horário Final:

Descrição do Entrevistado:

Nome	
Idade	
Estado Civil	
Profissão na Síria	
Profissão no Brasil	
Data de Chegada no Brasil	
Qual Região da Síria	

Roteiro

1- Como foi vir para o Brasil? Como e quando decidiu? Por que escolheu o Brasil?

2- Como foi sair da Síria e o trajeto até o Brasil?

3- Quando chegou quais foram os primeiros locais que você foi? Você se lembra? Quem te ajudou (CITE NOMES)?

(Locais privados: moradias, hotel, ong's, mesquitas)

(Locais públicos: policia federal, etc..)

4- O que achou desses locais? Sentiu que foi bem tratado?

5- Como foi conseguir os documentos? Protocolo, RNE, etc? **Achou o procedimento fácil?**

6- Você entende o que é ser refugiado pelo Brasil? Sabe porque o Brasil reconheceu você como refugiado?

7- Você entende que a sua condição é diferente de um outro imigrante? Ex: Haitiano, Boliviano, etc.?

8- Quais serviços básicos e essenciais você tem ou teve acesso desde que chegou?

a. Saúde- SUS, Hospitais, Ame, exames, médicos, etc.

- b. Educação – seus filhos estão na escola? Conseguiu revalidar seu diploma? Fez cursos no SENAI, SENAC, ETEC, etc? Está na Universidade?
 - c. Língua Portuguesa – aprendeu português onde? Quais programas e órgãos?
 - d. Teve acesso a programas para recebimento de renda? Ex. Bolsa Família?
 - e. Teve acesso a órgãos que te auxiliam juridicamente? Ex. DPU?
 - f. Tem acesso a atividades culturais?
 - g. Lembra de outros programas? Ex. Seguro desemprego, etc.
9. Quem te ajudou a encontrar e tomar conhecimento acerca desses serviços?
10. Nesses serviços você achou que foi tratado igual a um brasileiro? Sentiu tratamento diferenciado?
11. Você sabe dizer se os serviços que você teve acesso acima são do governo ou de instituições privadas (ONG'S, Igrejas, etc.)?
12. Foi fácil ter acesso a esses programas?
13. Ficou satisfeito com esses serviços? Acha que são bons e te atenderam bem?
14. Acha que esses serviços levaram em consideração que você é um refugiado? Levaram em consideração a sua cultura e os laços que você tem com o seu país de origem?

15. Você ainda tem contato com a Síria? Fala com os seus familiares, amigos que estão lá? (Qual a frequência e quais meios (whatsapp, facebook, Skype, telefone)? Recebe produtos de lá?)
16. Sente saudades?
17. Você quer ficar no Brasil ou quer voltar? Se pudesse, voltaria?
18. Como é enfrentar um país com cultura e línguas diferentes? É muito difícil? Qual a maior dificuldade?
19. Você acha que o Brasil e a cidade onde você mora se esforçaram para te receber bem?
20. Por tudo isso que você me contou acima, você se sente integrado no Brasil? acha que tem acesso a tudo e que as pessoas e o país te aceitam bem?
21. Você acha que a impressão que você teve nos primeiros dias sobre o Brasil, melhorou depois de alguns anos? Ou piorou?
22. Comunidade antiga dos árabes no Brasil. Ajudaram na sua integração?