

# REFUGIADOS – INTEGRAÇÃO NAS CIDADES

**ANDRESSA GONÇALVES STREFEZZA**

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de  
**MESTRE EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO**

---

Orientador: Professor Doutor Paulo Santos Conceição

JUNHO DE 2020

## **MESTRADO EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO 2012/2013**

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446

✉ [mppu@fe.up.pt](mailto:mppu@fe.up.pt)

*Editado por*

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ [feup@fe.up.pt](mailto:feup@fe.up.pt)

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado em Planeamento e Projecto Urbano - 2014/2015 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e Faculdade de Arquitectura Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2015.*

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrónica fornecida pelo respetivo Autor.

Honro o fechamento deste ciclo dedicando esta dissertação ao meu companheiro Victor, pelo apoio incondicional e sua presença mesmo a um oceano de distância. Grata pela ajuda na realização desse sonho e por mais uma conquista ao seu lado.

Dedico também a todos meus professores, mestres dos urbanismo, que compartilharam sua sabedoria e influenciaram em toda minha trajetória. Em especial ao meu orientador Paulo Conceição, por ter aceitado encarar o desafio desse tema, que é tão importante para mim, com muita atenção e dedicação. Minha eterna gratidão.

*As cidades têm a capacidade de fornecer algo para todos, apenas porque, e somente quando, são criadas por todos.*

*Jane Jacobs*

## RESUMO

Com 70.8 milhões de pessoas forçadas a deslocarem-se de suas casas pelo mundo, a migração forçada é um assunto urgente no quadro global. A dinâmica territorial mundial caminhando para a vida urbana reflete na forma de assentamento dos refugiados, quando que no final de 2018, 61% da população refugiada residia em áreas urbanas, impactando na forma de recebimento e integração dessas pessoas, como a infraestrutura, habitação, saúde e engajamento social. A dissertação Refugiados – Integração nas Cidades teve como principal objetivo entender como a cidade responde e se adapta à chegada dos refugiados, e seus movimentos de integração.

Na fase inicial realizou-se a revisão da literatura sobre aspectos gerais da temática, abrangendo a terminologia dos conceitos principais do trabalho: os refugiados e a integração. De seguida foi feito um levantamento das teorias acerca das dimensões da integração em seus principais aspectos, como a moradia, a empregabilidade, a autossuficiência e o fator socio-cultural, constatados como primordiais para uma integração de sucesso. E dos principais modelos de integração, com ênfase no interculturalismo, na relação da cidade com os refugiados, e na governança multinível.

Posteriormente iniciou-se o desenvolvimento de uma nova metodologia para a análise dos estudos de caso, sendo resultado da fusão de dois métodos de indicadores de integração existentes, os de Ager e Strang e os de Saragoça, com o acréscimo de uma nova esfera de análise, a social, abrangendo movimentos iniciados por grupos de refugiados nos países anfitriões e a percepção da cidade sob sua ótica.

Após as considerações anteriores, principalmente a definição da nova metodologia, procedeu-se à análise dos quatro estudos de caso, escolhidos por seu nível de envolvimento com refugiados, seu histórico cultural e posição territorial. As cidades escolhidas foram Gaziantep, Nova York, Berlim e São Paulo.

As análises levaram às conclusões de que apesar das diferenças de contexto e impacto, as quatro cidades utilizaram-se do mesmo modelo de integração, o interculturalismo, evidenciando níveis de autonomias diferentes, mas crescentes, na elaboração de políticas de imigração. Os quatro estudos de caso também têm em comum seguir uma política de integração e de soluções a longo prazo, visando solucionar as consequências do movimento e não somente os problemas superficiais. A importância dos movimentos *bottom-up* e das organizações da sociedade civil, também fica clara em todos os estudos de caso, onde todas as cidades contavam com esses movimentos para preencher algumas lacunas deixadas pela governança a nível nacional, com esforços e cooperação de diversos atores a nível local, em níveis de importância e áreas diferentes.

A contribuição que o presente trabalho traz para a comunidade acadêmica é a comparação com uma nova metodologia entre estudos de casos em territórios distintos, com históricos de migração e níveis de impactos diferentes, permitindo a discussão sobre se as recomendações internacionais, ou seja, a generalização do refugiado, podem ser aplicadas em situações locais completamente diferenciadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** refugiados, integração, Gaziantep, Nova York, Berlim, São Paulo.



## **ABSTRACT**

With 70.8 million people forced to move from their homes around the world, forced migration is an urgent issue on the global scene. The global territorial dynamics moving towards urban life is reflected in the form of settlement of refugees, when at the end of 2018, 61% of the refugee population resided in urban areas, impacting on the form of reception and integration of these people, such as infrastructure, housing, health and social engagement. The main objective of the thesis *Refugees - Integration in the Cities* was to understand how the city responds and adapts to the arrival of refugees and their integration movements.

In the initial phase, the literature was reviewed on general aspects of the theme, covering the terminology of the main concepts of the work: refugees and integration. Then, a research of the theories about the dimensions of integration was made in its main aspects, such as housing, employability, self-sufficiency and the socio-cultural factor, which were found to be essential for successful integration. And the main models of integration, with an emphasis on interculturalism, the city's relationship with refugees, and multilevel governance.

Subsequently, the development of a new methodology for the analysis of the case studies began, resulting from the merger of two methods of existing integration indicators, those of Ager and Strang and those of Zaragoza, with the addition of a new sphere of analysis, the social, encompassing movements initiated by groups of refugees in host countries and the perception of the city from its perspective.

After the previous considerations, mainly the definition of the new methodology, we proceeded to the analysis of the four case studies, chosen for their level of involvement with refugees, their cultural history and territorial position. The chosen cities were Gaziantep, New York, Berlin and São Paulo.

The analyzes led to the conclusions that despite the differences in context and impact, the four cities used the same integration model, interculturalism, showing different but growing levels of autonomy in the development of immigration policies. The four case studies also have in common a policy of integration and long-term solutions, aiming to solve the consequences of the movement and not only the superficial problems. The importance of bottom-up movements and civil society organizations is also clear in all case studies, where all cities relied on these movements to fill some gaps left by governance at the national level, with efforts and cooperation from different actors at the local level, at different levels of importance and areas.

The contribution that this work brings to the academic community is the comparison with a new methodology between case studies in different territories, with different migration histories and levels of impacts, allowing the discussion about whether the international recommendations, that is, the generalization of the refugee, can be applied in completely different local situations.

**KEYWORDS:** refugees, integration, Gaziantep, New York, Berlin, São Paulo.



**ÍNDICE GERAL**

|                                                                                                              |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>DEDICATÓRIA</b> .....                                                                                     | i      |
| <b>RESUMO</b> .....                                                                                          | iii    |
| <b>ABSTRACT</b> .....                                                                                        | v      |
| <br><b>1. INTRODUÇÃO</b> .....                                                                               | <br>1  |
| <br><b>2. SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS E PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS</b> .....                                         | <br>3  |
| 2.1. TERMINOLOGIA .....                                                                                      | 3      |
| 2.2. FLUXO MIGRATÓRIO .....                                                                                  | 5      |
| 2.3. PADRÕES DE REASSENTAMENTO DE STEELE .....                                                               | 7      |
| 2.4. ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....                                            | 8      |
| 2.4.1. DECLARAÇÃO DE NOVA YORK PARA REFUGIADOS E MIGRANTES.....                                              | 11     |
| 2.4.2. ESTRUTURA ABRANGENTE DE RESPOSTA A REFUGIADOS (COMPREHENSIVE REFUGEE RESPONSES FRAMEWORK - CRRF)..... | 11     |
| 2.4.3. PACTO GLOBAL SOBRE REFUGIADOS (GLOBAL COMPACT ON REFUGEE- GCR).....                                   | 12     |
| 2.4.4. AGENDA 2030 .....                                                                                     | 13     |
| 2.4.5. AGENDA URBANA DA UNIÃO EUROPEIA .....                                                                 | 13     |
| 2.4.6. NOVA AGENDA URBANA DAS NAÇÕES UNIDAS .....                                                            | 14     |
| 2.4.7. RELATÓRIO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) .....                   | 15     |
| 2.5. ATORES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS .....                                                     | 16     |
| <br><b>3. CONCEITOS E PROBLEMAS DE INTEGRAÇÃO</b> .....                                                      | <br>21 |
| 3.1. ESTADO DA ARTE .....                                                                                    | 21     |
| 3.2. TERMINOLOGIA .....                                                                                      | 24     |
| 3.3. FORMAS DE INTEGRAÇÃO.....                                                                               | 25     |
| 3.4. MODELOS DE INTEGRAÇÃO NAS POLÍTICAS DE GOVERNANÇA .....                                                 | 26     |
| 3.5. INTEGRAÇÃO LOCAL .....                                                                                  | 28     |
| 3.5.1. EUROCITIES .....                                                                                      | 30     |
| 3.6. POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO LOCAL.....                                                                      | 31     |

|                                                                                  |               |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 3.6.1. CIDADES SOLIDÁRIAS .....                                                  | 32            |
| <b>3.7. INDICADORES DE INTEGRAÇÃO .....</b>                                      | <b>33</b>     |
| 3.7.1. INDICADORES DE AGER E STRANG .....                                        | 33            |
| 3.7.1.1. PRIMEIRA CHAVE DE ANÁLISE: MARKERS AND MEANS (MARCADORES E MEIOS) ..... | 33            |
| 3.7.1.2. SEGUNDA CHAVE DE ANÁLISE: FOUNDATION (FUNDAÇÃO) .....                   | 34            |
| 3.7.1.3. TERCEIRA CHAVE DE ANÁLISE: SOCIAL CONNECTION (CONEXÃO SOCIAL) .....     | 34            |
| 3.7.1.4. QUARTA CHAVE DE ANÁLISE: FACILITATORS (FACILITADORES) .....             | 34            |
| 3.7.2. INDICADORES DE SARAGOÇA .....                                             | 35            |
| 3.7.2.1. INDICADOR DE EMPREGO .....                                              | 35            |
| 3.7.2.2. INDICADOR DE EDUCAÇÃO .....                                             | 36            |
| 3.7.2.3. INDICADOR DE INCLUSÃO SOCIAL .....                                      | 36            |
| 3.7.2.4. INDICADOR DE CIDADANIA ATIVA .....                                      | 36            |
| <b>3.8. SÍNTESE DE METODOLOGIAS SOBRE OS INDICADORES DE INTEGRAÇÃO .....</b>     | <b>37</b>     |
| 3.8.1. CIDADANIA ATIVA .....                                                     | 37            |
| 3.8.2. ACESSO .....                                                              | 38            |
| 3.8.3. RELAÇÕES SOCIAIS .....                                                    | 39            |
| <b>3.9. ESTUDOS DE CASO .....</b>                                                | <b>39</b>     |
| <br><b>4. ESTUDO DE CASO - GAZIANTEP .....</b>                                   | <br><b>41</b> |
| <b>4.1. GAZIANTEP .....</b>                                                      | <b>41</b>     |
| <b>4.2. CIDADANIA ATIVA .....</b>                                                | <b>42</b>     |
| 4.2.1. POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÃO - TURQUIA .....                             | 42            |
| 4.2.2. POLÍTICA LOCAL DE MIGRAÇÃO – GAZIANTEP .....                              | 43            |
| 4.2.3. DIREITOS CONCEDIDOS .....                                                 | 46            |
| 4.2.4. NÚMERO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA E CIDADANIA CONCEDIDA .....           | 47            |
| <b>4.3. ACESSO .....</b>                                                         | <b>48</b>     |
| 4.3.1. EMPREGO .....                                                             | 48            |
| 4.3.2. MORADIA E PADRÃO DE ASSENTAMENTO .....                                    | 48            |
| 4.3.3. EDUCAÇÃO .....                                                            | 50            |
| <b>4.4. RELAÇÕES SOCIAIS .....</b>                                               | <b>51</b>     |
| 4.4.1. MOVIMENTOS BOTTOM-UP E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL .....              | 52            |
| 4.4.2. RELATOS .....                                                             | 52            |
| <b>4.5. CONSIDERAÇÕES .....</b>                                                  | <b>53</b>     |

|                                                                        |        |
|------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>5. ESTUDO DE CASO - NOVA YORK</b>                                   | 57     |
| <b>5.1. NOVA YORK (NY)</b>                                             | 57     |
| <b>5.2. CIDADANIA ATIVA</b>                                            | 58     |
| 5.2.1. POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÃO - ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA) | 58     |
| 5.2.2. POLÍTICA LOCAL DE MIGRAÇÃO – CIDADE DE NOVA YORK (NYC)          | 60     |
| 5.2.3. DIREITOS CONCEDIDOS                                             | 61     |
| 5.2.4. NÚMERO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA E CIDADANIA CONCEDIDA       | 62     |
| <b>5.3. ACESSO</b>                                                     | 62     |
| 5.3.1. EMPREGO                                                         | 63     |
| 5.3.2. MORADIA E PADRÃO DE ASSENTAMENTO                                | 64     |
| 5.3.3. EDUCAÇÃO                                                        | 65     |
| <b>5.4. RELAÇÕES SOCIAIS</b>                                           | 66     |
| 5.4.1. MOVIMENTOS BOTTOM-UP E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL          | 66     |
| 5.4.2. ENVOLVIMENTO DOS REFUGIADOS NA SOCIEDADE                        | 67     |
| 5.4.3. RELATOS                                                         | 68     |
| <b>5.5. CONSIDERAÇÕES</b>                                              | 69     |
| <br><b>6. ESTUDO DE CASO – BERLIM</b>                                  | <br>71 |
| <b>6.1. BERLIM</b>                                                     | 71     |
| <b>6.2. CIDADANIA ATIVA</b>                                            | 71     |
| 6.2.1. POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÃO - ALEMANHA                        | 71     |
| 6.2.2. POLÍTICA LOCAL DE MIGRAÇÃO –BERLIM                              | 73     |
| 6.2.3. DIREITOS CONCEDIDOS                                             | 75     |
| 6.2.4. NÚMERO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA E CIDADANIA CONCEDIDA       | 76     |
| <b>6.3. ACESSO</b>                                                     | 76     |
| 6.3.1. EMPREGO                                                         | 76     |
| 6.3.2. MORADIA E PADRÃO DE ASSENTAMENTO                                | 78     |
| 6.3.3. EDUCAÇÃO                                                        | 81     |
| <b>6.4. RELAÇÕES SOCIAIS</b>                                           | 81     |
| 6.4.1. MOVIMENTOS BOTTOM-UP E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL          | 81     |
| 6.4.2. ENVOLVIMENTO DOS REFUGIADOS NA SOCIEDADE                        | 82     |
| 6.4.3. RELATOS                                                         | 83     |
| <b>6.5. CONSIDERAÇÕES</b>                                              | 84     |

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>7. ESTUDO DE CASO – SÃO PAULO</b>                             | 87  |
| <b>7.1. SÃO PAULO</b>                                            | 87  |
| <b>7.2. CIDADANIA ATIVA</b>                                      | 88  |
| 7.2.1. POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÃO - BRASIL                    | 88  |
| 7.2.2. POLÍTICA LOCAL DE MIGRAÇÃO – CIDADE DE SÃO PAULO          | 89  |
| 7.2.3. DIREITOS CONCEDIDOS                                       | 90  |
| 7.2.4. NÚMERO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA E CIDADANIA CONCEDIDA | 90  |
| <b>7.3. ACESSO</b>                                               | 90  |
| 7.3.1. EMPREGO                                                   | 90  |
| 7.3.2. MORADIA E PADRÃO DE ASSENTAMENTO                          | 91  |
| 7.3.3. EDUCAÇÃO                                                  | 94  |
| <b>7.4. RELAÇÕES SOCIAIS</b>                                     | 94  |
| 7.4.1. MOVIMENTOS BOTTOM-UP E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL    | 94  |
| 7.4.2. ENVOLVIMENTO DOS REFUGIADOS NA SOCIEDADE                  | 96  |
| 7.4.3. RELATOS                                                   | 97  |
| <b>7.5. CONSIDERAÇÕES</b>                                        | 99  |
| <br>                                                             |     |
| <b>8. COMPARAÇÕES ENTRE OS ESTUDOS DE CASO</b>                   | 101 |
| <b>8.1. CIDADANIA ATIVA</b>                                      | 101 |
| <b>8.2. ACESSO</b>                                               | 109 |
| 8.2.1. EMPREGO                                                   | 109 |
| 8.2.2. MORADIA E PADRÃO DE ASSENTAMENTO                          | 110 |
| 8.2.3. EDUCAÇÃO                                                  | 113 |
| <b>6.4. RELAÇÕES SOCIAIS</b>                                     | 114 |
| <br>                                                             |     |
| <b>9. CONCLUSÕES</b>                                             | 117 |
| <br>                                                             |     |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>                                | 123 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Fig.1 – Esquematização dos Atores governamentais dos EUA, interação vertical.....         | 16 |
| Fig. 2 - Esquematização dos Atores de Ohio, interação horizontal.....                     | 18 |
| Fig. 3 - Cruzamento dos indicadores de Ager e Strang com os indicadores de Saragoça. .... | 37 |
| Fig. 4 - Mapa de distribuição dos refugiados na Turquia.....                              | 49 |
| Fig. 5 - Distribuição de refugiados em Berlim.....                                        | 80 |



## ÍNDICE DE TABELAS

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1 – Dez países com maior número de refugiados por origem .....                                                               | 6   |
| Tabela 2 - Dez países anfitriões com maior número de refugiados .....                                                               | 6   |
| Tabela 3 - Síntese dos Indicadores de Integração .....                                                                              | 4   |
| Tabela 4 - Comparação do Indicador Cidadania Ativa – Política de Migração .....                                                     | 101 |
| Tabela 5 - Comparação do Indicador Cidadania Ativa – Concessão de Status .....                                                      | 103 |
| Tabela 6 - Comparação do Indicador Cidadania Ativa – Política Local .....                                                           | 104 |
| Tabela 7 - Comparação do Indicador Cidadania Ativa – Boas Práticas .....                                                            | 105 |
| Tabela 8 - Comparação do Indicador Cidadania Ativa – Processos .....                                                                | 106 |
| Tabela 9 - Comparação do Indicador Cidadania Ativa – Direitos .....                                                                 | 107 |
| Tabela 10 - Comparação do Indicador Cidadania Ativa – Autorização de Residência .....                                               | 108 |
| Tabela 11 - Comparação do Indicador Cidadania Acesso – Emprego – Lei Nacional .....                                                 | 109 |
| Tabela 12 - Comparação do Indicador Cidadania Acesso – Emprego – Plano Nacional .....                                               | 109 |
| Tabela 13 - Comparação do Indicador Cidadania Acesso – Moradia e Padrão de Assentamento – Política Nacional de Reassentamento ..... | 110 |
| Tabela 14 - Comparação do Indicador Cidadania Acesso – Moradia e Padrão de Assentamento – Habitação .....                           | 110 |
| Tabela 15 - Comparação do Indicador Cidadania Acesso – Moradia e Padrão de Assentamento – Padrões .....                             | 111 |
| Tabela 16 - Comparação do Indicador Cidadania Acesso – Moradia e Padrão de Assentamento – Números .....                             | 112 |
| Tabela 17 - Comparação do Indicador Cidadania Acesso – Emprego – Lei Nacional .....                                                 | 113 |
| Tabela 18 - Comparação do Indicador Cidadania Acesso – Emprego – Plano Nacional .....                                               | 113 |
| Tabela 19 - Comparação do Indicador Cidadania Acesso – Relações Sociais – Bottom-up e Sociedade Civil .....                         | 114 |



## 1

## INTRODUÇÃO

Com 70.8 milhões de pessoas forçadas a deslocarem-se de suas casas pelo mundo, a migração forçada é um assunto urgente no quadro global. Segundo o relatório Tendências Globais: Deslocamento Forçado em 2018, ao final do ano havia 70.8 milhões de pessoas forçadas a se deslocar como resultado de perseguição, conflitos, violência ou violação de direitos humanos. Dentro desse número 25.9 milhões são refugiados, 41.3 milhões deslocaram-se internamente dentro das fronteiras do país de origem e 3.5 milhões aplicaram pedido de asilo (ACNUR, 2019a).

Pelo quinto ano consecutivo, os países que recebem o maior número de refugiados são a Turquia, Paquistão, Uganda, Sudão e a Alemanha. A maior parte dos refugiados recebidos, são originários da Síria, Afeganistão, Sudão do Sul, Myanmar e Somália. O número de venezuelanos refugiados e em busca por asilo está crescendo, 3.4 milhões de pessoas saíram do país até o final de 2018 (ACNUR, 2019a).

De 1995 a 2009 o ACNUR reconheceu como indesejável o fluxo de refugiados na cidade e pregou aos países que a recepção e os programas de assistência deveriam ser feitos em campos de refugiados preferencialmente em zonas rurais e fronteiriças. Com a dinâmica mundial caminhando para a vida urbana, a forma de assentamento dos refugiados reflete a mesma mudança. Uma vez que o cotidiano vivido nos campos de refugiados é completamente diferente de uma cidade urbanizada, o refugiado encontra no urbano novas possibilidades, oportunidades de inserção na sociedade como acesso aos serviços públicos de saúde e educação, inserção no mercado de trabalho e a autossuficiência, voltando assim a ter uma vida digna. A população mundial concentra-se mais em áreas urbanas que rurais, cerca de 55% nos dias de hoje, refletindo no lugar onde os refugiados serão reassentados nos países de asilo. No final de 2018, 61% da população refugiada total residia em áreas urbanas, impactando na forma de recebimento e integração dessas pessoas, como a infraestrutura, habitação, saúde e engajamento social (ACNUR, 2019a).

A dissertação Refugiados – Integração nas Cidades, procurou entender como a cidade responde e se adapta à chegada dos refugiados, e seus movimentos de integração. A busca pela resposta começa pela compreensão da terminologia refugiado e toda sua carga política internacional, com o entendimento do processo histórico que desencadeou os direitos sobre a proteção internacional e a abrangência do enquadramento sob o perfil refugiado. Além da verificação dos números e fluxo dos refugiados com o último relatório da ACNUR (2019a), para entender a dinâmica entre os países de origem e anfitriões.

A segunda fase é a busca pelas estratégias e políticas das organizações internacionais, como um meio para a percepção do quadro global sobre como as governanças lidaram com os fluxos e as necessidades dos refugiados e requerentes de asilo. Quais os compromissos e indicações assumidos

pelos documentos: Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, Estrutura Abrangente de Resposta a Refugiados, Pacto Global sobre Refugiados, Agenda 2030, Agenda Urbana da União Europeia, e Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, e como essas estratégias globais influenciam nas políticas dos países anfitriões.

Seguido pela terceira fase da pesquisa, a revisão da literatura, com a busca por uma compreensão global do tema e sobre os assuntos que os acadêmicos estão discutindo na comunidade científica acerca da temática refugiados e integração de refugiados nas cidades, bem como a compreensão do conceito de integração, de seus modelos e indicadores. Concluindo esta fase com a compreensão de alguns indicadores de integração e da criação de uma metodologia de análise para os estudos de caso.

A metodologia de análise criada na elaboração dos estudos de caso foi a junção de duas metodologias existentes e testadas, os indicadores de Ager e Strang (2008), criados e utilizados pelo Ministério do Interior do Reino Unido desde 2004, e os Indicadores de Saragoça, criado em 2010 pela Declaração de Saragoça. O cruzamento dos indicadores estabeleceu pontos em convergência, resultando nos indicadores utilizados na análise do estudo de caso: Cidadania Ativa, Acesso e Relações Sociais. Com a tentativa de abranger diferentes esferas da vivência urbana: a política, a territorial e a social. Os estudos de caso são as cidades de Gaziantep (Turquia), Nova York (Estados Unidos da América), Berlim (Alemanha) e São Paulo (Brasil).

O trabalho finaliza a busca pela resposta de como a cidade responde e se adapta à chegada dos refugiados e seus movimentos de integração, pela análise comparativa dos casos na concepção de tabelas com os resultados mais relevantes e na discussão das mesmas com a revisão da literatura.

## 2

## SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS E PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS

### 2.1. TERMINOLOGIA

O termo refugiado engloba um indivíduo que precisa ou está em alguma forma complementar de proteção internacional, que não pode ou não quer voltar ao seu país de origem devido a um medo bem fundamentado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, associação a um grupo social específico ou opinião política (ACNUR, 2018a).

No decorrer da história a terminologia sofreu mutações referentes à abrangência dos requisitos necessários para o enquadramento do indivíduo como refugiado. A evolução da temática começa com a Convenção das Nações Unidas sobre os Refugiados, de 1951, sendo o primeiro marco histórico sobre os refugiados. A Convenção reconheceu o termo refugiado pela primeira vez bem como seus direitos e deveres, enquadrando-o no estatuto como indivíduo que havia procurado asilo em país diferente do de origem decorrente dos conflitos armados no território europeu, por influência das consequências da Segunda Guerra Mundial. Sua definição:

“Como resultado de eventos que ocorreram antes de 1 de janeiro de 1951 e devido ao profundo medo de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, filiação a um grupo social ou opinião política em particular, está fora do país de sua nacionalidade e é incapaz ou, devido a com tanto medo, não está disposto a recorrer à proteção desse país; ou quem, não possuir nacionalidade e estar fora do país de sua antiga residência habitual como resultado de tais eventos, é incapaz ou, devido a tais medo, não está disposto a voltar a ele. No caso de uma pessoa com mais de uma nacionalidade, o termo “o país de sua nacionalidade”, qualquer um dos países dos quais ele é nacional e não se considera que uma pessoa carece da proteção do país de sua nacionalidade se, sem qualquer motivo válido com base com medo bem fundamentado, ele não se valeu da proteção de um dos países de que ele é nacional.”

“Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, que exigir, em particular, que ele esteja em conformidade com suas leis e regulamentos, bem como medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.”

(ACNUR, 2010)

Em 1967 o segundo marco importante foi a aprovação do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados que removeu a limitação de espaço e tempo, globalizando a definição de refugiado para abranger qualquer território e sem período de tempo específico. A Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1974, ampliou a extensão da proteção para indivíduo forçado a se deslocar para fora de seu país por motivos de perseguição ou catástrofes executadas por agressores externos, que pusessem

sua liberdade ou vida em causa. Outra ampliação do termo foi feita em 1985 pela Declaração de Cartagena das Índias, acrescentando aos requisitos o abuso total dos direitos humanos, por violências externas ou internas. Em paralelo à Convenção das Nações Unidas, dia 1 de Janeiro de 1951 foi fundado o United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR – ou Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, em português), inicialmente criado para auxiliar os refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial e sendo hoje a principal organização internacional para assistência aos refugiados.

Comumente o termo refugiado é confundido com termo migrante. As duas definições possuem diferentes significados e seu uso indevido pode causar sérias consequências na vida e na segurança do refugiado. Refugiado é uma pessoa que cruza as fronteiras de seu país de origem em fuga de perseguições à procura de proteção, é reconhecida e salvaguardada pela Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e Protocolo de 1967, cujos instrumentos legais regem inúmeras leis internacionais e nacionais, sendo que a negação de asilo à essas pessoas pode ter consequências vitais. Migrante é um indivíduo que escolheu deslocar-se motivado pela melhoria de vida, trabalho, educação, reunião familiar ou outras razões, e que continua sob proteção do seu governo. O problema maior da mistura dos termos é que desvia-se a atenção das salvaguardas legais específicas dos refugiados podendo prejudicar seu apoio público e respostas legais às suas problemáticas (ACNUR, 2015). Segundo Wagner-Saffray (2020) o termo migrante foi popularizado depois de 2010 por jornalistas e imediatamente adotado por políticos como uma palavra neutra para a categorização de pessoas, e logo começaram a trocar a palavra refugiado por “emigrantes/imigrantes econômicos”, “imigrantes clandestinos” até que encurtaram a referência para apenas migrante, um termo genérico e abstrato. Migração faz referência ao fenômeno migratório, de entrada e saída, sendo assim migrante é quem está em movimento, entretanto não há legalização do termo.

A integração, recepção e abordagens humanitárias são definidas pelo status de asilo do indivíduo, e pelas políticas que esse status enquadra. O enquadramento em si gera a divisão entre os refugiados e migrantes, os que estão inclusos aos programas de integração e os excluídos deles. O Estado foca suas políticas nas iniciativas humanitárias para quem está apto a recebê-las, mas negligencia aos que não estão enquadrados por questões burocráticas, negatizando pela segregação o processo em seu âmbito (Astolfo, Boano, 2018).

A temática dos refugiados engloba também os *Asylum-seekers* (requerentes de asilo), pessoas que pedem proteção internacional, nas quais o status de refugiado ainda não foi determinado, e encontram-se no processo da concessão ao asilo; *Internally Displaced Persons* – IDP (pessoas deslocadas internamente), onde o deslocamento é feito para evitar conflitos armados, situações de violência generalizada, violação dos direitos humanos ou desastres físicos, mas sem sair das fronteiras do seu país de origem; *Returned refugees* (refugiados retornados), ex-refugiados que retornaram ao seu país de origem espontaneamente ou ajudado por alguma organização, mas não estão totalmente integrados, geralmente essas pessoas só voltam às suas origens quando sua segurança e dignidade são restauradas; *Protracted refugee* (refugiado prolongado), é um refugiado que está em uma situação conjunta com 25.000 ou mais pessoas da mesma nacionalidade, e que está abrigado por cinco anos consecutivos ou mais em um país anfitrião (ACNUR, 2018a).

A migração forçada também é um termo muito utilizado que abrange diversos tipos de deslocamentos ou movimentos involuntários, cruzando ou não as fronteiras do país de origem. Geralmente ele é associado às pessoas que se deslocam devido desastres ambientais, conflitos, falta de necessidades básicas ou projetos de desenvolvimento em larga escala, e similar ao conceito de migração não há um termo universalmente aceito. A diferença entre os termos migração forçada e refugiados é que o

último possui direitos internacionais definidos e a concordância por vários países sobre obrigação legal de proteção (ACNUR, 2016).

A condição de refugiado é determinada individualmente na maioria dos casos. Nas situações onde grupos inteiros deslocaram-se devido circunstâncias explícitas na Convenção de 1951, os membros do grupo podem ser considerados individualmente ou pelo processo de determinação coletiva. Nessas situações onde a resposta de assistência precisa ser urgente e prática, não há tempo para determinar individualmente a condição de refugiado, então cada membro é considerado como refugiado *prima facie* (ou pelo termo aceitação em grupo). Sem ser uma situação extrema de deslocamento em massa, o solicitante de refúgio deve apresentar os motivos do pedido individualmente (ACNUR, 2012).

A resposta para a proteção do grupo foi desenvolvida em alguns países com planos de proteção temporária, aplicando a todo o grupo a assistência humanitária e proteção contra a devolução para o país de origem, mesmo antes de ser determinado o status dessas pessoas. A proteção temporária é mantida até a avaliação metódica do país anfitrião sobre as mudanças do país de origem, e se há meios das pessoas voltarem às suas casas em segurança e sem reincidência de perseguição. Além da avaliação, o país anfitrião precisa ofertar a oportunidade para as pessoas que não querem voltar o acesso à solicitação de proteção internacional e ao processo de asilo. Esse processo é individual e a avaliação sobre as razões específicas e relevantes ao caso também (ACNUR, 2012).

O processo sobre as crianças, desacompanhadas ou não, também são tratados como individuais, e pela dificuldade de comunicação geralmente são mal compreendidas. Suas experiências únicas de perseguição devido a fatores de idade, nível de maturidade e desenvolvimento, dependência de adultos não são consideradas. É necessária assistência especial, mas a criança é tida mais como uma unidade familiar que um indivíduo que tem seus próprios interesses e direitos, sendo que quando está desacompanhada é mais provável de ser tratada individualmente (ACNUR, 2012).

## 2.2. FLUXO MIGRATÓRIO

De acordo com o relatório do ACNUR, Tendências Globais: Deslocamento Forçado em 2018, 82% dos refugiados são originários de dez países. O país de maior origem é a Síria, desde 2014, com 6.7 milhões de refugiados reassentados em 127 países em seis continentes, desse número 85% continuam em países na mesma região, sendo a Turquia o país que mais recebe essas pessoas, 3.622.400 ao final de 2018. Também os recebem na região o Líbano (944.200 pessoas), Jordânia (676.300 pessoas), Iraque (252.500 pessoas) e Egito (132.900 pessoas), fora da região há grandes números na Alemanha (532.100 pessoas), Suécia (109.300 pessoas), Sudão (93.500 pessoas), Áustria (49.200 pessoas), Holanda (32.100 pessoas), Grécia (23.900 pessoas), Dinamarca (19.700 pessoas), Bulgária (17.200 pessoas), Suíça (16.600 pessoas), França (15.800 pessoas), Armênia (14.700 pessoas), Noruega (13.900 pessoas) e Espanha (13.800 pessoas).

O segundo maior país de origem é o Afeganistão, com 2.7 milhões de refugiados, sendo o país de maior recebimento o Paquistão (1.403.500 pessoas), Irã (951.100 pessoas), Alemanha (126.000 pessoas), Áustria (33.100 pessoas), Suécia (28.200 pessoas), França (18.500 pessoas), Itália (16.900 pessoas), Suíça (12.300 pessoas) e Austrália (11.900 pessoas).

O terceiro é o Sudão do Sul, com 2.3 milhões de pessoas, sendo a maior parte reassentada no Sudão (852.100 pessoas), Uganda (788.800 pessoas), Etiópia (422.100 pessoas), Quênia (115.200 pessoas) e República Democrática do Congo (95.700 pessoas).

Tabela 1. Dez países com maior número de refugiados por origem

| <i>País</i>                    | <i>Número de Refugiados Em Milhões</i> |
|--------------------------------|----------------------------------------|
| Síria                          | 6.7                                    |
| Afeganistão                    | 2.7                                    |
| Sudão do Sul                   | 2.3                                    |
| Myanmar                        | 1.1                                    |
| Somália                        | 0.9                                    |
| Sudão                          | 0.7                                    |
| República Democrática do Congo | 0.7                                    |
| República Africana Central     | 0.6                                    |
| Eritrea                        | 0.5                                    |
| Burundi                        | 0.4                                    |

Fonte: ACNUR, 2019.

Tabela 2. Dez países anfitriões com maior número de refugiados

| <i>País</i> | <i>Número de Refugiados Em Milhões</i> |
|-------------|----------------------------------------|
| Turquia     | 3.7                                    |
| Paquistão   | 1.4                                    |
| Uganda      | 1.1                                    |
| Sudão       | 1                                      |
| Alemanha    | 1                                      |
| Irã         | 0.9                                    |
| Líbano      | 0.9                                    |
| Bangladesh  | 0.9                                    |
| Etiópia     | 0.9                                    |
| Jordânia    | 0.7                                    |

Fonte: ACNUR, 2019.

Em quarto lugar Myanmar, com 1.1 milhões de refugiados, sendo a maioria reassentado em Bangladesh (906.600 pessoas). Em quinto a Somália, com 949.700 mil refugiados, reassentados em grande maioria no Quênia (252.500 pessoas) e Yemen (249.000 pessoas). Em sexto 724.800 mil de refugiados do Sudão, reassentados na maior parte em Chad (336,700 pessoas). Em sétimo a República Democrática do Congo, com 720.300 mil refugiados, com sua maioria reassentado na Uganda (303.100 pessoas). Em oitava a República Africana Central (CAR), com 590.900 mil refugiados, sendo a maior parte reassentada em Camarões (247.700 pessoas). Em nono Eritrea, com 507.300 mil refugiados, reassentados em sua maioria em Etiópia (174.000 pessoas). Em décimo Burundi, com 387.900 refugiados, com 98% dos refugiados reassentados na Tanzânia (221.400 pessoas). Em 2018 também tiveram grandes números de refugiados os países: Iraque (372.300 pessoas), Vietnã (334.500 pessoas), Nigéria (276.900 pessoas), Ruanda (247.500 pessoas), China (212.100 pessoas), Mali (158.300 pessoas), Colômbia (138.600 pessoas), Paquistão (132.300 pessoas), Irã (130.000 pessoas) e Sri Lanka (114.000 pessoas).

Sendo assim, os países que mais recebem o fluxo de refugiados são: Turquia (3.7 milhões de pessoas), Paquistão (1.4 milhões de pessoas), Uganda (1.165.700 pessoas), Sudão (1 milhão de pessoas), Alemanha (1.063.800 pessoas), Irã (979.400 pessoas), Líbano (949.700 pessoas), Bangladesh (906.600 pessoas), Etiópia (903.200 pessoas), Jordânia (715.300 pessoas). Demonstrando que há uma grande disparidade, ainda em 2018, acerca do compartilhamento de responsabilidades sobre o reassentamento de refugiados, onde nove dos dez países que mais recebem refugiados são países em desenvolvimento, abrigando 84% dos refugiados (ACNUR, 2019a).

A Venezuela passou a ser estudo de caso no relatório, devido a situação crescente do número de refugiados. Ao final de 2018 mais de 3 milhões de venezuelanos saíram do país em direção à América Latina e o Caribe, e desses apenas 21.000 foram reconhecidos como refugiados. O maior

deslocamento foi para Colômbia (1.171.700 pessoas), Peru (428.900 pessoas) e Chile (285.100 pessoas); e os países onde há mais procura por asilo são Peru (227.300 aplicações) e Brasil (81.000 aplicações).

Acerca dos pedidos de asilo, o relatório diz que em 2018 os Estados Unidos da América foi o país com maior aplicação de pedidos de asilo, com 254.300 pedidos, seguido do Peru com 192.500 aplicações. Ambos países tiveram um grande número de aplicações devido aos conflitos na América Central e América do Sul. O terceiro país que mais recebeu foi a Alemanha, com 161.900 pedidos, sendo um grande número de aplicantes da Síria e do Iraque, e em seguida a França com 114.500 pedidos, com grande número de aplicantes afegãos (ACNUR, 2019a).

### 2.3. PADRÕES DE REASSENTAMENTO DE STEELE

Vários fatores influenciam na escolha do local pelos requerentes de asilo e refugiados. Na falta de qualquer restrição sobre a localização, o indivíduo tende a estabelecer-se onde há outro grupo similar ao seu de origem, visando uma rede de suporte para apoio quando recém-chegado, na busca por emprego e ajuda para a inserção na comunidade (OCDE, 2018a).

Steele (2019) estuda os fluxos e possíveis padrões de reassentamento decorrentes das causas do movimento, sobre como o motivo da saída do lugar de origem reflete no lugar e na forma do reassentamento. Distinguindo quatro padrões: expulsão, segregação, dispersão e integração. Para a constatação dos padrões foram considerados aspectos importantes dos refugiados e IDP, como a escala dos movimentos, o número de indivíduos que reassentaram, a distância do reassentamento do local de partida e se está dentro da fronteira do país ou não.

Deslocar e reassentar em grupo tem muitas vantagens, como aproveitar a rede social já existente para receber ajuda e segurança, entretanto, há muitas pessoas que preferem fazê-lo sozinhas em novas cidades ou comunidades rurais. O tipo de violência pela qual os migrantes passaram por grupos armados também influencia em quando e como reassentam durante o conflito. Esses tipos podem ser divididos em: violência seletiva que resulta em escape individual; violência discriminada e coletiva, que induz à limpeza política e saída de massas (Steele, 2017).

#### a) Expulsão

Expulsão é caracterizado pelo movimento em grupo de pessoas que reassentam fora da fronteira do país de origem, como por exemplo em campos de refugiados. A guerra civil da Síria é um exemplo de expulsão uma vez que milhões de pessoas saíram do país, reassentando em campos de refugiados em países vizinhos, Jordania, Turquia e Líbano. Esse movimento é feito por pessoas que sofreram limpeza política pelo Estado ou por grupos armados, onde o grau de violência leva as pessoas para fora das fronteiras na tentativa de evitar um genocídio.

#### b) Dispersão

Dispersão é caracterizado pelo deslocamento sozinho de um refugiado, independente de outras pessoas ou familiares, em um novo país. O refugiado pode buscar reassentar com outros em campos de refugiados, ou pedir ajuda em alguma comunidade pequena, mas escolheu por fazer o movimento de migração sozinho. A dispersão é levada pela violência seletiva do Estado, o reassentamento é feito onde o Estado não tem mais poder sobre esse indivíduo, ou seja externo às suas fronteiras.

#### c) Segregação

A segregação ocorre quando um grupo de pessoas desloca-se internamente no país, formando suas comunidades próprias. O movimento é feito geralmente em decorrência de uma limpeza política por atores não estatais. A escolha da região para o reassentamento varia de acordo com quem tem o poder sobre o território, podendo ser o Estado, um grupo armado não estatal ou uma organização internacional (o ACNUR por exemplo).

#### d) Integração

Para Steele, nesse contexto e padronização, a integração acontece em um movimento individual (podendo envolver também a família, mas não sendo feito por grandes grupos) em decorrência à violência seletiva por atores não estatais. Onde esse indivíduo opta pelo reassentamento em outra cidade dentro das fronteiras do país de origem.

Steele (2019) aponta que, a longo prazo, as pessoas que passaram pelo movimento de expulsão e dispersão tem grande potencial para a construção de Estado e nação, uma vez que elas são menos prováveis de compartilhar a etnia e identidade nacional com seu país de origem.

Há preocupações sobre o impacto na segurança dos países anfitriões com a chegada dos grandes fluxos de refugiados, geralmente acerca de ocasionar em conflito étnico armado. Ruegger (2019) mostra em sua pesquisa que a grande maioria dos refugiados do mundo não causa conflito no país anfitrião, mas que há um grande risco de exacerbação nas tensões domésticas nos países anfitriões que já tinham uma exclusão étnica pré-existente, e enfatiza o fato que antes de entender o papel dos refugiados em um conflito armado no país de reassentamento, é importante entender a razão da entrada no mesmo.

## 2.4. ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

As situações de crise prolongada são suscetíveis a ciclos repetidos de violência e deslocamento, prolongando também as necessidades humanitárias e a crise de desenvolvimento, criando resultados múltiplos, complexos e simultâneos que precisam ser totalmente compreendidos para a elaboração de respostas, políticas e programas. Alguns estudos descobriram que a insegurança alimentar quando associada à pobreza aumenta a probabilidade e intensificação de conflitos, e consequentemente deslocamentos, onde pessoas comuns unem-se aos grupos armados a fim de evitar fome e miséria e garantir sua proteção e a de sua família. Através da compreensão dos fatores que causam a migração forçada, há possibilidade de traçar diversos caminhos para ajudar os refugiados após o movimento, bem como medidas mitigadoras ao deslocamento forçado. Algumas estratégias traçadas pelas organizações internacionais com o objetivo de mitigar o movimento migratório e reduzir os motivos que podem levar as pessoas à participar ativamente do conflito, são o investimento em segurança alimentar e nutrição, construção de meios mais resilientes de subsistência, ajuda na oferta de alguns serviços, informação sobre os riscos da deslocação e dos conflitos, e informação sobre os programas internacionais de ajuda (Nações Unidas, 2017a).

O deslocamento também altera o sistema de governança e posse de recursos naturais no território, o que fomenta críticas e conflitos. Nesse âmbito algumas estratégias traçadas são intervenções que fortaleçam a participação local nos processos de tomadas de decisão da governança, ajudando a criar um ambiente de paz que mitiga a migração. Os grandes deslocamentos não ocorrem de um dia para o outro, as pessoas tendem a ficar em suas casas e gerenciar os riscos o máximo de tempo possível uma vez que a jornada é muito difícil e perigosa, tornando previsível o fluxo de deslocamento interno e externo ao país de origem. A existência de estratégias de prontidão é fundamental para gerenciar o movimento e aliviar as tensões geradas facilitando o processo de ajuda humanitária, além de ajudar a

lidar com as consequências das crises. O Pacote de Preparação para Emergências para Refugiados (PPRE) do ACNUR estabelece padrões específicos sobre a preparação de recepção emergencial à refugiados, combinando ações gerais com a análise de risco, visando o bom planejamento para um plano de contingência com respostas baseadas no cenário específico. Algumas das medidas para as respostas aos problemas são a identificação de áreas para assentamentos, o armazenamento de suprimentos alimentares, avaliação da capacidade de resposta das autoridades e comunidades locais, e o mapeamento da governança pública e informal sobre o sistema de serviços (Nações Unidas, 2017a).

As mudanças socioeconômicas provocadas pelo fluxo de pessoas deslocadas também impacta na coesão social das comunidades anfitriãs, compreender as construções sociais, tensões e desconfianças são essenciais para traçar estratégias de governança que recepcione, aumente a resiliência e integre a população refugiada na sociedade anfitriã, para soluções duráveis (Nações Unidas, 2017a). O foco do presente trabalho é o último estágio do refugiado, sua integração na sociedade anfitriã. Para que isso ocorra é imprescindível a formulação e aplicação de políticas de governança voltadas para a migração forçada, a qual sustenta as estratégias em todos os níveis, internacional, nacional, regional e local.

A governança sobre a migração global é definida pelas normas e estruturas que regulam e facilitam todos os atores envolvidos na migração, tendo como principal premissa garantir que os países trabalhem coletivamente para atingir seus objetivos, refletindo em interconexões de fronteiras e agilidade na mobilidade humana pelo território internacional. Houve uma demora na evolução das políticas migratórias devido ao entendimento do Estado de diminuir sua soberania ao acatar à uma política internacional. Esse quadro mudou quando os países perceberam que ao cooperar internacionalmente maximiza-se os benefícios pela coletividade e minimiza-se os custos associados à imigração, e cumprindo simultaneamente as obrigações para com os direitos humanos (Betts, Kainz, 2017).

Algumas das estruturas iniciais da governança remete aos períodos entre guerras, inicialmente pelo controle de passaportes e documentos de viagem entre os estados-nação estabelecidos sob a Liga das Nações, em 1919. A Liga das Nações foi uma organização internacional criada com o objetivo de preservação à paz e resolução de conflitos, e atuou por intermédio do Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações com a proteção de refugiados atingidos pelos conflitos da época, permitindo passagem livre pela Europa. Também em 1919 a Organização Internacional do Trabalho (OIT) atribuiu direitos trabalhistas aplicados sobre a migração, assumindo entre 1925 e 1929 a responsabilidade operacional pelos refugiados, que eram vistos na época como uma categoria especial de migrantes econômicos, combinando os deslocados com as necessidades do mercado de trabalho nos países anfitriões dentro e fora da Europa. Na época a proteção era voltada para o desenvolvimento e inclusão econômica, não na ajuda humanitária. As principais estruturas relacionadas aos movimentos dos refugiados surgiram após a Segunda Guerra Mundial, em 1949 foi fundada a Agência das Nações Unidas para os Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA), dando assistência aos refugiados da Palestina. Em 1951 foi fundado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), dando assistência na época aos refugiados da Europa, pela Convenção das Nações Unidas sobre os Refugiados. Sendo a Convenção de 1951 o marco mais importante da história dos refugiados, onde reconheceu o termo refugiado pela primeira vez, e criou direitos e deveres entre o refugiado e o país anfitrião. No mesmo ano foi fundado o Comitê Intergovernamental Provisório para o Movimento de Migrantes da Europa (PICMME), que se tornou a Organização Internacional para as Migrações (OIM) em 1989, como apoio à logística relacionada aos movimentos migratórios. Durante a Guerra Fria essas organizações continuaram constantes e em 1967 houve outro marco importante, a aprovação do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que como citado anteriormente, expandiu o escopo geográfico da abrangência do enquadramento sobre o

*status* de refugiado. Com o quadro de refugiados abrangindo o mundo todo, o ACNUR expandiu para atender às crescentes necessidades (Betts, Kainz, 2017).

A governança dos refugiados até então estava operando multilateralmente, sobre os processos e atendimento humanitário, os aspectos relacionados à estadia no país anfitrião, como a migração laboral, estava predominantemente sujeito à soberania de cada estado-nação, havendo pouca demanda por políticas migratórias mais amplas. Após o final da Guerra Fria esse cenário mudou, em 1980 o número de pessoas deslocadas começou a crescer em decorrência aos conflitos recentes, e com isso as organizações aumentaram seu raio de ajuda e seus orçamentos. Os quinze anos seguintes foram caracterizados pela relutância dos Estados do Norte em receber refugiados, que contribuiu para o aparecimento de novas iniciativas e atores que pressionaram a questão e abriram novas discussões no início dos anos 2000, reconhecendo a crescente necessidade de formulação de uma governança multilateral para gerenciar a migração. Algumas iniciativas formaram uma base para a formulação legal da governança existente, como a Iniciativa de Berna sobre Migração e Normas Legais Internacionais (2004) e o Quadro Multilateral da OIT sobre Migração Laboral (2006), juntamente com o diálogo internacional da OIM sobre política de migração (2001), o Processo Global de Consulta do ACNUR (2000-2002), a Declaração de Haia sobre o Futuro da Política de Asilo e Migração (2002), e a criação do Grupo de Migração de Genebra (2003), que contribuíram no reconhecimento do Direito Internacional das Migrações e serviram de base para o direito internacional público referente aos refugiados. Nesse cenário foi feito em 2006, em Nova York, o primeiro Diálogo de Alto Nível sobre a migração e o desenvolvimento internacional, cujos pontos principais foram os efeitos da migração no desenvolvimento do país; medidas para garantir a proteção dos direitos humanos, o combate ao tráfico de pessoas; desenvolvimento internacional, construção de parcerias, capacitação e compartilhamento de boas práticas em todos os níveis de governança. Estipulou-se na ocasião a criação de um Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento, onde suas discussões instigaram uma mudança da linha de diálogos que conectou questões de migração e cooperação internacional, as quais antecederam a Agenda 2030 (Betts, Kainz, 2017).

O número de refugiados aumentou dramaticamente na última década, e com isso as respostas às situações também precisaram ser mudadas, como as políticas de proteção internacional e a discussão política no cenário global. Para Larrison *et al* (2019) a questão envolvendo os refugiados é caracterizada conceitualmente como *wicked problem* (problema perverso), um único problema que envolve grande contexto político-econômico, diferentes públicos, *stakeholders* privados e sem fins lucrativos, resultando em complexidade e incertezas. Usualmente esse tipo de problema tem solução apenas temporária devido a mudança de tempo e contexto que demanda adaptação nas políticas. O quadro conceitual de *wicked problem* no contexto dos refugiados, de acordo com os autores, está dividido em três elementos: tipos de política, níveis de governança (nos países anfitriões) e as causas do movimento de migração. A visão pública sobre os refugiados sob a ótica de “ser um problema” para os autores está diretamente relacionada à mídia e aos discursos políticos utilizados pelos chefes de estado. Em alguns países a imagem condicionada dos refugiados é a de pessoas que vieram desestabilizar o país, no sentido de economia, ordem e cultura, discurso utilizado por exemplo nos Estados Unidos. Em outros casos o discurso muda para a valorização do refugiado como nova oportunidade ao país, no sentido de diversidade, acréscimo de qualificação no mercado de trabalho e até repovoação em países de baixo número populacional.

A crise dos refugiados sírios, em 2015, trouxe à tona uma brecha da política internacional, a falha de compartilhamento das responsabilidades e consequências para refugiados e comunidades anfitriãs. Uma vez que o papel para o asilo em seu Estado estava claro, a ajuda para o Estado vizinho não

estava. Sendo assim o sentimento da crise nos países ricos criou um grau sem precedentes de atenção política e da mídia em torno dos refugiados, abrindo uma janela para mudança (Betts, 2018). A mudança na dinâmica sobre o reconhecimento da cooperação internacional refletiu na decisão de iniciar um Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (Betts, Kainz, 2017).

#### 2.4.1. Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes

Em 19 de Setembro de 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, reafirmando a importância de um regime internacional para refugiados e comprometendo os Estados Membros à uma gama de ações que visam o fortalecimento e o melhoramento da proteção dessa população regular (Nações Unidas, 2016).

Os compromissos assumidos pelos Estados Membros reafirmam suas obrigações em respeitar plenamente os direitos humanos dos refugiados e migrantes; a solidariedade com aqueles que são forçados a fugir; concordam em proteger os refugiados e apoiar os países que os abrigam, compartilhando a responsabilidade de forma equitativa e previsível; prometem forte apoio aos países afetados por grandes movimentos de refugiados e migrantes; concordam com elementos centrais de uma Estrutura Abrangente de Resposta aos Refugiados e a trabalhar para a adoção de um Pacto Global sobre os refugiados e um Pacto Global para uma migração segura, ordenada e regular (Nações Unidas, 2016), descritos nos itens a seguir.

#### 2.4.2. Estrutura Abrangente de Resposta a Refugiados (Comprehensive Refugee Responses Framework - CRRF)

Tendo seus elementos-chave estabelecidos pela Declaração de Nova York de 2016, o CRRF apresenta quatro objetivos principais, sendo eles: aliviar as pressões sobre os países e comunidades anfitriãs; aumentar a autossuficiência dos refugiados; expandir soluções de países terceiros e apoiar a melhoria das condições nos países de origem para o retorno dos refugiados em segurança e com dignidade.

O CRRF atua mais amplamente se comparado às outras respostas por esses pontos cruciais:

1. Envolve grande rede de *stakeholders* (pessoas-chave de atuação): autoridades nacionais e locais; organizações e instituições financeiras internacionais e regionais; parcerias da sociedade civil; refugiados.
2. Possui um plano operacional e de financiamento da ONU, mas não se limita por ele: inclui respostas humanitárias e ações de desenvolvimento; apoia as áreas de abrigo aos refugiados com provisões; vincula estratégias de desenvolvimento nacional e local; investe na resiliência de refugiados e comunidades locais para combater a pobreza e diminuir a dependência por ajuda.
3. Abrange o engajamento do setor privado e formas variadas de investimento.
4. Inicia o planejamento de soluções a longo prazo, estabelecendo responsabilidades específicas aos países de origem, países anfitriões e terceiros, e de apoio internacional.

Até 2018, o ACNUR implementou o CRRF em treze países e situações, um exemplo é o Comprehensive Regional Protection and Solutions Framework (Estrutura Regional Abrangente de Proteção e Soluções - CRPSF), juntando Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Panamá sob uma abordagem regional. Na África houve aplicação de sete países para desenvolver um CRRF, Djibouti, Etiópia, Quênia, Uganda, Tanzânia, Somália e Zâmbia. Todas as respostas são elaboradas em

parceria total com autoridades nacionais e locais, entidades da ONU, setor privado e *stakeholders* (ACNUR, 2018d).

Segundo o relatório sobre os progressos dos CRRF feito pelo ACNUR em 2019, desde a aprovação da Declaração de Nova York houve maior atenção às necessidades dos refugiados nos níveis nacionais, regionais e globais. Ao nível global houve um maior engajamento da comunidade internacional e um entendimento maior da responsabilidade do país anfitrião sobre a segurança do refugiado, além da maior percepção sobre a necessidade de um compartilhamento mais equitativo das responsabilidades de modo geral, uma vez que o maior número de refugiados concentra-se em poucos países, e a grande maioria desses países está lidando com problemas próprios por estar em desenvolvimento. Ao nível regional há avanços maiores no Leste Africano, pela criação da Declaração Nairobi para Soluções Duráveis para Refugiados Somali (Nairobi Declaration on Durable Solutions for Somali Refugees) e Reintegração de Retornados na Somália (Reintegration of Returnees in Somalia), e na América Central com Estrutura Regional Abrangente de Proteção e Soluções (Comprehensive Regional Protection and Solutions Framework). Ambos representam a criação de CRRF entre países vizinhos, que encontram-se com problemas similares, e trabalham junto para chegar em uma solução. Ao nível nacional vários países começaram a aplicar o CRRF.

Sobre o objetivo de aumentar a autossuficiência dos refugiados, o relatório indica que desde Setembro de 2016 vários países revisaram suas leis e políticas visando a inclusão social e econômica, e o incentivo à autossuficiência, por direitos e acessos ao sistema de serviços nacionais.

#### 2.4.3. Pacto Global sobre Refugiados (Global Compact on Refugee- GCR)

Aprovado em 17 de Dezembro de 2018 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o Pacto Global sobre Refugiados reconhece que a solução sustentável impera a cooperação internacional. O Pacto é uma plataforma para compartilhamento de responsabilidades mais equitativo e previsível, e fornece um plano a ser seguido por governos e organizações internacionais.

O Pacto é separado em quatro partes, a primeira é uma introdução descrevendo os antecedentes, princípios orientadores e objetivos; a segunda inclui a Estrutura Abrangente de Resposta a Refugiados (CRRF) conforme acordado pelos Estados Membros no Anexo I da Declaração de Nova York; a terceira é um programa de ação estabelecendo medidas concretas para ajudar o cumprimento dos objetivos do Pacto, como a criação de um Fórum Global para Refugiados a cada quatro anos. O Fórum tem a finalidade de compartilhar encargos e responsabilidades, criar articulações nacionais e regionais para situações específicas, bem como a criação de ferramentas para parcerias, financiamentos e compartilhamento de dados. A quarta parte do Pacto é acerca do acompanhamento e revisão do mesmo, que serão discutidos no relatório anual do Alto Comissário à Assembleia Geral, em uma reunião a cada dois anos por funcionários de alto nível, e a cada quatro anos pelo Fórum (Nações Unidas (2018a).

O reconhecimento do GCR é uma abordagem de união entre toda a sociedade, abrindo oportunidades para novos atores não governamentais, como empresas, bancos. Cria novos processos e mecanismos financeiros e inovadores, diferente do início dos anos 2000 onde o compartilhamento de responsabilidade era feito apenas intergovernamentalmente (Betts, 2018).

#### 2.4.4. Agenda 2030

O documento *Transformando o Nosso Mundo: Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável* foi acordado em Setembro de 2015, pelos 193 Estados-Membros da ONU, firmando o comprometimento dos países membros na tomada de medidas transformadoras, visando o desenvolvimento sustentável do mundo em uma parceria global. O plano traz 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para erradicar a pobreza e promover qualidade de vida até 2030, dentro das esferas de desenvolvimento sustentável na economia, sociedade e meio ambiente. Os ODS são:

- 1- Erradicação da Pobreza
- 2- Fome Zero e Agricultura Sustentável
- 3- Saúde e Bem-Estar
- 4- Educação de Qualidade
- 5- Igualdade de Gênero
- 6- Água Potável e Saneamento
- 7- Energia Limpa e Acessível
- 8- Trabalho Decente e Crescimento Económico
- 9- Indústria, Inovação e Infraestrutura
- 10- Redução das Desigualdades
- 11- Cidades e Comunidades Sustentáveis
- 12- Consumo e Produção Responsáveis
- 13- Ação Contra a Mudança Global do Clima
- 14- Vida na Água
- 15- Vida Terrestre
- 16- Paz, Justiça e Instituições Eficazes
- 17- Parcerias e Meios de Implementação

No documento é reconhecido que os migrantes trazem contribuições positivas para o crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável, e que a migração internacional é uma realidade multidimensional e exige respostas coerentes e globais. Os Estados-membros comprometem-se por intermédio desse documento a garantir migração segura, ordenada e regular envolvendo respeito pelos direitos humanos e seus tratamento indiferente de seu status, reforçando a resiliência das comunidades hospedeiras, e o direito dos migrantes em retornar ao seu país de origem. Os migrantes são incluídos também em cinco ODS: os 5 e 16 a respeito aos direitos sobre erradicação do tráfico e violência contra a mulher; o 8 a respeito da promoção de ambientes seguros à trabalhadores migrantes; 10 sobre a migração responsável, ordenada, regular e segura das pessoas, incluindo a implementação de políticas de migração de boa gestão; e o 17 sobre a coleta de dados dos migrantes (Nações Unidas, 2015).

#### 2.4.5. Agenda Urbana da União Europeia

A Agenda Urbana foi estabelecida através do Pacto de Amsterdão, acordada por Ministros da União Europeia responsáveis pelos assuntos urbanos em Maio de 2016. A Agenda Urbana visa a exploração total das potencialidades das áreas urbanas, favorecendo a realização dos objetivos da União e das prioridades nacionais, estabelecendo uma abordagem coordenada e integrada das políticas e legislação europeia, e contribuindo para a coesão territorial (Comissão Europeia, 2017).

Apoia-se em três pilares de elaboração e implementação da política europeia: melhor regulação, pela orientação mais eficaz às políticas, instrumentos e legislação ao nível da UE, contribuindo informalmente na concessão de futuras revisões e atos legislativos que melhor reflitam as

necessidades, práticas e responsabilidades urbanas; melhor financiamento, pela contribuição na identificação, apoio, integração e melhora ao nível institucional às fontes tradicionais, inovadoras e acessíveis de financiamento para áreas urbanas, incluindo os Fundos Europeus de Investimento (FEEI); e melhor conhecimento, pelo reforço da base de conhecimento em assuntos urbanos e intercâmbio das melhores práticas e saberes (Comissão Europeia, 2017).

A inclusão de migrantes e refugiados está listada como uma das prioridades da estratégia da Agenda Urbana da União Europeia para o horizonte 2020, que visa o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo das cidades. Os 12 temas prioritários, identificados no Pacto de Amsterdão, são: inclusão de migrantes e refugiados; qualidade do ar; pobreza urbana; habitação; economia circular; empregos e competências na economia local; adaptação climática (incluindo infraestrutura verde); transição energética; uso sustentável do solo e soluções baseadas na natureza; mobilidade urbana; transição digital e contratação pública inovadora e responsável. Na descrição do tema da Agenda sobre os refugiados, tem-se como objetivo gerir a integração dos migrantes e dos refugiados, e fornecer um enquadramento para sua inclusão baseada na vontade e capacidade de integração das comunidades locais. Abrangendo: habitação, integração cultural, prestação de serviços públicos, inclusão social, educação, medidas de acesso ao mercado de trabalho, oportunidades para a segunda e terceira gerações, e segregação espacial (Comissão Europeia, 2017).

#### 2.4.6. Nova Agenda Urbana das Nações Unidas

A Nova Agenda Urbana das Nações Unidas foi adotada em Outubro de 2016 em Quito, pela Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, com a participação de governanças subnacionais e locais, parlamentares, sociedade civil, povos indígenas, setor privado, profissionais da área e comunidade científica acadêmica. O objetivo da Nova Agenda Urbana é reajustar a maneira como as cidades e assentamentos são planejados, desenvolvidos e governados para ajudar com a erradicação da pobreza e fome, redução de desigualdades, promoção do crescimento econômico sustentável, alcance da igualdade de gênero e o empoderamento da mulher, melhora da saúde humana, promoção da resiliência e proteção ao meio ambiente. A mudança de paradigma da Nova Agenda Urbana para os outros compromettimentos globais fundamenta-se na integração das dimensões do desenvolvimento sustentável: esferas social, econômica e ambiental. A Nova Agenda Urbana defende o reajuste da forma de planejar, financiar e desenvolver as cidades, reconhecendo que o desenvolvimento urbano e territorial sustentável é essencial para alcançar a prosperidade para todos. Também há o reconhecimento do papel da liderança dos governos nacionais na implementação e legislação de políticas urbanas inclusivas e efetivas para o desenvolvimento sustentável, bem como o papel dos governos subnacionais, locais e da sociedade civil, promovendo a cooperação multinível (Nações Unidas, 2017b).

Os compromettimentos macro são: desenvolvimento urbano sustentável para inclusão social e fim da pobreza; prosperidade urbana sustentável e inclusiva com oportunidades para todos; desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável e resiliente. Os refugiados aparecem no documento inicialmente pelo reconhecimento da necessidade de atenção particular ao tratamento das múltiplas formas de discriminação enfrentadas por refugiados, repatriados, deslocados internos e migrantes, independentemente de seu status migratório. No comprometimento macro de desenvolvimento urbano sustentável para inclusão social e fim da pobreza, aparece explicitamente no parágrafo 28:

“28. Comprometemo-nos a garantir total respeito pelos direitos humanos dos refugiados, das pessoas deslocadas internamente e dos migrantes, independentemente de sua situação migratória, e apoiamos suas cidades anfitriãs no espírito da cooperação

internacional, levando em consideração as circunstâncias nacionais e reconhecendo que, embora o movimento de grandes populações para vilas e cidades apresenta uma variedade de desafios, também pode trazer contribuições sociais, econômicas e culturais significativas para a vida urbana. Comprometemo-nos ainda a fortalecer sinergias entre a migração e o desenvolvimento internacional nos níveis global, regional, nacional, subnacional e local, garantindo uma migração segura, ordenada e regular por meio de políticas de migração planejadas e bem gerenciadas, e apoiando as autoridades locais no estabelecimento de estruturas que possibilitem a contribuição positiva dos migrantes para as cidades, e fortalecer as ligações urbano-rurais.” (Nações Unidas, 2017b).

No parágrafo 42 compromete-se a apoiar os governos subnacionais e locais no fortalecimento da interface entre todas as partes interessadas por intermédio da oferta de diálogo, com abordagens sensíveis aos refugiados, pessoas deslocadas internamente e migrantes, independentemente de seu status migratório, sem discriminação de raça, religião, etnia ou status socioeconômico. No comprometimento macro de prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos, aparece no artigo 57, compromete-se a promover emprego pleno e produtivo, trabalho decente para todos e oportunidades de subsistência nas cidades, com atenção especial às necessidades e ao potencial de refugiados e pessoas deslocadas internamente e migrantes, particularmente os mais pobres e em situação de vulnerabilidade, e promover o acesso não discriminatório às oportunidades legais de obtenção de renda (Nações Unidas, 2017b).

#### 2.4.7. Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)

O relatório da OCDE, *Trabalhando Juntos para a Integração Local de Migrantes e Refugiados*, de 2018, aponta doze pontos-chave a serem considerados na elaboração de programas de integração local, são eles:

- 1- Aprimorar e implementar a coordenação vertical visando o aumento da eficácia da política de integração;
- 2- Buscar a coerência política no atendimento às oportunidades e necessidades multidimensionais dos migrantes no nível local;
- 3- Garantir o acesso sobre os recursos financeiros às responsabilidades locais;
- 4- Criação de políticas que considerem o tempo de vida dos migrantes e evolução do status;
- 5- Criação de espaços que aproximem as comunidades migrantes com os nativos;
- 6- Diversidade no serviço público particularmente nos principais serviços de recepção aos recém-chegados;
- 7- Fortalecer a cooperação entre partes não estatais por contratos transparentes e eficazes;
- 8- Intensificar a avaliação dos resultados de integração e seu uso na elaboração de políticas baseadas em evidências;
- 9- Parear as habilidades dos migrantes com as oportunidades de emprego;
- 10- Acesso seguro à moradia adequada;
- 11- Medidas de bem-estar social alinhadas à inclusão;
- 12- Estabelecer respostas educacionais para abordar a segregação e fornecer caminhos para o crescimento profissional.

## 2.5. ATORES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS

As estratégias políticas apontadas acima lançam moldes para a formulação de políticas relacionadas à migração para os países-membros, mas cabe a cada nação a formulação de sua própria política, a nível nacional e local. O nível local tem autonomia para a elaboração e aplicação de políticas, variando seu grau conforme a concessão do Estado. Essas leis são formuladas de acordo com a trajetória histórica e cultural de quem as formula, o que influencia diretamente nos atores envolvidos no processo (Mayer, 2018).

A relação a nível nacional pode envolver atores na elaboração de políticas de âmbitos legais, econômicos, organizacionais e informais, a depender da estrutura organizacional do país. Os autores Larrison *et al* (2019) demonstraram em sua pesquisa a estrutura e as relações dos atores governamentais nos Estados Unidos da América, em sua interação vertical. A esquematização começa com os atores internacionais: USAIM = Associação dos EUA para Migração Internacional; UN = Nações Unidas; IOM = Organização Internacional para Migrações e MPI = Instituto de Políticas de Migração.

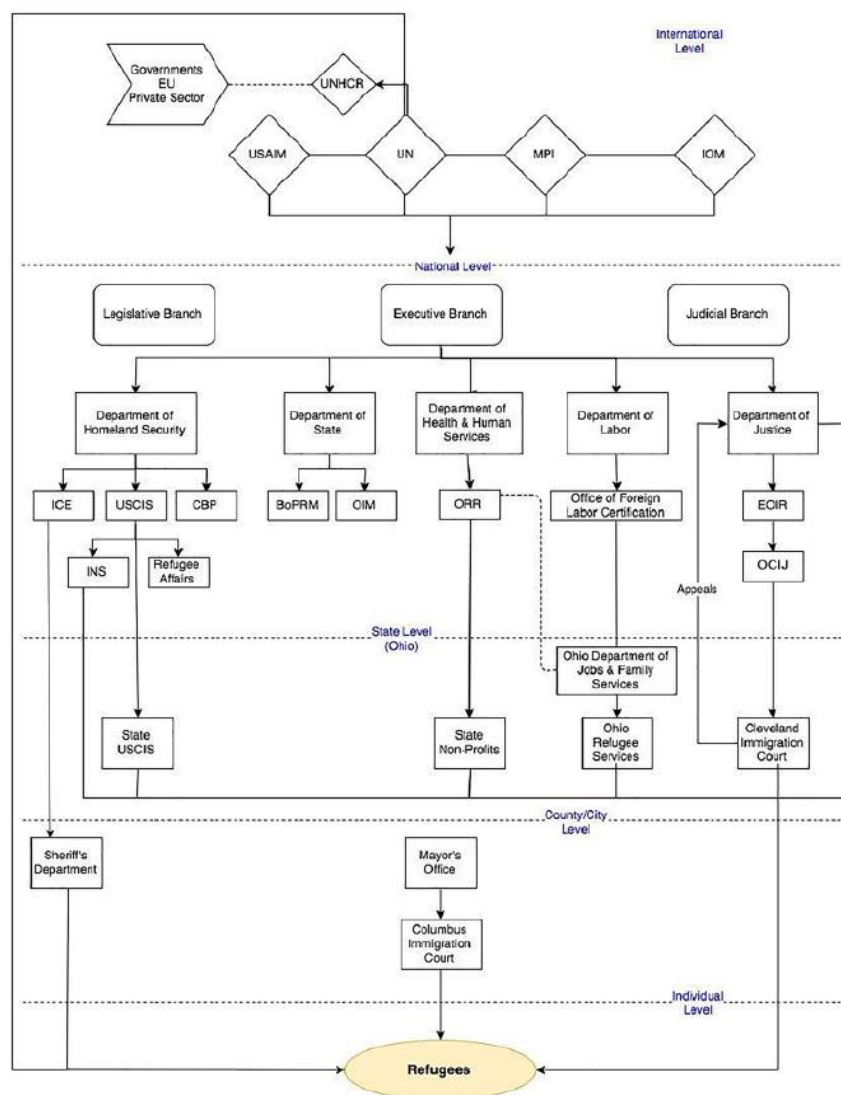


Fig. 1: Esquematização dos Atores governamentais dos EUA, interação vertical.

Fonte: Larrison et al, 2019.

A nível nacional, a estrutura divide-se em três grandes grupos: o legislativo, o executivo e o judiciário. O Legislativo destrincha-se em: Departamento de Segurança Interna; ICE = Customs Enforcement Unit; USCIS = Serviços de Cidadania e Imigração dos EUA; CBP = Agência de Proteção de Alfândegas e Fronteiras; INS - Serviços de Imigração e Naturalização; Assuntos de Refugiados. O Executivo destrincha-se em: Departamento de Estado; BoPRM = Departamento de População, Refugiados e Migração; OIM = Escritório de Migração Internacional; Departamento de Saúde e Serviços Humanos; ORR = Gabinete de Reinstalação de Refugiados. O Judiciário destrincha-se em: Departamento do Trabalho; Escritório de Certificação de Trabalho Estrangeiro; Departamento de Justiça; EOIR = Escritório Executivo de Revisão de Imigração; OCIJ = Gabinete do Juiz Chefe de Imigração.

A nível regional considerou-se Ohio como estudo de caso de, sendo seus atores: USCIS do Estado; Organizações Sem Fins Lucrativos; Departamento de Empregos e Serviços Familiares de Ohio; Serviços de Refugiados em Ohio; Tribunal de Imigração de Cleveland. Os atores a nível local são: Departamento do Xerife; Prefeitura e Tribunal de Imigração de Colombo. A estrutura do país tem no total 27 atores, sendo 19 a nível nacional, 5 a nível regional e 3 a nível local. A esquematização utilizada pelos autores para a explanação da rede segue abaixo.

As camadas de interação vertical em um país mudam de acordo com sua estrutura específica, para Mayer os municípios, que são responsáveis pelas cidades, interagem, colaboram ou competem com organizações da sociedade civil. Esses atores da sociedade civil são geralmente associações de privadas com e sem fins lucrativos, como centros de acolhimento de refugiados, associações de bem-estar e voluntários, que fornecem serviços de educação, capacitação, colocação no mercado de trabalho, interação social, entre outros serviços, visando o preenchimento das lacunas deixadas pela municipalidade.

A política de governança local, exercida pela municipalidade, utiliza e aumenta sua autonomia por ser um ponto chave de chegada de refugiados, uma vez que seu território precisa lidar com os desafios e achar soluções para absorver essas pessoas. Essas soluções que vão desde a permissão de residência à assistência social básica, educação infantil e adulta, orientação e centros culturais. Pela cidade exigir a solução rápida das urgências advindas da chegada dessas pessoas e o sistema de aprovação de leis ser em escala menor que a nacional, as políticas locais tendem a ser criadas e executadas com mais agilidade e com um foco maior para a eliminação de problemas específicos. Há também a questão de que os políticos locais estão mais preocupados em manter a ordem pública do que em legalizar os novos residentes, sendo assim estão mais propícios ao posicionamento favorável às pessoas sem documento. Com a chegada de um grande número de refugiados em diversas cidades do mundo, esse posicionamento dos políticos faz-se válido e de suma importância (Mayer, 2018).

A interação horizontal a nível local estudada pelos autores Larrison *et al* (2019), no estudo de caso de Ohio, demonstra as interações entre os atores: Departamento de Trabalho e Serviços Familiares Geral, de Ohio e do Condado. Departamento de Saúde e Serviço Humano; Gabinete de reinstalação de refugiados. Organização da sociedade civil de Columbus: Serviço Mundial da Igreja; Ministérios Episcopais de Migração; Sociedade Hebraica de Ajuda à Imigração; Alívio Mundial; Conferência dos Bispos Católicos dos EUA - Serviços de Migração e Refugiados; Comitê dos EUA para Refugiados e Imigrantes. E a comunidade local. A estrutura tem no total 12 atores, representada na esquematização a seguir.

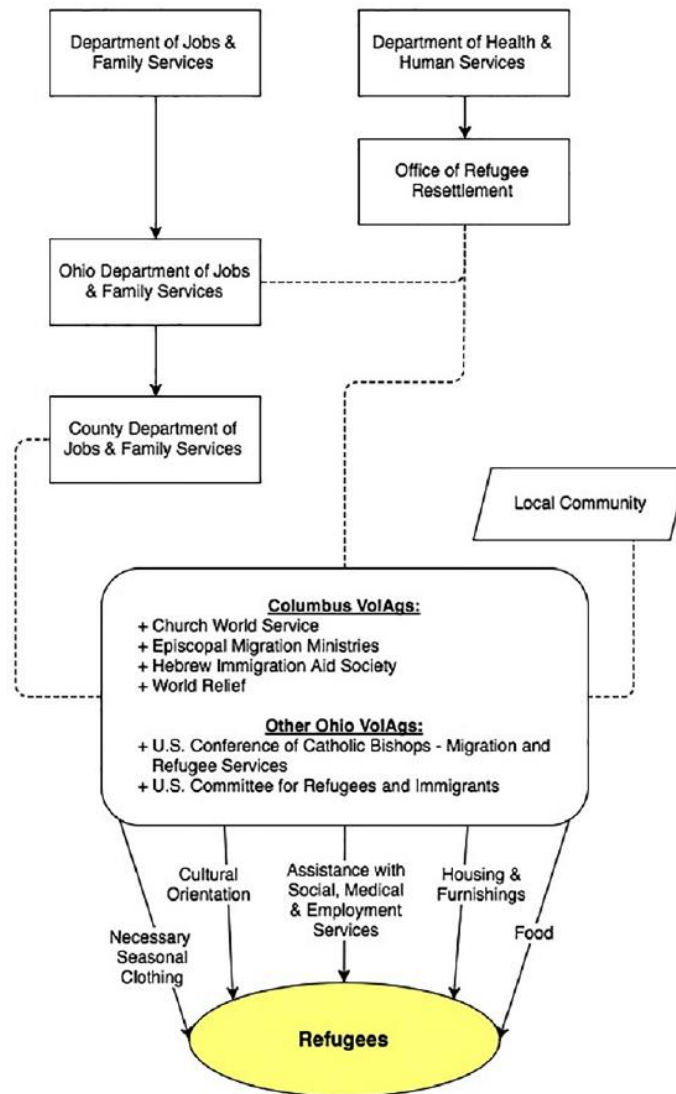


Fig. 2: Esquematisação dos Atores de Ohio, interação horizontal.

Fonte: Larrison et al, 2019.

No universo europeu, há duas tendências que afetam as cidades, segundo relatório Cidades e Migrantes feito pela EUROCITIES, em 2015. A primeira tendência abrange políticas de austeridade e cortes orçamentais a nível local ou nacional, reduzindo recursos financiadores das políticas, havendo em alguns casos a transferência de responsabilidade do nível nacional para o nível local, sem a transferência de recursos. A segunda tendência é a reação anti-migrante no contexto econômico da crise global que alguns políticos pautam em sua agenda, com o grande auxílio da mídia. Com os grupos extremistas localizados nas cidades, o trabalho de integração torna-se mais desafiador do que já é, dificultando também a promoção positiva sobre a chegada de migrantes como uma nova oportunidade para a comunidade (EUROCITIES, 2015a).

Kuhn (2018) apontou alguns fatores propulsores para a elaboração de políticas migratórias nas cidades europeias, reconhecendo que o controle sobre as políticas é exercido pelo sistema de governança multinível, o qual envolve a governança da União Europeia, dos Estados Nações, as governanças regionais e as municipais. Muitos países enfrentam a disparidade espacial entre as metrópoles, as

regiões rurais e as industriais, com os desafios das cidades diferindo de acordo com seu desenvolvimento. Sob a ótica da imigração, os recém-chegados em uma grande área metropolitana se vêem competindo com o nível mais pobre da população local por moradia e emprego, influenciando no quadro geral da cidade que já apresenta problemas de falta de moradia e altas taxas de desemprego, enquanto outras cidades passam pelo envelhecimento da população, carecem de mão de obra jovem e dispõe de propriedades vagas. Essa disparidade levou alguns países a descentralizar as políticas de migração, sendo as municipalidades responsáveis pelo recrutamento dos imigrantes, para evitar a superlotação e favorecer o desenvolvimento de outras regiões e regeneração demográfica. Trazer imigrantes e refugiados de mão de obra qualificada é um recurso potencial para o desenvolvimento urbano, contribuindo na regeneração da cidade, revitalizando bairros carentes, estimulando a economia com abertura de novos empreendimentos, e com a diversidade étnica e cultura resultante é possível aumentar o apelo da cidade para potenciais novos residentes e investidores.



# 3

## CONCEITOS E PROBLEMAS DE INTEGRAÇÃO

### 3.1. ESTADO DA ARTE

O Estado da Arte apresenta o entedimento global e atual acerca da produção acadêmica sobre a temática refugiados pela investigação nas plataformas Sage Journals e Scopus, com as palavras-chave refugiados (843 artigos), migração forçada (1992 artigos), refugiados urbanos (261 artigos) e integração de refugiados urbanos (152 artigos), entre o intervalo de tempo entre 2010 e 2020. Não foram analisados todos os artigos, a escolha deu-se pelos títulos mais pertinentes à temática, como a conceitualização da terminologia das palavras refugiado e integração, o histórico das políticas de proteção internacional e os indicadores de integração urbana. Pela leitura geral, a comunidade acadêmica tem estudado bastante a dinâmica do fluxo dos refugiados e abrangido perspectivas diferentes sobre as áreas de impacto nos países anfitriões.

O fluxo de refugiados tem consequências na economia global, segurança internacional e política doméstica para o país de origem e o de recebimento, sendo um tópico mundial proeminente (Salehyan, 2019). O cenário global que a temática se insere traz mais discussões sobre as políticas existentes ou necessárias acerca dos refugiados. Em consequência do estágio da crise atual, o mundo entrou em uma era de restrições para a entrada de refugiados e de esforços políticos para forçar o retorno do refugiado ao seu país de origem. Enquanto as ONGs pedem ações humanitárias e mais abertura para essa população, vozes e políticos nativistas focam nos potenciais efeitos negativos na economia, segurança e relações sociais (Braithwaite *et al*, 2019).

O entendimento das razões pelas quais os refugiados saem de sua origem e como isso influencia na atitude de reassentamento são tópicos estudados constantemente na academia. Schon (2019) abrangeu esse assunto com o estudo sobre quais as condições que atuam na decisão de uma pessoa para sair de seu país e buscar asilo. As evidências demonstram que experiências violentas desencadeiam processos psicológicos e sociais que influenciam o momento da motivação para migrar, ao ponto que a combinação de locais e tipos de violência cria uma estrutura de oportunidades para a migração induzida por conflitos. Para que os civis migrem mais cedo durante o conflito é necessário ter motivação e oportunidade, pois motivação sem oportunidade e oportunidade sem motivação não são suficientes.

A percepção das comunidades anfitriãs sobre os refugiados também é um assunto crescente na comunidade acadêmica. A pesquisa de Braithwaite *et al* (2019) é muito significativa em um contexto onde investigam 2.400 residentes libaneses. O Líbano é o país que tem mais refugiados em relação à população local, sendo hoje 1 refugiado a cada 6 pessoas (ACNUR, 2019a). Testes foram feitos para

entender a relação dos libaneses com os refugiados, e se a experiência vivida na guerra civil do Líbano (1975 a 1990) afetaram suas atitudes em relação ao acolhimento dos refugiados do conflito da guerra civil da Síria. Os resultados demonstraram que a exposição à violência e a experiência própria de deslocamento dos nativos pela guerra não afetaram sua atitude de acolhimento com os refugiados. Entretanto, evidências apontaram que o contato tido entre os nativos e refugiados no Líbano, seja através de amigos ou pelo ambiente de trabalho, é o principal fator que reflete no acolhimento na comunidade local. Tendo isso em vista, a conclusão dos autores leva à criação de políticas de integração, incentivo ao contato entre as comunidades e o repensar sobre as condições em que os refugiados estão alojados, que geralmente é em isolamento.

Braithwaite e Moorthy (2016) abordam um aspecto crucial da dinâmica de um estado anfitrião, como as relações de inimizade ou afinidade no sistema internacional influenciam no comportamento de um estado em relação às populações refugiadas. Suas análises teóricas e empíricas demonstraram que os estados são mais propensos a acolher refugiados que fogem de seus rivais, sendo vistos nestes casos, como ferramentas estratégicas para minar seus rivais no sistema internacional, utilizando-se da visibilidade para demonstrar a tirania do seu rival e manchar sua reputação. Essa descoberta apoia a importância de perceber as dinâmicas a nível internacional relacionada à rivalidades e alianças, para entender os fatores relevantes que impactam a presença de refugiados em determinados países. Por exemplo, a Turquia é o país que mais recebe refugiados sírios (ACNUR, 2019a), e também é um grande adversário ao regime sírio. Outro exemplo é a política de aceitação dos refugiados cubanos pelos Estados Unidos, que é de rápida resposta ao status legal, entre outros benefícios, em decorrência da inimizade entre os Estados Unidos e Cuba durante a Guerra Fria.

Além das relações interpessoais, os contextos locais e geográficos também influenciam a integração dos refugiados na sociedade anfitriã, principalmente sob os aspectos econômicos, como defendido pela pesquisa de Andersson *et al* (2018), com a análise de dados longitudinais da localização dos refugiados na Suécia e da composição co-étnica do que eles chamam de PoE (*port-of-entry*, porta de entrada no bairro), referente ao primeiro local que os refugiados se estabeleceram depois da imigração. Os resultados evidenciaram que a participação co-étnica do bairro PoE, o contexto co-étnico e o gênero faz diferença substancial na inserção do mercado de trabalho. As maiores porcentagens de vizinhos co-étnicos no PoE prejudicam significativamente as perspectivas de emprego dos refugiados, em maior parte das mulheres, a menos que esse grupo co-étnico tenham uma alta taxa de emprego. As evidências indicam que uma política uniforme de dispersão não levará a melhores resultados na integração econômica. Os autores defendem uma política mais sutil que envolva mobilidade urbana e talvez critérios de gênero que desencoraje o assentamento de refugiados em certos lugares e incentive em outros como melhor estratégia. Concluem que a perspectiva econômica na região metropolitana não é o único ponto crucial para a instalação e integração dos refugiados, mas a composição, contexto da vizinhança e o gênero individual também.

Devido as barreiras que os refugiados enfrentam na inserção no mercado de trabalho na sociedade anfitriã, muitos deles engajam no empreendedorismo como aposta de ganho de vida e integração na sociedade. Jones *et al* (2018) pesquisaram como os empreendedores migrantes contribuem para o desenvolvimento econômico, entrevistando novos empresários e trabalhadores em West Midlands no Reino Unido. Os entrevistados eram requerentes de asilo e refugiados de vários países, entre os quais 52 eram solicitantes de asilo e refugiados e 55 migrantes econômicos, comparativamente jovens, sendo a maioria com menos de 40 anos. Os empreendedores migrantes são em maioria de pequeno porte nos setores de alimentação e vendas de produtos, mas apesar da falta de recurso monetário e o mesmo ser insuficiente para contribuir significativamente para a riqueza no Reino Unido, criam empregos para sua localidade, atendem às necessidades cotidianas básicas da comunidade e incorporam nova

rede social por funcionar como um centro de reunião de clientes de várias origens. Os autores argumentam que os benefícios da diversidade devem ser explorados pelo seu impacto social, não só pelo dividendo econômico.

Um fator influenciador importante para a formação de opinião pública e consequentemente de formação de relações interpessoais e integração com a sociedade anfitriã, a mídia é um assunto discutido no âmbito de como os regimes visuais das notícias na Europa influenciam na imaginação coletiva da crises dos refugiados. Chouliaraki e Stolic (2017) analisaram manchetes de jornais de cinco países europeus, Grécia, Hungria, Itália, Irlanda e Reino Unido, e criaram tipologias separando em cinco regimes de visibilidade. O primeiro regime é a visibilidade como vida biológica, as imagens retratam os refugiados como uma unidade infeliz que lutam em botes frágeis por suas vidas, ou sofrem em campos de refugiados, reduzindo suas vidas às necessidades do corpo que precisam de ajuda para sobrevivência. As imagens são mantidas à distância visual, mostrando acampamentos, botes, registros apenas da existência com o mínimo de contexto sobre o sofrimento deles, retratando uma emergência humanitária. Relacionando o leitor com os refugiados pelo sentimento de piedade generalizada.

O segundo é visibilidade como empatia, que ao oposto do primeiro regime retrata imagens íntimas de indivíduos, casais e famílias, como por exemplo uma mãe regastada com seu bebê ou um voluntário em ação, humanizando mais os refugiados e gerando empatia. A imagem da criança é a manifestação da vulnerabilidade, quando sua inocência é contrastada com os males ao redor provenientes de adultos e autoridades. A fotografia do corpo de Alan Kurdi, o garoto sírio que se afogou na Turquia em Setembro de 2015, foi iconizada pela personificação do fracasso adulto de proteger uma criança, e esse sentimento troca a narrativa de crise para pena, mudando o papel do leitor para benevolente que demonstra cuidado com os vulneráveis. O terceiro é visibilidade como ameaça, relacionada às mídias após o ataque à Paris em Novembro de 2015, onde as imagens consistem em refugiados caminhando por estradas, apertados em botes, homens jovens e agressivos usando balaclavas e participando de cenas de tumultos, relacionando-as ao sentimento de medo e ansiedade ao ver que a ordem pode ser perturbada por pessoas de outras etnias e culturas. A implicação desse regime é a vilanização do refugiado. A troca da imagem da criança pelo homem adulto com barba muda o sentimento de responsabilidade pela vulnerabilidade da criança para a responsabilidade de proteger seu território contra terroristas, com políticas anti-imigração.

O quarto regime é visibilidade como hospitalidade, envolvendo imagens de protestos pró-refugiados pela Europa, principalmente pela marcha “Refugees Welcome” em Setembro de 2015, com cidadãos pelas cidades com faixas e placas com mensagens em apoio aos refugiados, relacionando os atos de ação com o sentimento de hospitalidade e solidariedade. Esse regime confronta o regime de ameaça em um âmbito de discurso público versus discurso político, há o reconhecimento do protesto humano mas também de invisibilidade como ator político perante à forte onda de mídia de terror que os políticos dos países ocidentais queriam divulgar. O quinto é a visibilidade como auto-reflexividade, caracterizado por celebridades benevolentes em apoio aos refugiados, como Angelina Jolie, e gráficos de mídia social. As imagens são marcadas por celebridades em campos de refugiados abraçando-os ou ajudando-os, representando conscientização de uma pessoa famosa e com prestígio da situação de uma pessoa refugiada e em anonimato, simbolizando a reivindicação por sua causa. A visibilidade de uma celebridade convida o público ao engajamento com os refugiados. A visibilidade dos gráficos das mídias sociais faz referência à tweets sobre a morte de Alan Kurdi com novas representações gráficas, em desenhos ou montagens, caracterizando a substituição do realismo fotográfico pela estética artística dos desenhos que transmitem um sentimento de culpa reflexiva. Esse regime traz de volta a humanização do refugiado e o sentimento de responsabilidade ética de solidariedade sobre os

vulneráveis, e por desconfiar da política, volta-se para si como principal fonte de ética e cuidado. Chouliaraki e Stolic (2017) concluem dizendo que o espaço da aparência é atravessado por relações sistêmicas de poder e políticas, sendo de suma importância a sua transmutação para um lugar onde as normas de humanidade e responsabilidade estão constantemente em jogo, e finalmente nesse espaço os refugiados podem aparecer como atores e revelar sua humanidade na presença de iguais, contando sua própria história.

As mídias sociais são fortes ferramentas nos dias de hoje em todos os campos, abrindo uma nova linha de pesquisa sobre a apropriação dos refugiados dessas ferramentas e como influenciam em sua integração. Para Dekker *et al* (2018), as mídias sociais se tornaram fonte indispensável de informação para os refugiados de hoje, seu estudo mostra que muitos refugiados sírios tinham acesso às informações de mídia social antes e durante a migração, por intermédio de smartphones. Sua pesquisa mostra que a conectividade capacita o migrante para lidar com situações como contrabandistas ou agências de controle de fronteiras, e criar uma rede de contatos na Europa Ocidental.

O futuro das pesquisas sobre a migração forçada, segundo Salehyan (2019), está em quatro linhas. A primeira baseia-se na necessidade de entender as características individuais dos refugiados, na forma de como as comunidades foram impactadas pelo conflito, para responder com políticas mais adequadas. A segunda é a continuação das pesquisas na área da segurança pós recebimento, relacionando-as com as políticas de acolhimento, condições demográficas e econômicas, e como essas políticas podem diminuir os riscos de conflitos. A terceira é entender as consequências desses movimentos ao longo prazo e como integrar os refugiados que tem pouca perspectiva de voltar para seu país de origem. A quarta é referente ao último estágio da jornada do refugiado, sua integração a nível local, repatriação ou reassentamento, e as consequências das implicações das políticas.

O presente trabalho segue a quarta linha de investigação defendida por Salehyan (2019) sobre a integração a nível local, visando contribuir no campo acadêmico com uma proposta de sistematização das experiências existentes em quatro cidades impactadas fortemente por refugiados, aprofundando a percepção dos fatores que ajudam a explicar os resultados das experiências.

### **3.2. TERMINOLOGIA**

A integração é um termo usado em diversos campos e com diferentes significados, incluindo as esferas de políticas sociais, econômica, educação, comunicação intercultural, saúde psicológica, e estudos internacionais. Pode também abranger diferentes níveis, o nível individual, de comunidade e o institucional (Dauber, Spencer-Oatey, 2019). O foco desse trabalho é a integração na cidade, relacionando o espaço físico como a comunicação intercultural entre comunidade e refugiado, abrangendo os três níveis citados acima, o individual, comunitário e institucional. A terminologia conceituada a partir deste ponto refere-se à palavra integração no âmbito do urbanismo, no sentido físico e social.

Goodson e Phillimore (2008) trazem em seu artigo o rastreamento das definições academicamente relevantes sobre a evolução do conceito de integração. Essa evolução começa em 1991, onde identificam que o autor Berry defendeu que a integração ocorria quando os indivíduos tinham interesse tanto em manter sua cultura original quanto em participar de interações diárias com outros grupos, sendo uma estratégia escolhida pelos migrantes passar ou não por essa interação. Em 1994 o autor também afirmou que a integração é uma dimensão possível do processo de aculturação, decorrente da mudança de cultura que emana do ininterrupto contato entre dois grupos culturais distintos. Favell, em 1998, defendeu que o termo integração caracterizava abordagens progressivas, tolerantes e inclusivas

para lidar com minorias étnicas. Em 2002 os autores Mestheneos e Ioannidi definiram o termo como um processo multidimensional com o indivíduo, o estado e a sociedade tendo um papel próprio para que a integração ocorra, e que podia ser medida usando indicadores objetivos como emprego, educação, moradia, representação e participação política. Também em 2002, Zetter propôs uma tipologia composta por quatro domínios onde esperava-se que a ocorrência da integração, são os domínios legais, estatais, funcionais e sociais. O autor também incluiu algumas variáveis que podem afetar negativamente o processo, como a qualidade da recepção inicial do refugiado, racismo e dependência forçada. Mesmo ano que começou a discussão sobre a importância das percepções dos refugiados sobre suas experiências, iniciada por Schibel. Fyvie em 2003 fez uma revisão abrangente da integração de refugiados e observou que educação, mercado de trabalho, saúde e habitação são os principais focos de esforços, pois os refugiados consideram essas áreas como requisitos mínimos para o início do processo de integração. Goodson e Phillimore (2008) concluem o rastreamento dizendo que esses autores argumentaram a favor de uma abordagem holística sobre o estudo da integração devido à inter-relação dos fatores mencionados acima, e que a integração é um intercâmbio bidirecional de cultura e entendimento que só termina quando há igualdade de condições para a maioria. Embora existam diferenças nas interpretações do termo há pontos de congruência que junto com os indicadores podem ajudar na elaboração e aplicação de políticas em todos os níveis de governança.

Astolfo e Boano (2018) reafirmam a ambivalência da conceitualização sobre o difícil equilíbrio sobre a necessidade de reconhecimento da diversidade. Ambivalência essa que permite ao imigrante o sentimento de não ser objeto de desprezo como membro de outra cultura, e o desejo pela assimilação motivada pela aspiração legítima de perspectivas de igualdade social e ocupacional. Para ACNUR (2016), a integração é um processo complexo e multidimensional que necessita de ações por muitos ministérios, diferentes níveis de administração estatal e uma grande variedade de *stakeholders* não governamentais.

### 3.3. FORMAS DE INTEGRAÇÃO

A integração é significada pela prioridade na qual seu autor a emprega, sendo vista de várias formas. O presente trabalho reconheceu diferentes facetas sobre o mesmo termo, relacionadas à integração de refugiados na sociedade anfitriã, como por exemplo a moradia, a empregabilidade, a autossuficiência e o fator cultural, sendo primordiais para uma integração de sucesso.

Empregabilidade para Lichtenstein e Puma (2018) é universalmente conhecida como fator principal de integração, embora reconheçam outros fatores também importantes para o sucesso como leis governamentais e políticas referentes à reassentamento; programas de suporte público e privado; qualificação dos refugiados, educação e habilidades laborais; habilidade dos refugiados em falar a língua anfitriã; disponibilidade de transporte público e habitação estável e em boas condições e o racismo. Jacobsen (2019) identifica a entrada no mercado de trabalho como o principal sucesso na integração, que consequentemente gera renda e possibilidades de bem estar social. Porém para que a ingressão tenha sucesso é preciso reconhecer quais as qualificações necessárias para as vagas dispostas, sendo um ponto crucial a validação dos diplomas profissionais estrangeiros pelo país anfitrião, bem como o conhecimento da língua oficial pelos refugiados.

Em 2016 o ACNUR adotou uma estratégia global para meios de subsistência como uma forma de integração, enfatizando a autossuficiência dos refugiados e advogando a criação de oportunidades que os permitam viver de forma digna, significativa e independente, como membros da sociedade que os recebem. A autossuficiência também é um objetivo da Estrutura Abrangente de Resposta a Refugiados

(CRRF) e é um dos objetivos da Agenda Urbana para a União Europeia, ambos citados no capítulo anterior. Segundo Carpi (2017) a autossuficiência é entendida como um conjunto de táticas e estratégias individuais ou coletivas executadas pelos refugiados, que abrange o ajuste de critérios de elegibilidade à inserção aos regimes de assistência humanitária, construção ou capitalização de redes de negócios e mecanismos de assistência, implementação de formas para reconstrução.

Para alguns autores a moradia é o centro da inclusão ou exclusão social, uma vez que é uma pré condição para o pleno gozo dos direitos civis e sociais. Com a crise dos refugiados as políticas relacionadas à moradia precisaram ser renovadas para dar resposta às urgências, principalmente a relação e colaboração entre o Estado e o setor privado, nas famosas Parcerias Público-Privado (PPP) (Bolzoni *et al*, 2015). Infelizmente o mercado imobiliário discrimina os refugiados, forçando-os a se alojar nos bairros menos desejáveis pelo aumento do valor no mercado nas outras áreas. Na maioria dos casos os indivíduos optam por essas áreas menos desejáveis ou por não terem dinheiro ou porque tendem a reduzir os custos de moradia para enviar dinheiro aos familiares ainda em seu país de origem, ou economizar para migrar para um terceiro país (Bolt, Van Kempen, 2002; Astolfo, Boano, 2018). A dispersão dos refugiados tendencia-se pela disponibilidade de demanda de emprego e de moradia. Em cidades menores ou menos populosas a vinda de refugiados altera benéficamente sua economia, porém se feita em larga escala impacta negativamente os níveis de empregos futuros e redistribuição de recursos (Fasani, 2018).

O apoio ao acolhimento dos refugiados pela comunidade onde eles são inseridos também é um aspecto muito importante para a integração. Braithwaite *et al* (2019) em pesquisa no Líbano, avaliaram as atitudes tomadas pelos locais em relação ao estilo de vida dos refugiados, se estão dispostos a ajudar ou se associar a eles. Concluíram que os níveis de relacionamento variam de acordo com o fato dos locais terem contato ou não com os refugiados no Líbano, sendo que os nativos que tiveram histórico de contato apresentaram significativamente maior probabilidade em apoiar os refugiados. As evidências apontaram para a necessidade dos governos e agências de elaborar políticas acerca do encorajamento ao contato entre os locais e os refugiados visando uma integração de sucesso.

A EUROCITIES (2015b) defende que a cultura e a arte tem papel importante na integração, o envolvimento em projetos culturais cria um sentimento de comunidade e pertencimento, além de permitir o refugiado a contribuir para a sociedade anfitriã. Participar ativamente em um projeto capacita e treina o indivíduo, desenvolvendo habilidades e elevando sua auto-estima, o que influencia positivamente na integração social e econômica. O intercâmbio de informações, valores e cultura proporcionado pelos projetos culturais cria uma base para a diluição das barreiras postas pelas diferentes linguagem e cultura, aumentando a perspectiva e reflexão cultural de ambas as partes.

### **3.4 MODELOS DE INTEGRAÇÃO NAS POLÍTICAS DE GOVERNANÇA**

Para Collett *et al* (2017) a literatura sobre migração distingue alguns modelos de integração: o diferencialismo, multiculturalismo, assimilacionismo e interculturalismo. O diferencialismo refere-se ao modelo onde as políticas emancipam grupos de imigrantes por intermédio de suas próprias estruturas, preservando a cultura e a instituição dos grupos, com o estado cooperando com organizações de grupos específicos. O multiculturalismo é o modelo que promove a boa relação entre grupos específicos de migrantes na sociedade, tendo o estado gerenciando as relações. O modelo reconhece as diferenças, mas não fortalece questões comuns entre os cidadãos, resultando em alguns casos na segregação e fragmentação social. O assimilacionismo surgiu em muitos países europeus nos anos 2000. Esse modelo foca na necessidade de adaptação dos migrantes na comunidade no sentido econômico e sociocultural para a participação plena na sociedade, tendo liderança do Estado na

promoção da assimilação dos diversos grupos. O foco desse modelo é a igualdade através da adoção dos valores, identidade e cultura do país anfitrião, abafando a diversidade. O interculturalismo é o modelo que usa como estratégia o contato interétnico e relações interculturais para redefinir o sentimento de pertencimento compartilhado, onde não há tanta necessidade de o Estado gerenciar a cooperação nos níveis governamentais. A integração neste modelo situa-se como um processo em direção a políticas policêntricas e tem a participação dos migrantes na elaboração das políticas.

Zapata-Barrero (2017) defende a existência de duas dinâmicas no debate político europeu atual. A primeira é a tendência sobre a mudança da abordagem centrada no Estado para a abordagem centrada no âmbito local, reconhecendo cada vez mais a importância da cidade como novos atores no processo de construção e não apenas implementação de políticas. A segunda é o crescente número de cidades optando pelo interculturalismo como novo paradigma político. Em 2015 o Comitê dos Ministros do Conselho da Europa adotou uma recomendação sobre as cidades interculturais serem o caminho a seguir para o processo de integração. O autor defende três hipóteses que justificam o interculturalismo como estratégia para inclusão, e pontos chave para o entendimento do processo de construção de uma política de integração intercultural após uma governança de abordagem multinível. São elas:

- Hipótese social: a diversidade tende a provocar a segregação, exclusão e redução do capital social devido a desigualdade social ou através da transferência de informações e conhecimentos entre imigrantes e cidadãos. O interculturalismo busca restaurar a coesão social, reforçar o sentimento de pertencimento por meio de políticas de igualdade social e promoção do conhecimento para redução de preconceitos. O objetivo é a redução do conflito social e a promoção da participação dos imigrantes na sociedade mantendo uma rede social, evitando a segregação.
- Hipótese política: argumenta que a diversidade tende a alterar a expressão tradicional das identidades nacionais, ameaçando os valores tradicionais e o sistema de direitos e deveres. O interculturalismo promove a interação na esfera horizontal para manter o controle sobre mudanças de valores tradicionais nacionais, protegendo o equilíbrio entre os cidadãos e os direitos e deveres dos imigrantes.
- Hipótese cultural: baseia-se na visão das capacidades culturais dos cidadãos e imigrantes não estarem totalmente desenvolvidas em uma sociedade diversa, onde a diversidade sozinha tende a fechar as oportunidades culturais de várias pessoas. O interculturalismo como política de interação busca promover o desenvolvimento de capacidades culturais, criatividade e inovação em diversas comunidades com o desenvolvimento de um produto da interação entre as diversidades.

O relatório da EUROCITIES, Cidades e Migrantes, em 2015, exemplifica as estratégias políticas utilizadas em algumas cidades e o foco que as mesmas escolheram como sendo primordial para a integração. A cidade de Toulouse optou por “políticas solidárias” para a integração, focadas nas pessoas e no desenvolvimento de políticas sociais em áreas deprimidas, visando erradicar a discriminação e promovendo valores, direitos civis, inserção na economia, vida social e cultural. Em Munique o departamento de assuntos interculturais é responsável pela criação de políticas de integração junto com representantes de todos os outros departamentos governamentais. Em Nuremberg a governança considera todos os serviços da cidade responsáveis pela integração, sendo assim criaram um grupo especial de coordenação para implementar um programa de integração na cidade, envolvendo atores políticos, administrativos e sociais. Na cidade de Riga os responsáveis pelas políticas de integração são os departamentos de educação, cultura e esportes. A administração de Nandes aposta em uma política pública mais inclusiva, e criou o conselho dos residentes estrangeiros que aconselham a governança na elaboração das políticas. Em Stocolmo há uma unidade sob a administração do vice-prefeito que junto com a administração do mercado de trabalho, são responsáveis pela integração. Vienna estabeleceu um departamento municipal específico para

integração e diversidade, conhecido como M17, que implementa medidas e projetos que promovem oportunidades iguais e diversidade aos cidadãos. Barcelona tem um plano intercultural que guia o departamento de imigração e interculturalidade, comissionado pelo conselho de qualidade de vida, igualdade e esporte (EUROCITIES, 2015a). Os apontamentos do relatório mostram a tendência da política de governança local pelo movimento interculturalista, com foco na igualdade de direitos e oportunidade a todos os cidadãos, e no compartilhamento de responsabilidade sobre a integração por toda a sociedade, em todos os níveis.

Campomori e Caponio (2017) consideram a governança multinível como uma abordagem política promissora no intuito de abranger os processos políticos que cada vez são mais complexos, implicando na interação entre diferentes níveis de governo e atores públicos e não públicos, ou seja entre as dimensões verticais e horizontais. Seu estudo sugere que os fatores organizacionais e o contexto são relevantes, como as tradições na formulação das políticas sociais, a organização regional interna do país e as atitudes da comunidade. Portanto a política precisa levar em consideração todos os fatores cuidadosamente em sua elaboração e aplicação.

### **3.5 INTEGRAÇÃO LOCAL**

Com o alto número de refugiados pelo mundo e sem certezas sobre o desfecho dos conflitos ou possibilidades de retorno ao país de origem, o maior desafio global é achar soluções a longo prazo para o reassentamento dos refugiados em novos países (Esses *et al*, 2017). Por traz das estatísticas há pessoas iniciando suas vidas em novos lugares. Enquanto as políticas de migração permanecem sob responsabilidade nacional, as autoridades locais reconhecem que a integração precisa acontecer onde as pessoas estão, em seus lugares de trabalho, vizinhanças e escolas, e tem papel fundamental na coordenação no nível horizontal para integração e empoderamento dessa população. A preferência dos refugiados por optarem em se estabelecer em áreas metropolitanas, atraídos pelo acesso aos serviços públicos, mercado de trabalho e novas conexões sociais, vincula o aumento da tensão sobre o desenvolvimento regional (OCDE, 2018a).

Entretanto esse reconhecimento nem sempre foi assim. Marfleet (2006) observa que inicialmente o ACNUR, mais precisamente por um relatório em 1995, reconhecia como indesejável o fluxo de refugiados nas cidades e priorizava o acolhimento dessa população em campos de refugiados. A premissa continuou com sua Política de Refugiados Urbanos de 1997, firmando que os lugares com programa de assistência existente em campo rural não deveriam prestar assistência em áreas urbanas. E seguiu até 2009 quando o ACNUR adotou uma política mais abrangente de proteção e apoio de refugiados em áreas urbanas, refletindo a realidade da época.

Os pressupostos normativos das políticas de refugiados resultaram na negligência com as situações urbanas. Em muitos países o campo de refugiados é tido como o local adequado para o abrigo dessa população, resultando na contenção de pessoas naquele espaço rural e na segregação espacial. Ação que refletiu na falta de tentativas de integração do refugiado na sociedade anfitriã, e a legitimação da escolha pelo campo como abrigo, seguindo a percepção do refugiado como um convidado temporário (Kibreab, 2003). O contraste entre esses dois tipos de refugiados, os habitantes dos campos de refugiados e os urbanos, é a oficialidade que traz o status do refugiado por estar instalado em um campo. Essa oficialidade proporciona mais ajuda de órgãos oficiais e ONGs, e por essa mesma razão mais o fato dessas entidades não compreenderem a complexidade das necessidades dos refugiados no espaço urbano, esse contraste historicamente entrou em crescente evidência (Darling, 2017).

Darling (2017) levanta algumas discussões sobre migração forçada e sua relação com as cidades. Uma das relações divide-se em duas vertentes. A primeira vertente é sobre as reivindicações políticas feitas por essa população, como o reconhecimento formal do status ou da cidadania, visando o uso dos serviços públicos, a diminuição da vulnerabilidade em relação ao trabalho informal, e ao abuso referente à prisão e assédio pela falta de documentação. A segunda vertente é como a visão do acampamento de refugiados contribuiu para a exclusão dos refugiados urbanos, uma vez que os acampamentos foram considerados por anos como espaço apropriado para recepção e abrigo de refugiados.

Outra relação é a exclusão que acontece por um movimento urbano chamado de dispersão dos refugiados, onde a governança fornece acomodação aos requerentes de asilo em áreas de privação social, enquanto aguardam análise do seu pedido. Nesse caso a cidade age como contenção da vida dos indivíduos à espera de processos legais, como um receptáculo para ações políticas e exclusões sociais. Essa relação ocasiona na perda de características particulares da cidade, como por exemplo sua formação social e espacial única proveniente das características da comunidade, impedindo o refugiado de moldar a si e ao seu entorno, e da cidade em moldar a nova dinâmica dos seus habitantes. A cidade é vista também como lugar de fronteira, sendo um espaço estratégico no controle de fronteira dentro do Estado, devido a necessidade de apresentação de documentos dos refugiados para o acesso aos seus serviços públicos e ao mercado de trabalho. Sob essa óptica, a cidade como fronteira abre a discussão sobre a delimitação das fronteiras, como sendo linhas fixas terrestres ou difusas territorialmente.

Outra abordagem sobre a cidade observada pelo autor é a percepção da mesma como um santuário para refugiados, situação que acontece quando a cidade tem algum movimento humanitário de integração e hospitalidade, geralmente organizado por uma entidade religiosa, que protege aos imigrantes ilegais da deportação e concede acesso aos serviços básicos, e em troca o indivíduo contribui para a vida social e cultural da comunidade. Sendo assim a cidade gerencia a população que não tem documentos visando o bem mais amplo da comunidade, amenizando preocupações com a ordem e saúde pública. Os refugiados são sempre forçados a se categorizarem pelos status, atividades e direitos formais e informais de acordo com as necessidades políticas. Em algumas situações os refugiados, muitas vezes com ajuda de organizações da sociedade civil, reivindicam direitos e participação política, usando a cidade como um espaço de conexão com a governança, para o alcance da liberdade de viver, trabalhar, manter suas famílias e ser cidadão.

Darling conclui que essas relações demonstram como a motivação da autoridade estatal interfere na leitura e na significação da cidade. Motivação essa que age de acordo com a soberania dos níveis de governança, e de que forma tratar os status e os direitos dos imigrantes para que melhor os atenda. O autor conclui que o reassentamento dos refugiados urbanos apresenta uma oportunidade de regeneração do tecido se excluída a categorização entre as comunidades anfitriãs e convidadas, integrando as pessoas, e reimaginando a cidade como uma produção de relacionamentos e colaborações de indivíduos em qualquer ponto espacial (Darling, 2017).

Sendo assim, o grande desafio das cidades é como adaptar seu tecido criando espaço físico e político para integrar a população refugiada, pensando em uma situação a longo prazo. Astolfo e Boano (2018) enfatizam a importância da resposta da urbanização para a situação prolongada dos refugiados, bem como sua integração e dignidade. A remodelação da cidade é constante avanço tecnológico e nos casos dos países anfitriões, a cidade remodela-se através das experiências coletivas, atividades sociais, culturais e econômicas, e práticas urbanas iniciadas pelos refugiados. Ainda segundo Astolfo e Boano (2018) a integração está repleta de dificuldades, a política não detém trajetórias individuais uma vez que suas medidas de integração são *top-down* (movimento hierárquico vertical do nível alto pra o

baixo, sendo nacional para o regional/local) e não envolveram refugiados e migrantes como atores em suas ações. Em resposta às lacunas políticas, exclusões e necessidade de integração, são desenvolvidas soluções inovadoras locais, pelos movimentos *bottom-up* (movimento hierárquico vertical do nível baixo para cima, sendo local para nacional), ou seja, a cargo de municípios locais e sociedade civil.

As cidades precisam administrar as necessidades diárias de toda a população, incluindo os refugiados. Sua municipalidade, por estar mais perto dos problemas que o nível nacional, coopera em maior incidência e agilidade com outros atores que aparecem para preencher lacunas deixadas pelo estado, como ONGs e iniciativas privadas, aplicando de fato medidas de integração da sociedade (Mayer, 2018).

### 3.5.1. EUROCITIES

EUROCITIES é uma plataforma política que abrange a governança local de grandes cidades europeias, criada em 1986, para trocar conhecimentos e experiências por Fóruns e Grupos de trabalho, visando a criação de projetos em comum. As cidades consideradas membros da rede são com população acima de 250.000 habitantes, as cidades com população menor podem entrar como parceiras associadas. Atualmente a rede constitui-se de 140 cidades membro e 45 cidades parceiras, abrangendo 39 países e cerca de 130 milhões de pessoas (EUROCITIES, 2020).

A Carta sobre Integração das Cidades foi assinada em 2010 por 17 prefeitos europeus. O documento afirma os deveres e responsabilidades das cidades europeias como formuladores de políticas, prestadoras de serviço, empregadoras e compradoras de bens e serviços, e o dever da oferta igualitária aos residentes, assumindo a diversidade e a integração (EUROCITIES, 2010). Os compromissos específicos são:

- Como formuladoras de políticas: deixar claro o compromisso com a igualdade de oportunidades para os residentes; acesso igualitário e sem discriminação em todas as políticas; e envolver as comunidades migrantes no processo de elaboração política.
- Como prestadoras de serviço: apoiar as igualdades dos serviços de aprendizado de idiomas, moradia, emprego, saúde, assistência social e educação; e garantir o entendimento das necessidades dos migrantes pelos prestadores de serviços.
- Como empregadoras: refletir a diversidade na força de trabalho pública, com tratamento justo, igualitário e com respeito por todos.
- Como compradoras de bens e serviços: atuar com igualdade e diversidade nas compras e licitações, bem como nos contratados, promovendo uma base de fornecedores diversificada.

Em 2015 a EUROCITIES fez uma coleta de dados em 34 cidades membro, resultando no relatório *Recepção de Refugiados e Integração nas Cidades*, em 2016, com o intuito de contribuir na parceria sobre a integração dos refugiados para a formulação da futura Agenda Urbana da União Europeia. As considerações gerais revelaram que as cidades mostraram forte liderança e capacidade na coordenação dos serviços, em vezes na ausência de resposta nacional, as cidades estabeleceram medidas de recepção. Houve a resposta positiva das comunidades e sua colaboração com medidas administrativas, além da comunicação aberta e transparente sobre a realidade da situação. A oferta de moradia a preço acessível aos refugiados foi tido como um ponto extremamente desafiador, sendo as condições de alojamento e procedimentos aos refugiados também outro ponto crítico. A inclusão de crianças no sistema educacional foi prioridade para algumas cidades, reconhecendo sua importância à médio e longo prazo. Houve cortes de orçamento em algumas cidades e mudança nas regras da UE sobre os

auxílios materiais estatais, o que impactou negativamente as políticas de promoção destinadas à mistura social e a diminuição do gueto (EUROCITIES, 2016).

As cidades trabalharam para evitar a segregação e a criação de guetos pela distribuição dos refugiados pela cidade, as vezes em casas individuais. A tentativa das estratégias foi evitar a criação de campos de refugiados ou abrigos coletivos. O objetivo também foi aliviar as tensões públicas e idealizar a integração a longo prazo. Não houve uma solução única para o assunto abrigo, cada cidade utilizou-se de habitações disponíveis, residências privadas mediadas por senhorios, abrigos temporários, prédios de escritórios vazios e coordenação com iniciativas solidárias da sociedade civil. O problema da habitação, ou da falta dela, em algumas cidades já era presente, grupos vulneráveis já estavam em listas de espera para habitações sociais, e com a chegada de uma nova população vulnerável, houve um agravamento da situação. Além disso, houve e ainda há uma grande parcela da população refugiada que são menores desacompanhados, carentes de cuidados especiais e abrangidos por sistemas de responsabilidade legais governamentais mais complicados (EUROCITIES, 2016). O relatório apresenta recomendações às cidades:

- Acesso direto e mais ágil das cidades às assistências emergenciais da UE. As cidades são a linha de frente na prestação dos serviços aos refugiados e demonstraram capacidade em responder rapidamente à crise humanitária e aos impactos dos rápidos e altos fluxos de pessoas, sendo assim devem ser incluídas na lista de órgãos elegíveis para assistência financeira de emergência.
- O financiamento deve atingir o nível local diretamente, sem barreiras e filtros, onde as cidades devem determinar suas prioridades e metas de acordo com o que julgarem necessário em termos de integração.
- Preparação das cidades para a utilização e implementação da diretiva sobre proteção imediata e temporária aos requerentes de asilo.
- Conceder ao requerente o direito de aprendizagem do idioma, inclusão no mercado de trabalho com direitos trabalhistas igualitários, reconhecimento de suas qualificações e potenciais, até a decisão de seu pedido e a longo prazo.
- Evitar a criação de guetos e comunidades marginalizadas, alojando os refugiados em comunidades apropriadas, segundo o EUROCITIES a habitação é uma ferramenta crucial para criar comunidades socialmente sustentáveis e coesas.

No Relatório Anual da EUROCITIES de 2019, está a iniciativa “Cidades Inclusivas para todos: direitos sociais na minha cidade” (lançada em Fevereiro de 2019 no Parlamento Europeu), com o comprometimento das cidades em se adaptar os pilares europeus de segurança social e dos direitos, para melhorar a vida das pessoas. As ações concretas de financiamento incluem \$1.626 bilhões de euros para investir nas cidades em habitação mais acessível, especificamente 22.500 novas casas no período de 2019 a 2024. Além disso \$4.32 bilhões de euros foram acordados a serem investidos em habitações, assistência e cuidado a crianças e idosos, integração de migrantes e refugiados, suporte com inserção ao mercados de trabalho, capacitação e educação. Embora o fundo seja para cidades e o acesso ao fundo seja direto, as cidades não tem autonomia para coordenar o processo, é necessário suporte do governo nacional e das instituições da União Europeia (EUROCITIES, 2019).

### **3.6. POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO LOCAL**

Para Larrison *et al* (2019) as políticas de migração tendem a manter dois princípios: a proteção dos refugiados que entram em seu território, e a ajuda e compartilhamento de responsabilidade pelos

refugiados que entram em outro país. Os autores distinguem alguns tipos de políticas, a primeira é definida como política controladora, sendo a mais passiva e com foco na regulação e gestão do fluxo dos refugiados. A segunda é a política paliativa, sendo mais ativa e com o objetivo a curto prazo, com ações para aliviar a situação precária dos refugiados no momento de chegada, com a criação de acampamentos e suprimentos para os refugiados que estão em trânsito. A terceira é a política de estimulação, ocorre quando o país quer evitar sua superlotação, escassez de recursos ou de suporte econômico e social, o país estimula a emigração. A quarta são as políticas de governança que focam na solução a longo prazo, incluindo a integração da população na sociedade anfitriã e atenta-se às causas profundas do movimento e não às consequências superficiais. Os autores concluem que geralmente as políticas são definidas em todos os níveis de governança mas sua implementação é apenas a nível local.

Collett *et al* (2017) defendem que nos últimos anos houve o foco nas políticas de integração local. A primeira dimensão dessa mudança é a conceitualização das políticas que alteraram de específicas para generalizadas devido aos diferentes grupos étnicos a quem as políticas visam integrar, abordando a sociedade como um todo e não direcionando as políticas a grupos específicos. Essa mudança de direcionamento da sociedade reflete ao conceito de interculturalismo, que envolve a promoção de oportunidades igualitárias, contato interétnico e compartilhamento do sentimento de pertencer ao todo. Os autores defendem que a chave da integração local é a distribuição das responsabilidades sobre a integração para departamentos relevantes horizontais (administração ao nível local), alterando a estrutura de governança que normalmente era centrada no estado, com um departamento central responsável pela política de integração nacional, para uma governança multi-nível com a interação entre o governo europeu, nacional e local.

A pergunta central para Caponio *et al* (2017), sobre os estudos da dimensão local é se há um modelo específico para políticas de integração local. Eles argumentam que há diferentes percepções pelos escolares sobre as políticas, uma delas é a discussão que as políticas locais são criadas especificamente com abordagem pragmática da solução de problemas, onde os governos locais trabalham em conjunto com organizações de migrantes para obter informações e formular políticas, e que instrumentalizam essas mesmas organizações para a implementação das medidas previstas nas políticas. Os autores defendem que para obter as respostas das questões relacionadas às políticas de dimensão local, é preciso estudar as políticas de imigração, sobre admissão e recepção, da cidade e da região; a diversidade pelas políticas interculturais, cidadania e direitos básicos; e integração pela moradia, educação, trabalho, serviços sociais e bem-estar.

### 3.6.1. Cidades Solidárias

Cidades Solidárias foi uma iniciativa criada pelo prefeito de Atenas visando a gestão da crises dos refugiados destacando a liderança política das cidades perante os desafios, lançada no âmbito da rede EURO CITIES, em 2016. Estrutura-se em quatro pilares: intercâmbio de informações e conhecimentos; envolvimento e financiamento direto das cidades na interação com os refugiados; assistência técnica e financeira de cidade a cidade para criação de capacitação; e o comprometimento de asilo aos refugiados reassentados. A iniciativa é aberta para todas as cidades europeias que se comprometam com a colaboração e solidariedade na recepção e integração dos refugiados. As recomendações dadas para facilitar a integração a nível local são:

- adoção de medidas específicas para evitar danos físicos e psicológicos coordenadas a nível nacional e local, garantindo que os direitos fundamentais de alojamento, subsistência e assistência médica sejam cumpridos na íntegra. Com o apoio financeiro disponibilizado às autoridades locais pela UE.

- oferta de asilo e acesso rápido ao treinamento da língua do país anfitrião, tratamento igualitário e remuneração enquanto o requerente aguarda pelo processo do pedido de asilo. Bem como o reconhecimento de suas habilidades para inserção no mercado de trabalho.
- responsabilidade nacional e internacional sobre dimensão operacional do retorno voluntário, com a cidade atuando como mediador.
- estabelecer o princípio de reconhecimento mútuo do status do refugiado na Europa, beneficiando ao refugiado reconhecido o direito de circulação e estabelecimento no território europeu.
- as autoridades locais devem ser consultadas diretamente pela Comissão Europeia e pelo ACNUR como operadoras da linha de frente e como espaço em que os refugiados irão se integrar. Deverá haver o envolvimento das cidades nas tomadas de decisão sobre cotas de reassentamento, assistência financeira, modelos e recursos de integração. O reassentamento só pode ser bem sucedido se as organizações da sociedade civil estiverem envolvidas, conscientizadas e em consenso com a comunidade local, bem como o apoio financeiro, objetivando o aumento da capacidade das autoridades locais em participar dos esquemas de reassentamento.

A iniciativa acredita que pelo envolvimento mais sistemático das cidades em conjunto com as recomendações propostas, a capacidade da Europa em responder aos desafios urgentes aumentará substancialmente, e permitirá que as cidades garantam a integração social e econômica aos refugiados e solicitantes de asilo (EUROCITIES, 2015b).

### 3.7 INDICADORES DE INTEGRAÇÃO

Os estudos sobre os refugiados levantam a questão de como estudar o movimento migratório nas cidades com diferentes tamanhos e poder, se há um denominador comum, e em como as características das cidades contribuem para as políticas locais (Schmiz, Rauchle, 2019).

#### 3.7.1. Indicadores de Ager e Strang

Ager e Strang desenvolveram o estudo sobre Indicadores de Integração, encomendado pelo Ministério do Interior do Reino Unido (UK Home Office) em 2002, como uma parte da avaliação da eficácia do Fundo Europeu para Refugiados e da política “Cidadãos Plenos e Iguais” em todo Reino Unido. Após revisão da literatura, entrevistas com refugiados e verificação de dados cruzados com embasamento científico, o estudo propôs, em 2004 uma estrutura com dez indicadores principais que refletem entendimentos normativos de integração e fornece uma estrutura para a análise de resultados. A estrutura não busca mapear de maneira abrangente os fatores sociais, econômicos e institucionais que influenciam no processo de integração, mas funcionar como uma “teoria de médio alcance” fornecendo uma estrutura conceitual coerente para considerar, em uma perspectiva normativa, o que constitui os principais componentes da integração (Ager, Strang, 2008).

##### 3.7.1.1. Primeira chave de análise: *Markers and Means* (Marcadores e Meios)

Essa chave contém os indicadores referentes aos os setores de emprego, moradia, educação e saúde, que são vistos como um indicador de integração e como um meio potencial para sua conquista. A ênfase sobre a igualdade entre os cidadãos aparece já na Convenção de 1951 com a especificação dos direitos sociais dos refugiados em termos de tais questões como emprego, bem-estar social, educação e

moradia. Os autores consideram esses setores como “resultados públicos” dos refugiados, e por conta disso é o primeiro indicador chave para análise de integração.

A área empregabilidade é considerada a principal ferramenta de integração, através dela o refugiado atinge a autossuficiência, planeja seu futuro, conhece membros da sociedade, melhora o aprendizado do idioma anfitrião e restaura sua autoestima e autoconfiança. A moradia leva ao efeito físico e emocional de bem-estar e estabelecimento, onde uma casa apropriada mede-se através de seu tamanho, qualidade das instalações e segurança financeira do arrendamento ou propriedade.

A educação é uma ferramenta para agregar competências e atingir o mercado de trabalho, e consequentemente torna as pessoas em membros ativos na sociedade. A escola é um local de contato com a comunidade e as atividades propostas nela, envolvendo toda a família, tem um papel importante no estabelecimento de relações que são base para integração. O acesso à saúde marca um envolvimento efetivo da comunidade com o refugiado pois é concedido acesso à um serviço estatal essencial a todos. Para medir esses indicadores, o autor propõe comparar os resultados nesses campos entre os refugiados e entre a comunidade local. Entretanto, os resultados podem ser afetados pelos grupos favorecidos e desfavorecidos de uma sociedade. Além disso os padrões e expectativas da sociedade como um todo leva uma discussão acerca da coesão social, e para compreender o início dessa problemática é necessária uma discussão sobre a cidadania e os direitos.

#### 3.7.1.2. Segunda chave de análise: *Foundation* (Fundação)

Essa chave contém os indicadores relativos à cidadania e direitos. Para os autores, a definição de integração adotada pela nação é de acordo com seu senso de identidade e os valores que incorporam, uma vez que esse conceito de cidadania pode ser interpretado de diversas maneiras, ele reflete nos direitos concedidos aos refugiados. É imprescindível então a articulação clara entre as políticas sobre nacionalidade e cidadania sobre os direitos concedidos aos refugiados para uma política de integração eficaz e bem sucedida. Geralmente os direitos concedidos são a dignidade humana, igualdade, liberdade de escolha cultural, justiça, segurança, independência, cidadania, reunificação familiar e igualdade na legislação e política.

#### 3.7.1.3. Terceira chave de análise: *Social Connection* (Conexão social)

A conexão social é feita por dois lados, ou seja, é uma acomodação dupla onde precisa ser considerada o meio social vista e sentida pelo refugiado e pela população local. Foi dividida pelos autores em três indicadores: o elo social (conexão pela família e por grupos, como sendo da mesma etnia, religião, nacionalidade etc.); ponte social (conexão entre comunidades local e de refugiados, como atividades de estudo, esporte, religião, atividade política e grupos comunitários) e ligações sociais (conexão com estruturas do estado, como serviços governamentais).

#### 3.7.1.4. Quarta chave de análise: *Facilitators* (Facilitadores)

Essa chave contém os indicadores relativos às barreiras estruturais entre a linguagem, o conhecimento da cultura em ambiente local, segurança e estabilidade. Os conceitos de inclusão e exclusão tendem a ser associados com as medidas políticas usadas na remoção de barreiras para a integração, que para os autores as principais são o idioma, conhecimento cultural, segurança e estabilidade. O idioma porque pelo seu conhecimento é possível a comunicação entre as pessoas, o posicionamento no mercado de trabalho e a comunicação com os serviços públicos e privados. O conhecimento cultural é considerado

devido a facilidade de integração após o entendimento dos costumes locais, procedimentos da governança nacional e local, relações culturais familiares e alimentares. Alguns refugiados sentem a necessidade de compartilhar sua cultura com a comunidade local, e por essa interação há o entendimento melhor da cultura anfitriã. A segurança é um indicador devido à associação do refugiado em estar em casa quando há paz e segurança no bairro onde está inserido, caso contrário não há o sentimento de pertencimento. A estabilidade entra no sentido que muitos refugiados são reassentados mais de uma vez, ou possuem expectativas de mudança, sendo assim esse indicador encontra relação com integração quando o refugiado está em seu destino final.

Essa Estrutura de Indicadores de Integração moldou políticas, práticas e discursos acadêmicos sobre a temática da integração. Sua crítica acerca da necessidade de uma abordagem holística à integração, sendo as conexões sociais a problemática central, tem sido usada como estrutura para o desenvolvimento de serviços destinados ao apoio de integração dos refugiados. Influenciou também a formulação da Política Nacional e Regional do Reino Unido (Strang, Quinn, 2019).

### 3.7.2. Indicadores de Saragoça

Em 2010, pela Declaração de Saragoça, a União Europeia introduziu também quatro indicadores chave para monitoramento da situação e integração dos imigrantes, conhecidos como Indicadores de Saragoça, são eles: emprego, educação, inclusão social e cidadania ativa. Os Estados-membros concordaram que esses indicadores deveriam ser constatados e seus dados comparados na maioria dos países, abrangendo então a comparação por faixas etárias específicas da população geral e da população imigrante. Os dados são atualizados anualmente pela Eurostat e a União Europeia utiliza-os, além do monitoramento e informação, na coordenação do Semestre Europeu, na criação de documentos estratégicos para integração, e programação e execução de fundos. Os Estados-Membros são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Czechia, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia e Reino Unido (ainda abrangido no relatório da Eurostat de 2019). Não há distinção na categoria imigrante, abrangendo toda a população que não é nativa ou que não nasceu em um dos Estados-membro.

#### 3.7.2.1. Indicador de Emprego

O último relatório publicado pela Eurostat em 2019, analisa dados no período de 2008 a 2018, a faixa etária da população analisada é de 20 a 64 anos, sendo a última coleta de dados em Maio de 2019. Sobre o primeiro indicador, referente ao emprego e sendo um dos indicadores principais, a taxa de emprego é definida como a parcela da população em idade ativa que está empregada. O relatório indica que a taxa de emprego em 2018 na UE foi de 64,5%, para os nascidos fora da UE, 73,9% para a população nativa e 76,5% para os nascidos em outro Estado-Membro da UE. A taxa de desemprego é o número de pessoas desempregadas em relação à força de trabalho total, em 2018 essa taxa foi de 12,2%, para os nascidos fora da UE, 6,1% para a população nativa e 6,8% para os nascidos em outro Estado-Membro da EU. A participação no mercado de trabalho também pode ser medida pela taxa de atividade regional, que é o número de pessoas economicamente ativas pela população total, por região, que de acordo com o relatório as taxas de atividade para cidadãos de outros Estados-Membros da UE foram superiores às taxas para nacionais na maioria das regiões da UE, com grande concentração de altas taxas em várias regiões do Reino Unido. Esse indicador demonstra que as taxas de desemprego

são geralmente mais baixas para as populações nativas que as estrangeiras, mas regionalmente as taxas de atividade para estrangeiros são maiores.

#### 3.7.2.2. Indicador de Educação

No segundo indicador, referente à educação, as estatísticas abrangeram faixas etárias diferentes, enquadrando-as em cada taxa específica. Sobre o nível educacional foi feita uma análise na população de 25 a 54 anos, e demonstrou que em 2018 34.8% das pessoas nascidos fora da UE concluíram o ensino secundário, 21.3% para os nascidos em outro Estado-Membro da UE e 17.4% para a população nativa, ou seja a proporção de pessoas não nascidas na UE que concluíram o ensino secundário foi duas vezes maior que a população nativa. Para o nível de ensino superior, 35.6% foi atingido pela população nativa, 37% pelas pessoas nascidos fora da UE. Outra análise foi feita para a população entre 30 e 34 anos, sobre o nível de escolaridade superior, uma vez que um dos objetivos da Estratégia Europa 2020 para a educação é que pelo menos 40% da população total, dessa faixa etária, atinja o nível superior até 2020. Foi encontrado que 41.3% da população nativa concluiu o nível superior, 41.7% para nascidos em outro Estado-Membro da UE, e 35.8% para pessoas nascidos fora da UE. Sendo assim, em 2018 a meta para 2020 foi atingida.

#### 3.7.2.3. Indicador de Inclusão Social

No terceiro indicador, sobre a inclusão social, o relatório abrange estatísticas de habitação e pessoas em risco de pobreza, com a faixa etária de 20 a 64 anos, tendo os últimos dados disponíveis os números de 2017. Sendo assim, em 2017 70.7% dos cidadãos europeus tinham residência própria, enquanto que o número para cidadãos não nascidos na EU era de 38.8%. A Taxa de sobrelotação, porcentagem da população que vive em uma família onde não há na casa um quarto por família, ou por casal, ou por pessoas com mais de 18 anos ou um quarto para cada par de crianças até 17 anos, está intimamente relacionada à renda, e em 2017 essa taxa para a população nacional era de 16.7%, e 34.6% para os nascidos fora da UE. A análise feita sobre as pessoas em risco de pobreza ou exclusão social demonstrou que 113 milhões de pessoas vivem nessa situação em toda a UE, sendo 22.4% da população total, e dessas 68 milhões de pessoas estavam em idade ativa (20 a 64 anos). O relatório mostra que 21.8% dessa população é nativa, 27.8% são nascidas em um Estado-Membro, e 50.1% são cidadãos não nascidos na UE.

#### 3.7.2.4. Indicador de Cidadania Ativa

O quarto e último indicador, o da cidadania ativa, é acerca da participação cívica e política calculado pela taxa de naturalização e autorização de residência. Os últimos dados disponíveis também são de 2017, e nesse ano os Estados-Membros concederam cidadania à 825.000 pessoas, esse número engloba nascidos fora da UE e nascidos dentro dos Estados-Membros, desse número 81.5% eram pessoas nascidas fora da UE. A taxa de naturalização foi de 3.1% aos nascidos fora da UE e 0.8% nascidos em outro Estado-Membro, que é calculada como o número de pessoas que a quem foram concedidas a cidadania em relação aos estrangeiros total do país. A autorização de residência é somente à população nascida fora da UE, no final de 2017 12.6 milhões de pessoas, o equivalente a 54.4% de todos imigrantes da UE, detinham o direito da residência de longa duração (cinco anos ou mais).

### 3.8 SÍNTESE DE METODOLOGIAS SOBRE OS INDICADORES DE INTEGRAÇÃO

Com o grande número de refugiados instalados nas cidades, como seu tecido se adapta para integrar essa nova utilização? Essa foi a pergunta que originou esse trabalho e por intermédio dos estudos de caso se fará a busca pela resposta. A dissertação Refugiados – Integração nas Cidades procura entender como a cidade responde e se adapta à chegada dos refugiados e seus movimentos de integração. Para isso o trabalho desenvolve uma metodologia de análise baseada na combinação dos indicadores de Ager e e Strang com os indicadores de Saragoça, sistematizando as experiências existentes por esses fatores com o intuito de explicar os resultados dessas experiências pela comparação a nível local.

O estudo de caso é sobre as experiências das cidades: Gaziantep (Turquia), Nova York (Estados Unidos), Berlim (Alemanha) e São Paulo (Brasil). A metodologia de análise utilizada na elaboração dos estudos de caso foi a junção de duas metodologias existentes e testadas, os indicadores de Ager e Strang (2008), criados e utilizados pelo Ministério do Interior do Reino Unido desde 2004, e os Indicadores de Saragoça, criado em 2010 pela Declaração de Saragoça, com os dados atualizados anualmente pela Eurostat. O cruzamento dos indicadores estabeleceu pontos em convergência, resultando nos indicadores utilizados na análise do estudo de caso: Cidadania Ativa, Acesso e Relações Sociais, como demonstrado no esquema abaixo.

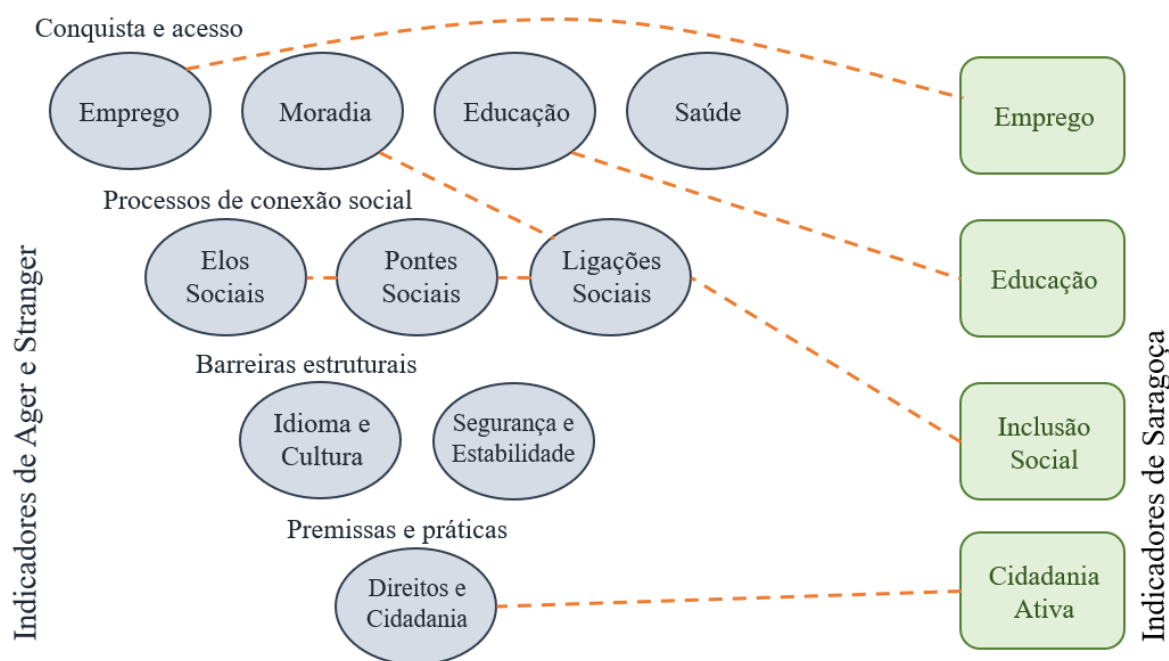


Fig. 3: Cruzamento dos indicadores de Ager e Strang com os indicadores de Saragoça.

Fonte: Autora, 2020.

Portanto, os indicadores de integração utilizados serão:

#### 3.8.1. Cidadania Ativa

Esse indicador foi escolhido pela importância da articulação entre as políticas sobre nacionalidade e cidadania com os direitos concedidos aos refugiados para uma política de integração eficaz e bem

sucedida (Ager, Strang, 2008). A cidadania ativa também abrange a participação cívica e política calculada pela taxa de naturalização e autorização de residência, que concede direitos aos refugiados (Conselho da União Europeia, 2010). Os tópicos de investigação são as políticas de integração nacional e local, os direitos e benefícios legais concedidos aos refugiados e dados sobre a autorização de residência.

### 3.8.2. Acesso

O acesso ao emprego, bem-estar social, educação e moradia já era considerado como direito social ao refugiado pela Convenção de 1951. A empregabilidade é importante requisito para integração por permitir ao refugiado autossuficiência e perspectiva de futuro no local de reassentamento. A moradia gera o efeito físico e emocional de pertencimento. A educação é a ferramenta pela qual o refugiado aprende a língua do país anfitrião, para adultos é uma forma de capacitação para o mercado de trabalho e para crianças é um importante contato com a comunidade (Ager, Strang, 2008). O acesso está especificado como indicador de Saragoça, pelo Indicador de Emprego, Indicador de Educação e Indicador de Inclusão Social. Os tópicos de investigação são:

- a empregabilidade: taxas de emprego, subemprego e empreendedorismo. Programas de treinamento e acreditação profissional. Renda média dos refugiados.
- a moradia e padrão de assentamento: proporção de refugiados pela condição da ocupação em comparação à população local, sendo casa própria, aluguel e abrigo público. Superlotação de moradia pelo número de habitantes da casa. Histórico de assentamento imigrante na cidade.
- a educação: porcentagem de refugiados por nível escolar e qualificação profissional.

### 3.8.3. Relações Sociais

O indicador de relações sociais é colocado por Ager e Strang (2008) como as conexões sociais entre os refugiados em três situações: entre famílias e grupos com interesses em comum; entre comunidades e entre estruturas do estado. Para o indicador da Declaração de Saragoça (2010) inclusão social refere-se à qualidade da habitação e o risco de pobreza. O indicador de relações sociais desse trabalho engloba a relação dos refugiados na comunidade analisando a interação pelos movimentos bottom-up, iniciativas e movimentos criados por refugiados quando já estão integrados na sociedade, e relatos sobre sua experiência e obstáculos a serem transpostos pela sua ótica.

Tabela 3. Síntese dos Indicadores de Integração

| <i>Indicador Chave</i> | <i>Indicadores</i>                                                                                                                  |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cidadania Ativa        | Política Nacional de Migração<br>Política Local<br>Direitos Concedidos<br>Número de Autorização de Residência e Cidadania Concedida |

|                  |                                                        |
|------------------|--------------------------------------------------------|
| Acesso           | Emprego                                                |
|                  | Moradia e Padrão de Assentamento                       |
|                  | Educação                                               |
| Relações Sociais | Movimentos Bottom-up e Organizações da Sociedade Civil |
|                  | Envolvimento de Refugiados na Sociedade                |
|                  | Relatos                                                |

---

Fonte: Da autora, 2020.

### 3.9 ESTUDOS DE CASO

A escolha pelas cidades foi feita levando em consideração seu nível de envolvimento com refugiados, seu histórico cultural e posição territorial. O nível de envolvimento corresponde ao número de refugiados e pedidos de asilo recebidos por cada país, e como reflete na cidade. Gaziantep encontra-se no país que recebe mais refugiados do mundo, e a cidade também tem um número elevado de refugiados sírios por estar próxima a fronteira. Nova York é a cidade mais populosa do país que tem o maior programa de reassentamento do mundo, sendo até 2017 o país que mais reassentava refugiados, e é o país que mais recebe pedidos de asilo. Berlim é a cidade que mais recebe refugiados da Alemanha, que é o país que mais recebe pedidos de asilo da Europa. São Paulo é a maior cidade da América Latina e destino dos refugiados que querem contruir uma vida no Brasil, país que está recebendo a cada ano mais refugiados devido a crise da Venezuela.

A consideração pelo histórico cultural foi feita semelhante ao territorial, o intuito foi analisar como a cultura do país e a posição no território mundial reflete nas políticas e na forma com que os refugiados são tratados. Gaziantep está em um país euro-asiático, próxima às áreas de conflito, os refugiados são a maioria sírios e há forte preconceito racial, com sua cultura totalmente diferente de Berlim, que está na Europa Central, longe de áreas de conflito e intitulada cidade multicultural. Nova York e São Paulo estão a um oceano de distância, com culturas extremamente diferentes, bem como sua visão de recepção de refugiados, enquanto os EUA, país da América do Norte, restringem cada vez mais a quantidade e nacionalidade de refugiados a serem aceitos, o que reflete em NYC pela soberania do governo nacional, o Brasil, país da América do Sul, facilita os processos e não distingue os pedidos pela etnia, refletindo em São Paulo, que é uma cidade construída historicamente por imigrantes e absorve todas as etnias e culturas, que muitas vezes já estão instaladas em comunidades pelo seu território.

A pesquisa iniciou-se pelo site do ACNUR, que, como dito anteriormente, é a principal organização mundial que lida com os refugiados em diversas áreas, possuindo uma vasta biblioteca de dados, desde relatórios anuais em diversos países, à plataformas específicas para cada país com os procedimentos de asilo e as leis nacionais que os englobam. Dando seguimento pelo desdobro das próprias plataformas para sites oficiais dos governos federais e locais.



## 4

**ESTUDO DE CASO  
GAZIANTEP****4.1. GAZIANTEP**

A Turquia é o país que mais recebe refugiados no mundo, até Novembro de 2019 essa população era de 4 milhões de pessoas, sendo 3.6 milhões pessoas com origem da Síria, 170.000 pessoas do Afeganistão, 142.000 pessoas do Iraque, 39.000 pessoas do Irã, 5.700 pessoas da Somália e 11.700 pessoas de outras nacionalidades. No ano de 2019 56.779 pessoas foram interceptadas no mar, e infelizmente 32 pessoas perderam suas vidas ou estão desaparecidas nas águas turcas. O ACNUR publicou que em 2019, 368.230 indivíduos se registraram na organização, onde foram 46% afegãos, 39% iraquianos e 15% de outra nacionalidade. Segundo relatório do ACNUR, de Fevereiro de 2020, 2% dos refugiados na Turquia estavam abrigados em Centros de Acomodação Temporária e os outros 98% dos refugiados viviam em áreas urbanizadas, periferias urbanas e áreas rurais (ACNUR, 2020a).

Desde 2012 a Turquia constrói campos de refugiados na periferia das províncias de Hatay, Kilis, Gaziantep, Mardin e Sanliurfa, e com o tempo prolongado de estadia no país, os sírios começaram a residir mais em áreas urbanas, à procura de conexões socioeconômicas melhores, mais oportunidades no mercado de trabalho e mais segurança. Esse movimento demonstrou uma variação no grau de abertura sobre a receptividade das províncias, o governo turco restringiu mais as políticas a partir de 2014, enquanto algumas cidades apresentaram mais solidariedade dentro do quadro limitador traçado pela política do país. A governança sobre migrações é então centrada no nível nacional, sem responsabilidades institucionais formais para as províncias sobre a incorporação dos refugiados na assistência e serviços sociais (Ali *et al*, 2017).

Gaziantep está localizada a 100km de Aleppo, foi uma das primeiras cidades a receber os refugiados e atualmente é a província que abriga mais refugiados na fronteira sul da Turquia com a Síria. Demograficamente, houve o crescente fluxo de refugiados desde 2012, de forma que atualmente essa população ocupa aproximadamente 21% da população total de Gaziantep. Segundo a vice-diretora da OIM, Laura Thompson, "Gaziantep é um exemplo bem-sucedido de um município que melhora o bem-estar dos migrantes e promove a coesão social" (IOM, 2018). A cultura e a religião da cidade são semelhantes com a Síria, já havia relação socioeconômica entre esses povos antes dos conflitos, o que faz a relação entre a comunidade local e os refugiados ser mais harmônica e solidária na adaptação e integração. No final dos anos 2000 as cidades Gaziantep e Aleppo se tornaram oficialmente "cidades gêmeas", pela iniciativa das autoridades locais visando estreitar os laços econômicos, sociais e culturais entre suas comunidades, promovendo grande intercâmbio de pessoas a procura de melhores condições laborais, visitantes e o aumento de exportações de mercadorias de Gaziantep à Síria entre

2005 e 2010. Ao final de 2016, havia 800 firmas abertas por refugiados sírios, em comparação a 20 existentes em 2011 (Ali *et al*, 2017).

A cidade é proativa com o engajamento de ações aos refugiados, proveniente de seu considerável interesse econômico, com a prestação de assistência humanitária nos primeiros momentos de chegada dessa população, e depois com a oferta de serviços voltados aos refugiados. Um exemplo foi a abertura da primeira escola para estudantes sírios na Turquia em 2012, e um centro comunitário que ajuda refugiados nos processos burocráticos, criando também um diálogo entre comunidade refugiado-anfitrião pelos programas e eventos que promove. A prefeita Fatma Sahin foi eleita em 2014, demonstrando uma postura pró-refugiados, e sistematizou as atividades informais que a cidade vinha exercendo em um mecanismo de assistência, até que em 2016 Gaziantep tornou-se o primeiro município do país a ter sua própria Diretoria de Assuntos de Migração. Essa diretoria coordena o município, sociedade civil, ONGs e organizações internacionais. A cidade tem uma posição estratégica como um centro operacional para as agências da ONU e outras organizações internacionais, o que é uma vantagem para atores locais, que aproveitam para fazer parcerias e desenvolverem a capacitação profissional e melhora de infraestrutura física (Ali *et al*, 2017).

## **4.2. CIDADANIA ATIVA**

### **4.2.1. Política Nacional de Migração - Turquia**

A Turquia faz parte da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, mas continuou com a limitação geográfica europeia. Anteriormente à Convenção, o país tinha em vigor a lei de Liquidação, na qual concedia refúgio e imigração apenas às pessoas de descendência e cultura turcas. A partir de 1999 a Turquia começou a introduzir novas políticas e leis de migração, entre elas o Plano de Ação Nacional de 2005 para Adoção de Aquisições sobre Asilo e Migração, visando a adesão à União Europeia. Em 2013 foi aprovada a primeira lei de asilo do país, a Lei de Estrangeiros e Proteção Internacional (LFIP), onde estabelece os principais pilares do sistema de asilo nacional e a Direção-Geral de Gerenciamento de Migrações (DGMM) que é a principal entidade encarregada da elaboração de políticas e procedimentos. Em 2014 adotou também o Regulamento de Proteção Temporária, que estabelece os direitos e deveres dos refugiados (ACNUR, 2020b).

O status de proteção internacional pode ser concedido em três situações, a primeira é enquadrada pela Convenção de 1951 onde os requerentes são originários de um país europeu, concedendo os direitos previstos na Convenção e a perspectiva sobre integração legal a longo prazo. A segunda é situação enquadra pessoas cujas motivações dão-lhe direito à proteção internacional, mas não são nascidas em países de origem europeia, sendo assim é lhes concedido status de refugiado condicional, previsto pela LFIP. A diferença desse status para o status de refugiado é que lhe é concedido direitos inferiores e não há perspectiva de integração legal a longo prazo, e é vetado o reagrupamento familiar. A terceira situação enquadra pessoas sujeitas a pena de morte, tortura no país de origem ou em risco individualizado de violência devido a situações de guerra ou conflito armado interno, sendo concedida proteção subsidiária. Os direitos são também reduzidos em comparação ao status de refugiado, não lhes é previsto integração legal a longo prazo, porém é permitido o reagrupamento familiar (AIDA, 2020a).

Reconhecendo os desafios inéditos e situações únicas enfrentados pelos países que estavam recebendo os refugiados provenientes da crise da Síria, em 2015 foi criado o Plano Regional de Resposta a Refugiados e Resiliência (3RP), liderado pelo ACNUR. O Plano fornece uma plataforma estratégica de coordenação, planejamento, advocacia para desenvolver as respostas à crise com os parceiros

humanitários no país anfitrião. Os países onde o 3RP atua são a Turquia, Líbano, Jordânia, Egito e Iraque. O planejamento das ações é feito de acordo com o país específico, mas busca-se a coerência regional com ferramentas padronizadas e inovação na implementação das respostas. Ao todo, o mundo lida com 5.520.729 refugiados sírios, registrados em dezembro de 2019 (ACNUR, 2020a).

O Plano é composto por dois componentes principais, a resposta de proteção e assistência humanitária aos refugiados, e a resiliência dos indivíduos e comunidades impactadas pela chegada dos refugiados. O Plano segue a corrente do Pacto Global sobre Refugiados e Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Ele tornou-se referência na discussão global devido sua abordagem abrangente de envolver os governos anfitriões, a comunidade e outros atores na resposta em larga escala aos refugiados. Atua diretamente no suporte ao país anfitrião com parcerias e acordos que contribuam às suas necessidades; na promoção do acesso ao sistema nacional de saúde, educação, emprego e serviços sociais; ajuda sobre a proteção das pessoas, principalmente contra a exploração e violência; facilitação do registro e acesso aos documentos para o uso do sistema nacional pelos refugiados; fortalecimento das instituições à nível municipal e local sobre a capacidade de lidar com o impacto da crise; apoio à autosuficiência tanto dos refugiados como da sociedade anfitriã; promoção de pesquisa e relatórios para contribuir na elaboração de políticas, principalmente ligadas às soluções duráveis. Desde 2015 já contribuiu com um 3.6 bilhões de dólares americanos para suporte de serviços públicos, principalmente nas cidades que recebem o maior número de refugiados (ACNUR, 2020a).

Em novembro de 2015 a União Europeia e a Turquia assinaram um acordo, o Plano de Ação Conjunto, com a UE concedendo 3 bilhões de dólares americanos à Turquia, para gerenciar a crise de refugiados, que na época eram 2,2 milhões de refugiados sírios e 300.000 iraquianos, impedindo o fluxo de chegar à UE. Impedimento a ser feito pelo controle e restrições nas fronteiras, patrulhas marítimas, além do combate ao tráfico de pessoas, falsificação de documentos e devolução das pessoas que não se enquadram no status de refugiado ao seu país de origem (Biblioteca do Congresso, 2020).

O ACNUR trabalha em cooperação com a Turquia desde 1960, sobre questões de asilo e refugiados. Em 2016 essa cooperação assinou um Acordo de País Anfitrião, formalizando e fortalecendo a colaboração mútua, onde a operação na Turquia é a maior feita no mundo, onde a organização tem escritório nas cidades de Ancara, Istambul, Esmirna, Gaziantep, Hatay, Ianliurfa e Van. As principais áreas de trabalho da operação são:

- Liderança e coordenação das ações das Nações Unidas em resposta à situação dos refugiados sírios;
- Proteção e acesso aos mecanismos de apoio social às pessoas que precisam de apoio humanitário;
- Colaboração com o governo turco sobre ajuda humanitária em campos de refugiados e em áreas urbanas;
- Apoio e contribuição para o aumento da capacidade institucional e legislativa nacional, visando o fortalecimento do sistema nacional de asilo.

A Turquia recebeu do ACNUR em 2019 o fundo de 128 milhões de euros, mas no relatório traz que o valor preciso para o ano era de 272 milhões, sendo assim recebeu 32% do necessário. Esse valor desmembrado é 34 milhões recebidos do programa regular, 220 mil do fundo da crise europeia, 71 mil da resposta à situação do Iraque e 93 milhões pela resposta da situação da Síria. Em 2020 o ACNUR, em parceria com nove organizações, forneceu itens essenciais de assistência, apoio ao abrigo e proteção, aumentando assim a resposta emergencial, principalmente nos conflitos no noroeste da Síria, na operação transfronteiriça de Gaziantep (ACNUR, 2020a).

Em Dezembro de 2018 a Assembleia Geral da ONU afirmou o Pacto Global sobre Refugiados, como explicado no item 2.4.3, visando a partilha equitativa da responsabilidade sobre os refugiados, em uma cooperação internacional. A Turquia foi um dos cinco países que convocaram o Fórum Global para Refugiados, que aconteceu em Genebra, em 2018. A delegação do país compartilhou 50 boas práticas sobre respostas a refugiados, principalmente em educação, proteção, registro, saúde e promoção da autossuficiência e coesão social. O país publicou um Guia para Proteção Internacional de Refugiados e Construção de Sistemas de Asilo Estatais, elaborado pelo Grupo da União Interparlamentar da Grande Assembleia Nacional da Turquia e ACNUR, para os parlamentares, definindo um guia para a proteção internacional de refugiados e o papel dos sistemas estatais de asilo.

Os casos mais vulneráveis de refugiados são elegíveis para reassentamento, onde são identificados no momento do cadastro e encaminhados ao ACNUR, que trabalha em colaboração com a governança para avaliar os casos e encaminhar a outros países. A decisão final sobre a recepção para o reassentamento é do país receptor (AIDA, 2020a). No ano de 2019, houve 15.747 aplicações para reassentamento em outro país, desse número, 4.495 indivíduos aplicaram para serem reassentados nos EUA, 3.577 na Alemanha, 2.184 no Canadá, 819 na França e 4.672 em outros países. Segundo ACNUR, menos de 1% dos refugiados do mundo são reassentados, e cada ano há menos locais disponíveis, sendo assim, a prioridade são aos casos mais vulneráveis, onde os indivíduos estão em risco no seu país de asilo e sem perspectiva de retorno seguro ao seu país de origem (ACNUR, 2020a).

#### 4.2.2. Política Local de Migração – Gaziantep

A governança sobre as políticas de migração turca é centralizada no poder nacional. As províncias tem autonomia para fechar ou abrir seus centros de cadastramento, e consecutivamente definir a quantidade de refugiados que a cidade pode receber, entretanto, os processos são controlados pelo PDMM. Como dito anteriormente, Gaziantep é uma cidade com alta concentração de sírios, e sua governança local instalou a Diretoria de Assuntos de Migração em 2016, sendo a primeira cidade do país a fazê-lo, com a função de entregar serviços sociais aos sírios, coordenar os departamentos da municipalidade que trabalham com essa população, cooperar com parceiros internacionais e formular e desenvolver projetos. A importância da governança local no caso de Gaziantep é a articulação da municipalidade com os atores que agem na cidade para preencher a lacuna deixada pelo poder público, coordenando as ações da sociedade civil, ONGs, organizações internacionais e do poder público.

Com sua presença desde 2011 e 452.101 sírios registrados até 2019, correspondendo 21% da população total da cidade, a municipalidade promove ações voltadas a co-existência pacífica das comunidades sem tensões e violência, sob a ótica dos refugiados como uma vantagem na contribuição para o desenvolvimento da região. Foram estabelecidos centros específicos de prestação de serviço, como o Abrigo para Mulheres, que abriga mulheres sírias e turcas que passaram por violência e seus filhos, e provém suporte psicológico e aconselhamento. A ação também visa acabar com o casamento de crianças (Fórum Internacional sobre Soluções Locais para Migração e Deslocamento, 2019).

Em 2019 a municipalidade em conjunto com o ACNUR, OIM, Academia Mundial de Governo Local e Democracia (WALD), a União dos Municípios da Turquia (UMT) e a Seção de Cidades e Governos Locais Unidos do Oriente Médio e Oeste da Ásia (UCLG-MEWA), organizaram o Fórum Internacional sobre Soluções Locais para Migração e Deslocamento, com o objetivo de abrir um canal de discussão sobre boas práticas entre os municípios turcos e as autoridades locais do mundo todo. O tema "Da emergência à resiliência e desenvolvimento" reuniu 250 participantes, entre eles prefeitos de 25 cidades, líderes de ONGs e sociedade civil, associações de governos locais e membros da ONU, que compartilharam soluções de resposta ao deslocamento forçado. O Fórum foi concluído com a

assinatura da Declaração de Gaziantep, firmando o compromisso com as boas práticas globais sobre a resposta discutida no evento.

A Declaração reforça a importância das cidades em co-criar soluções inovadoras e mobilização de recursos entre comunidades e parceiros em todas as escalas, confirmando o Pacto Global sobre Refugiados (GCR) e o Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM), Nova Agenda Urbana e o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Apoiando abordagens políticas coesas em nível local, nacional e internacional que potencialize as respostas humanitárias e de inclusão, com a transição dos esforços de emergência para resiliência. Definiram nove aspectos fundamentais para uma boa prática:

- 1- Aumento da conscientização sobre a localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, principalmente o ODS11- Cidades e Comunidades Sustentáveis, e ODS16- Paz, Justiça e Instituições Eficazes, através do planejamento inclusivo em todos os níveis de governança.
- 2- Capacitação sobre a organização das redes de cidades, para compartilhamento e replicação de boas práticas.
- 3- Criação de parcerias e empregos aos refugiados e migrantes a nível local, assumindo-os como fatores de crescimento econômico.
- 4- Proteção social como base fundamental de integração.
- 5- Governança multinível e compartilhamento eficaz de dados.
- 6- Sociedade civil, igualdade de gênero e coesão social como âncoras de sucesso a longo prazo.
- 7- Acesso inclusivo a serviços de qualidade.
- 8- Reconhecimento da importância de novas tecnologias e inovação para gerenciamento de dados.

Os participantes também comprometeram-se a trabalhar como doadores internacionais, com o financiamento, parcerias e apoio de recursos aos municípios locais à medida que criem abordagens inovadoras para a integração nas comunidades (Fórum Internacional sobre Soluções Locais para Migração e Deslocamento, 2019).

As boas práticas da cidade de Gaziantep apresentadas no Fórum baseiam-se na abordagem com responsabilidade pelos direitos humanos e justiça social, com o objetivo de reduzir conflitos entre a comunidade anfitriã e os refugiados, tratando-os de forma igualitária. A municipalidade trabalha para aumentar a qualidade de vida de todas as pessoas, vendo a migração como uma realidade a ser gerenciada e não como um problema a ser resolvido. O emprego é atualmente a necessidade maior dos refugiados em Gaziantep, a prefeitura está trabalhando com o setor privado, abordando a criação de empregos e a questão da informalidade em certas empresas. É tido como prática essencial a realização de estudos nas áreas de assistência social, educação e serviços, para analisar o acesso aos refugiados e aos turcos desfavorecidos. Bem como a coordenação com universidades e ONGs para uma prestação de serviço eficiente. Para a governança local, a questão de imigração não deve ser politizada, os municípios precisam ter confiança e autonomia para disseminar informações positivas e precisas sobre o acolhimento, e combater os discursos negativos e desinformação. A facilitação sobre as viagens entre províncias também é importante para ajudar no comércio e desenvolvimento de negócios, Gaziantep tem muitas empresas de sírios que poderiam ser expandidas a outros lugares (Fórum Internacional sobre Soluções Locais para Migração e Deslocamento, 2019).

#### 4.2.3. Direitos Concedidos

Os requerimentos de asilo são feitos pessoalmente nos escritórios provinciais da Diretorias Provinciais de Gerenciamento de Migrações (PDMM), onde é marcada uma entrevista, onde é provido um documento de identidade ao requerente de proteção internacional válido por seis meses. O prazo de análise do pedido é de seis meses a contar do registro, podendo ser prorrogado. Os requerentes do status de proteção subsidiária podem ser obrigados a abrigar-se em centros de acolhimento ou acomodações determinada a eles, bem como se reportarem às autoridades com uma certa frequência. Uma grande dificuldade no processo, principalmente para o entendimento das razões as quais os solicitantes entraram no país, é a falta de intérpretes no PDMM. Em 2019 o ACNUR apoiou o país com 239 intérpretes qualificados e 25 funcionários de apoio, tanto nos PDMMs quanto nos Gabinetes de Proteção Internacional (Centros de Decisão), mas algumas vezes os intérpretes não foram aceitos pelas direções por não trabalharem sob juramento. A questão da falta de sensibilidade e censura às declarações sobre orientação sexual ou identidade de gênero dos requerentes também são um problema, que é relacionado principalmente à requerentes mulheres. Além de não haver disponibilidade de intérpretes em províncias menores e em idiomas raros específicos (AIDA, 2020a).

A prática sobre os procedimentos de cadastro e entrevista não é padronizada entre as províncias, havendo diferenças na qualidade dos atendimentos e entrevistas, principalmente relacionadas à intérpretes. Os centros de Istambul e Ancara são projeto piloto para os outros centros, mas a qualidade permanece baixa na maioria das PDMM. A única padronização do processo é o formulário de entrevista, mas que devido aos problemas com intérpretes pode não ser fiel à realidade descrita pelo requerente. O Banco de Dados de Informações sobre Asilo (AIDA) declarou que no ano de 2019 as entrevistas para a determinação do status não eram realizadas em condições adequadas na maioria dos casos, não considerando a vulnerabilidade dos solicitantes e aparentemente os pedidos eram rejeitados pela padronização sobre o enquadramento da lei, além de alguns centros aplicarem perguntas enganosas, influenciando-os à fazer declarações sobre a entrada no país ser de motivo econômico. Outro problema é a realização da entrevista por pessoas não autorizadas e treinadas, como policiais, refletindo diretamente no aumento do número de rejeições, em grande parte de afegãos, e curdos vindo do Iraque. Um exemplo é Gaziantep, onde no início de 2020 não havia uma decisão positiva sobre a concessão de asilo. Os afegãos receberam rejeição automática em Elazig, Malatya e Adiyman. A decisão é entregue por escrito, os requerentes podem apelar no prazo de até 15 dias da decisão. A última estatística da PDMM sobre o número de decisões tomadas sobre o processo é de 2016, onde naquele ano foram analisadas 30.380 pedidos, desses sendo aprovados 23.886, o que relacionado aos números do ACNUR sobre a quantidade de pessoas cruzando as fronteiras do país e solicitando refúgio, não apresenta um número expressivo, demonstrando que o prazo de análise não cumpre os seis meses e pode haver uma falha no cadastramento de pessoas, proveniente talvez do despreparo do país para lidar com uma situação atípica, que foi a crise da Síria (AIDA, 2020a).

Os solicitantes de proteção internacional após fazer o pedido são encaminhados a um centro específico para a realização do cadastro. Neste momento eles recebem um Cartão de Identificação de Solicitante de Proteção Internacional e com o cartão em mãos podem receber um Número de Identificação de Estrangeiro (YKN). O acesso aos serviços básicos só começa quando o indivíduo tem em mãos o YKN, uma vez que o intervalo de tempo desse processo pode ser longo, devido a demanda, os requerentes ficam durante esse tempo todo sem acesso aos direitos básicos. Os direitos à: documentação; liberdade de circulação e acomodação; moradia; assistência; benefícios sociais; subsídio financeiro; saúde; formação profissional; emprego e escolaridade para menores, são concedidos em níveis diferentes de acordo com o status aplicado, não excedendo o nível dos direitos concedidos aos cidadãos. Esses documentos são considerados válidos apenas dentro dos limites da

província onde o documento foi emitido, ou seja, os direitos dos requerentes são vinculados à província que lhe foi designada (AIDA, 2020a).

O acesso à saúde é concedido ao requerentes de proteção internacional pelo período de um ano a contar de seu cadastro, podendo haver renovação ou não da concessão. O acesso à saúde é restrito à província a que foram designados, sendo mandatório os documentos Cartão de Identificação de Solicitante de Proteção Internacional e o YKN. Um problema de acesso à saúde é a barreira linguística, uma vez que os profissionais atendem só na língua turca, e há um número reduzido de hospitais que possuem seu próprio intérprete ou aceite que o beneficiário traga um intérprete que não seja juramentado. A Lei de Assistência Social e Solidariedade, prevê alimento e itens de higiene, prestação de assistência em espécie, como carvão e madeira para fins de aquecimento, e assistência financeira a moradores pobres e carentes da província, incluindo requerentes de proteção internacional, onde a governança local irá definir a concessão do benefício financeiro ou não. Desde 2018 o benefício varia entre \$ 410.00 e \$ 760.00 TL (€ 82.00 e 152.00), caso o candidato esteja na universidade, o montante aumenta para \$ 928.00 TL (€ 186.00) (AIDA, 2020a).

Há diferença de regime sobre requerentes de países específicos. Desde Abril de 2011, os sírios e os palestinos apátridas originários da Síria, estão sujeitos exclusivamente a um regime de proteção temporária, não sendo definida como proteção internacional, mas como uma medida complementar quando a concessão do status é impraticável. Esse regime é empregado em situações de fluxo maciço de refugiados, onde não há possibilidade de fazer o processamento individual devido ao alto número de pessoas, a proteção é aplicada a todos que enquadrarem no escopo de beneficiários, sem avaliação personalizada das necessidades. A disposição é dada ao indivíduo que cruzam as fronteiras por meio terrestre, são excluídos quem chega por meio marítimo e aéreo, e quem chega através de países terceiros, mesmo se o indivíduo tiver familiares residentes na Turquia. O visto é de curta duração, e se concedido autorização de residência, a estadia também é curta. Os serviços de saúde e outros benefícios não são acessíveis gratuitamente, e é vetada a possibilidade de requisição sobre proteção internacional separadamente. Segundo AIDA, os iraquianos recebem geralmente permissão de residência de curto prazo, mesmo quando solicitado proteção internacional. Em 2019 houve muita rejeição sistemática e automática à requerentes do Irã, inclusive aos que haviam sido concedidos o status pelo ACNUR, obrigando-os a sair do país. Os requerentes africanos também sofrem discriminação, tendo seu registro recusado, especialmente famílias somalis até 2018 (AIDA, 2020a).

#### 4.2.4. Número de Autorização de Residência e Cidadania Concedida

A autorização de residência na Turquia não é prevista em lei para pessoas com o status de proteção internacional ou beneficiários de proteção temporária. A lei traz essas categorias como isentas do requisito de autorização de residência, com o Documento de Identificação do Titular do Status de Proteção Internacional substituindo a autorização de residência. Esse documento de identificação não pode levar à residência de longo prazo, uma vez que a duração de estadia é ligada à renovação do status, e não é contabilizada nos cinco anos necessários para um estrangeiro obter a naturalização na Turquia. Portanto o país não oferece perspectiva de integração legal a longo prazo (AIDA, 2020a).

Os beneficiários de proteção temporária registrados até Março de 2020, foram de 3.589.289, onde 98% dessas pessoas ficaram em centros externos de acomodação temporária, e 2% em centros de acomodação temporária. A província de Gaziantep registrou 452.361 refugiados sírios, equivalendo a 22.3% da população total de seu território (AIDA, 2020a; Diretoria Geral de Gerenciamento de Migrações, 2020).

### 4.3. ACESSO

#### 4.3.1. Emprego

A lei nacional faz distinção entre os status de proteção, os refugiados e as pessoas sob proteção subsidiária têm acesso ao emprego e ao trabalho em sua província, sendo de único requisito o cartão internacional. A restrição geográfica ao acesso ao mercado é retirada após estadia de três anos no país, se os indivíduos sob esses status se casarem com um cidadão turco ou tenha um filho turco. Os refugiados condicionais precisam pedir autorização de trabalho seis meses após a entrada do seu pedido de proteção internacional, é feito online e é necessário o documento de identificação válido, que seria o Cartão Internacional de Identificação de Proteção. Além de haver restrição geográfica ao acesso, que seria apenas na província designada. As províncias podem atribuir cotas e limitações sobre os direitos de trabalhar e os candidatos não podem receber mais de um salário mínimo (ACNUR, 2020a; AIDA, 2020a).

O Plano de Ação Nacional tem uma estratégia de coesão laboral, visando o período de 2018-2023, lançando prioridades para o mercado de trabalho, com o fornecimento de informações confiáveis sobre o processo, direitos e condições de trabalho, e com a compatibilização das qualidades dos migrantes com as vagas disponíveis. Também é previsto acesso a programas de formação profissional pela Agência de Emprego Turca (İŞKUR) em conjunto com os Centros Públicos de Educação provinciais (AIDA, 2020a).

As autorizações de trabalho levam em média um a dois meses a serem processadas. No ano de 2018, último dado disponível, foram concedidas 823 autorizações para afegãos, 1.365 para iraquianos e nenhuma para somalis. No início de 2020 o Ministério das Relações Exteriores junto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) firmou um acordo para criar aceleradores para refugiados empresários, desde o início da crise houve a abertura de mais de 10.000 empresas por sírios, criando cerca de 100.000 empregos e mais de 1,5 bilhões de TRY investidos na Turquia (AIDA, 2020a).

Os dados mais recentes encontrados sobre Gaziantep são de 2016, em um levantamento e relatório feito pela prefeitura da cidade. Naquele ano haviam 1.800 refugiados com profissões como médicos, engenheiros, advogados, enfermeiros e professores; 794 empreendedores do setor comercial; 47 donos de negócios de porte pequeno; 38 empreendedores do setor industrial; 752 sem profissão. A prefeitura então adotou a postura de promover e explorar o potencial dos refugiados para aumentar a prosperidade, harmonia e aceitação de toda a população. Passou a desenvolver programas de treinamento, ofertas de oportunidades de emprego, estabeleceu um mercado comum com os empresários sírios para conectar com os empresários turcos, e promoveu o encorajamento dos sírios para trabalhar (Município Metropolitano de Gaziantep, 2016).

A Câmara de Comércio de Gaziantep em conjunto com o ACNUR organizam feiras de empregos e atividades para fortalecer as conexões entre a mão de obra refugiada e o setor privado público, contribuindo para o compartilhamento de conhecimento, interesse e contatos. A cidade possui o maior número de empresários da Turquia (ACNUR, 2020a).

#### 4.3.2. Moradia e Padrão de Assentamento

Há uma política de dispersão onde o requerente é designado à uma das 62 províncias do país, para se registrar no PDMM, onde deverá garantir sua própria acomodação e permanecer dentro da província enquanto estiver sob proteção internacional, ou até ser designado à outra localização. A figura 1 é um mapa do ACNUR, que mostra a distribuição dos refugiados em Dezembro de 2019, onde fica clara a

concentração de pessoas na fronteira com a Síria. A residência declarada é monitorada e caso o requerente não esteja presente após três verificações seu status é cessado ou pode ter sanções mais severas, como detenção em um Centro de Remoção. Entretanto, na prática a província, também chamada de cidade satélite, que decide se vai abrir ou fechar seu estado para cadastramento dos requerentes, a depender de sua capacidade, e não publica oficialmente sua indisponibilidade. Os critérios da dispersão não são disponíveis publicamente, mas geralmente metrópoles e cidades fronteiriças não são elegidas como destino dos requerentes. As viagens para fora da província só podem ser realizadas se autorizadas pelo PDMM, a partir de 2019 a autorização é obtida online. O AIDA reportou que algumas cidades estavam fechadas no começo de 2020, incluindo Istambul, que só aceita registro em casos justificados, como de educação, saúde ou emprego (AIDA, 2020a).

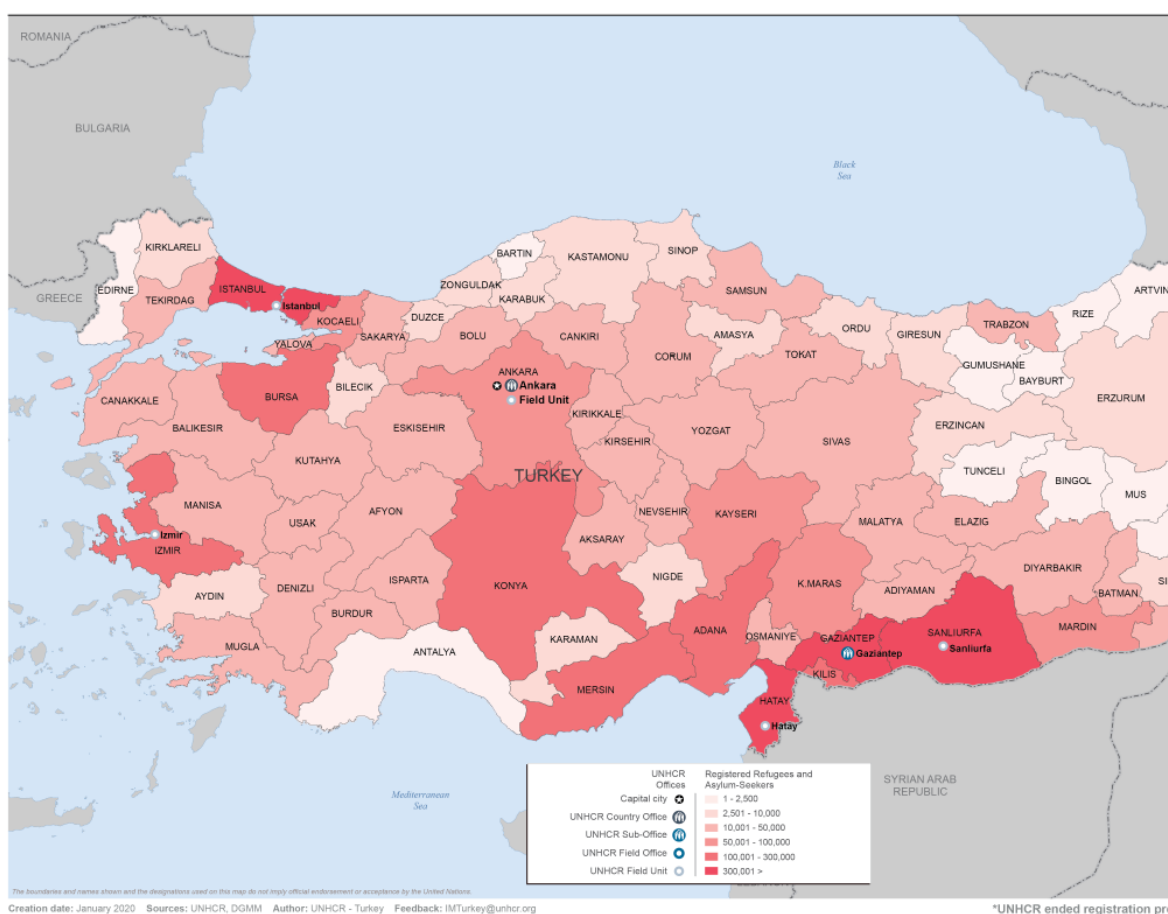


Fig. 4: Mapa de distribuição dos refugiados na Turquia

Fonte: ACNUR, 2020c.

A Turquia não se compromete com o fornecimento de habitação financiada pelo Estado aos solicitantes de asilo. A lei autoriza a criação de Centros de Recepção e Acomodação que atenda à necessidade abrigo, alimentação e saúde, no entanto há apenas um Centro operando, na província de Yozgat, com capacidade de 100 lugares e de curta duração, permitindo a estadia apenas por alguns dias, majoritariamente os requerentes de proteção abrigam-se com recurso próprio. Houve o plano e o financiamento de 80% do mesmo pelo ACNUR, sobre a construção de 6 novos Centros de Recepção e

Alojamento, com uma capacidade de 2.250 camas, nas cidades de Izmir, Kırklareli, Gaziantep, Erzurum, Kayseri e Van. Entretanto, na sequência do Plano de Ação EU-Turquia de 2015 e da Declaração EU- Turquia de 2016, os centros foram reposicionados como Centros de Remoção (AIDA, 2020a).

Os beneficiários de proteção temporária que não tem dinheiro para pagar por seu abrigo são encaminhados aos Centros de Acomodação Temporária, em Fevereiro de 2020 havia em funcionamento sete campos em larga escala em cinco províncias no sul da Turquia, acomodando 64.048 pessoas. Com o passar dos anos os Centros diminuíram de número, o ACNUR auxilia no encaminhamento e ajuda custo sobre a mudança às pessoas que residem nesses campos antes de serem fechados, só em 2019 seis centros foram fechados. As pessoas são relocadas em outros acampamentos e centros, e com a ajuda para o retorno voluntário ao país de origem caso desejarem. A população total de beneficiários de proteção internacional em Fevereiro de 2020 era de 3.587.266 pessoas, e dessas menos de 2% estavam alojadas nos Centros de Acomodação Temporária. O maior número registrado reside em Istambul, correspondendo a 3.27% de sua população total, e a maior porcentagem sobre a população total é na cidade de Gaziantep, onde os beneficiários são 22.3% da população total (AIDA, 2020a).

O acesso à moradia é desafiador por diversos motivos, o principal é a posse de recursos para pagar uma renda na província designada, mas há a questão do alto valor da renda que faz com que duas ou três famílias ocupem o mesmo lugar; e da exigência de pagamentos antecipados ao proprietário, que não são devolvidos no final do contrato de locação. Resultando em muitos requerentes morando nas ruas ou acomodados em campos improvisados e precários. Além disso, os lugares designados são usualmente longe dos centros urbanos, hospitais e escola, o que faz com que essa população se torne marginalizada. O racismo também influencia na aquisição de residência, os requerentes africanos não conseguem encontrar abrigo em algumas cidades, como na Anatólia Central e oriental, pois são altamente conservadoras. Os afegãos sofrem pelo mesmo motivo na província de Hatay, onde vivem em uma comunidade isolada, em Ancara residem em um bairro específico, em Altındağ junto com refugiados sírios, em Istambul estabeleceram-se em Küçüksu e Yenimahalle, e em Adana e Mersin em áreas rurais e precárias, com os sírios (AIDA, 2020a).

Em 2019 houve mudanças na lei, onde prevê uma multa administrativa a quem fornece acomodação a estrangeiros não registrados. Uma vez que há problemas no cadastramento, onde o mesmo muitas vezes não é feito, essa proibição pode alargar a falta de moradia para essa população (AIDA, 2020a).

Não foi encontrado durante a pesquisa dados sobre o assentamento e espacialidade na cidade de Gaziantep. A informação referente à moradia encontrada é um dado de 2016, em um relatório feito pela prefeitura da cidade, dizendo que foram contruídas 50.000 casas pela municipalidade, afim de suprir a alta demanda por abrigo, principalmente com o aumento das rendas ocasionado pelo aumento da demanda, e uma das causas de conflitos sociais entre a comunidade local e os refugiados. Entretanto não há informação sobre os locais que essas casas estão dispostas. (Município Metropolitano de Gaziantep, 2016).

#### 4.3.3. Educação

A Lei da Turquia sobre Educação e Treinamento Primários determina que o ensino primário é obrigatório de 6 a 13 anos, a todos, incluindo todos os status dos requerentes de proteção internacional, independente da língua, raça, gênero e religião. As aulas são gratuitas, mas os custos de material escolar ficam a cargo dos pais. A criança precisa ter o Cartão de Identificação de Candidato a

Proteção Internacional, e o Número de Identificação de Estrangeiro (YKN), atribuído pela Diretoria Geral de Assuntos Populacionais, e deverá frequentar a escola na província designada. A língua do país é o turco, e não há aulas preparatórias para as crianças nas escolas. Os abrigos estaduais para onde as crianças desacompanhadas são encaminhadas possuem aulas de idioma, as crianças acompanhadas devem procurar aulas nos centros educacionais de sua província. Existem escolas particulares em Ancara para crianças líbias e iraquianas, mas o ensino é pago e a maior parte dos requerentes passam por dificuldades financeiras, priorizando alimentação e moradia (AIDA, 2020a).

O Ministério Nacional da Educação (MoNE) reportou que em 2019, havia 684.728 crianças refugiadas sírias matriculadas em programas de educação formal, correspondendo a 63.23% do total de crianças refugiadas sírias com idade de frequentar a escola, sendo 27.18% na pré-escola, 89.27% no primário, 70.50% no secundário e 32.88% no ensino médio. Dessa porcentagem, a maior parte é matriculada em escola pública (96.3%). Os programas não formais de educação, como o Programa de Aprendizagem Acelerado, alcançou 11.836 crianças em 2019. Foram treinados, também em 2019, 25.479 professores para lidar com aconselhamento e educação especial, e como lidar com o turco sendo segunda língua (Inter-Agency Coordination Turkey, 2020).

A taxa de matrícula dos refugiados na escola é abaixo da média mundial. No mundo, 84 em 100 crianças frequentam o ensino médio, sendo que na Turquia são 24 crianças em 100. A taxa a frequentar o ensino superior é de 37% no mundo, contra 3% para jovens refugiados, e 6% dos refugiados atingem o nível superior. Desde o início da crise, a Presidência de Turcos no Exterior e Comunidades Afins (YTB) concedeu 5.341 bolsas de estudo, incluindo 820 bolsas de estudo no âmbito do Programa DAFI implementado pelo ACNUR, incluindo ajuda financeira para cobrir as despesas de subsistência. O ACNUR trabalha em conjunto com uma rede de organizações que informam os refugiados sobre seus direitos de educação e ajudam no processo de matrícula das crianças, bem como a assistência financeira disponível. A organização também trabalha com o Ministério da Educação Nacional, junto com a UNICEF, com a assistência adicional na aprendizagem do idioma turco (ACNUR, 2019c).

Plano de Ação Nacional tem uma estratégia de coesão para a educação de crianças e adultos, com a revisão da base legislativa escolar, aumento da capacidade das escolas, informações e treinamento de professores para a necessidade psicológica das crianças, aulas de idioma como o preparo ao retorno escolar e com diferentes níveis para diferentes idades, criação de mais oportunidades de ensino superior e programas interculturais nas universidades, cursos vocacionais e bibliotecas a todos (AIDA, 2020a). O ACNUR e UNICEF trabalham em conjunto com o apoio sobre o acesso educacional, sendo uma das áreas de resposta pelo 3RP, e ONGs atuam em conjunto na promoção de atividades alinhadas com as estratégias do plano (ACNUR, 2020a).

Os dados mais recentes encontrados sobre Gaziantep são de 2016, em um levantamento e relatório feito pela prefeitura da cidade. Em 2016, 59.063 (64%) crianças sírias estavam em uma das 54 escolas da cidade, 33.827 não frequentavam. Havia funcionando dois Centros de Educação Temporários para estudantes que haviam perdido seus familiares ou com problemas financeiros, tendo as despesas e transporte cobertos pela municipalidade. Em 2016, 3.210 alunos já haviam se formado e 1.092 alunos estavam frequentando os centros. As escolas proporcionam aulas sobre as desvantagens do casamento precoce, e a importância do estudo para a mulher. (Município Metropolitano de Gaziantep, 2016).

#### **4.4. RELAÇÕES SOCIAIS**

##### **4.4.1. Movimentos bottom-up e organizações da sociedade civil**

Algumas parcerias foram traçadas entre a prefeitura e instituições internacionais para ajudar os refugiados, as parcerias apresentadas no Fórum Internacional sobre Soluções Locais para Migração e Deslocamento, em 2019, foram:

- A parceria com a United Nations Development Programme (UNDP), onde a organização ajuda com meios de subsistência e formação profissional no setor de serviços e indústria, aumentando sua capacitação e consequentemente as oportunidades no mercado de trabalho local. Até 2019, 3.000 sírios receberam aulas de idioma e 1.200 sírios receberam treinamento no setor de serviços.
- Parceria com a IOM para fornecer suporte e renovação dos equipamentos para a O Centro Comunitário Ensar e outros dois centros informais de educação. Os centros ajudam com informações sobre o funcionamento, dinâmica da comunidade e seus direitos, instigando a inclusão social dos refugiados, e apoiando a coesão social pelo intercâmbio intercultural.
- O UNICEF ajuda no combate ao abuso e casamento infantil, trabalhando com as crianças mais vulneráveis de Gaziantep, com treinamentos sobre igualdade de gênero, sobre o direito à proteção e sobre o casamento infantil. O treinamento até 2019 foi atribuído à 3.000 pessoas, incluindo a comunidade, líderes das vilas, diretores e conselheiros de escolas, instrutores de Alcorão e funcionários municipais.
- A parceria com o GIZ (Sociedade Alemão para Cooperação Internacional) promove treinamentos para refugiados sírios e para comunidade anfitriã local, com o objetivo de integrar socialmente toda a população, criando oportunidades de socialização.
- Centro Apenas para Mulheres de Gaziantep em conjunto com UNWOMEN desenvolveu o Centro SADA de Desenvolvimento e Solidariedade da Mulher na cidade, ampliando o acesso de mulheres sírias à ajuda, serviços, aulas de idioma, formação profissional, oportunidades de emprego e atividades de inclusão social.
- O Centro Comunitário Ensar, aberto desde 2016, fornece orientação e consultoria nos campos jurídico, médico, emprego, educação, serviços sociais e cultura, promoção de atividades de esporte e sociais e oferta de aulas de idioma, pintura, fotografia, informática e esporte. A Comunidade Conjunta Internacional do Azul Crescente também segue na mesma linha de ajuda, com assessoria, cursos e ajuda psicossocial para crianças e mulheres.

#### 4.4.2. Relatos

“A vida foi muito difícil quando eu não sabia falar turco”, diz Rakkal Mohammed, sírio de 24 anos, que precisou deixar a Síria com sua irmã em 2014 devido aos conflitos cada vez mais violentos em seu país de origem. “Deixei todos os meus documentos oficiais para trás. Não tive tempo de levar nada comigo. Não foi fácil chegar a Ancara... Observei que muitas pessoas vieram a Ancara para estudar. Acho que este é o melhor lugar na Turquia no estudo”. Ele deixou a universidade de engenharia química devido ao conflito, e em 2018 conseguiu retornar à universidade, depois de aprender e falar fluentemente o turco. Estabeleceu-se em Ancara para poder acessar à bolsa de estudos concedida pela Presidência Turca no Exterior e Comunidades Relacionadas (YTB) e pelo ACNUR. Ele visa trabalhar como tradutor no futuro. Ele também faz parte do "Clube de Pesquisa do Oriente Médio", que é um programa da faculdade que contribui para o fortalecimento das relações entre as culturas e a comunidade local, e também é intérprete voluntário em hospitais (ACNUR, 2018b).

“O dia em que comecei a estudar de novo foi muito bom. A pior parte da guerra é que escurecerá o futuro das crianças. Se as crianças não podem continuar sua educação, elas não podem ser suficientes

para contribuir para a sociedade. ” diz Sidra, síria de 21 anos, refugiou-se na Turquia em 2013, fugindo da destruição de Aleppo. Ela chegou à Turquia sem finalizar o ensino médio e sem documentos. Por não conseguir continuar os estudos na Turquia, aprendeu turco com livros e vídeos do YouTube, e trabalhando em uma fábrica. Depois de um ano conseguiu documentos para estudar novamente, formando-se em primeiro lugar na turma, o que a levou a concessão da bolsa de estudos da Presidência de Turcos no Exterior e Comunidades Afins (YTB). “As pessoas me chamam de 'garota trabalhadora'. Graças à educação, podemos combater a guerra, o desemprego e a ignorância. Graças à educação, podemos alcançar todos os nossos objetivos”. Ela estuda odontologia e recebe bolsa auxílio do governo “Pessoas de sucesso podem apoiar o país em que vivem...a Turquia me deu apoio e depois posso apoiá-los sendo uma parte da sociedade, o trabalho dental será uma honra para mim. Estou orgulhosa disso” (ACNUR, 2019b).

“O projeto me ajudou muito nos meus negócios e aliviou um pouco do estresse e da frustração que eu costumava sentir.. Foi um sonho se tornando realidade... Sinto orgulho quando vejo meu filho e filha terem grandes sonhos como eu. Meu filho quer ser médico e minha filha quer ser professora. Quero trabalhar duro para ser um bom exemplo para eles e ajudá-los a realizar seus sonhos também” são palavras de Ibrahim, sírio de 40 anos. Ele era dono de um restaurante em Aleppo e em uma noite um míssil atingiu o local, destruindo toda a fonte de renda da família. Mudou em 2014 para Gaziantep, ficou desempregado por quatro meses, e teve que pedir dinheiro emprestado para cobrir as necessidades básicas de sua família (esposa e três filhos). Na sua fuga da Síria Ibrahim sofreu uma hérnia de disco e essa condição médica o impedia de conseguir trabalhos pesados. Então ele fez um empréstimo grande e abriu um pequeno restaurante na cidade, que logo ficou popular e o proporcionou a independência financeira. A medida que o restaurante crescia os problemas aumentavam, ele não tinha dinheiro para comprar equipamentos e geladeira, foi quando a IOM, em 2018, abordou-o sobre um projeto que fornecia ferramentas necessárias para os refugiados abrirem seu próprio negócio. Participou do projeto e seu negócio cresceu a ponto de receber investidores e se tornar um dos maiores da comunidade (IOM, 2020a).

“Moro na Turquia há mais de um ano com meu irmão, sua esposa e meu outro irmão. Quando chegamos, eu queria me matricular na escola, mas muitos lugares exigiam dinheiro para pagamento de taxas ou transporte. Mal tínhamos dinheiro suficiente para comer, não havia como pagar pelas escolas ou pelos ônibus. Então ouvi falar de um centro comunitário que oferece ensino da língua árabe sem nenhum custo. Eu estava tão empolgado naquele primeiro dia. Eu me perguntava como seria e quem eu veria. Aqui, neste centro comunitário, encontrei uma espécie de lar. Encontrei amigos da minha idade que entendem o que eu passei. A equipe também é muito gentil comigo. Voltei para casa desde o primeiro dia e senti que devia estar sonhando. Eu tive meu sonho de ter uma escola tão boa. De fato, mesmo na Síria, eu nunca tive uma escola tão boa” relato de Abdullah, sírio de 17 anos. Ele e sua família fugiram para a Turquia em 2015, quando bombardearam sua casa em Idleb, matando seus pais e ferindo gravemente seu irmão. Os membros sobreviventes pagaram para atravessar a fronteira do país, em uma jornada difícil e perigosa. Hoje Abdulla frequenta um centro comunitário em Antakya, apoiado pela IOM, administrado pela Síria Social Gathering e financiado pela União Europeia. Seu sonho é realizar o sonho de sua mãe se tornando médico (IOM, 2020b).

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES

Como uma das cidades que recebem mais refugiados no mundo adapta seu tecido para integrar as pessoas que chegam em solo nacional? A tentativa da resposta foi feita pela análise dos indicadores de integração.

Na análise sobre a cidadania ativa, precisamente no âmbito das políticas governamentais, a Turquia apresenta políticas cada vez mais restritivas sobre a concessão do status de refugiado e seus direitos concedidos. Essa restrição fica clara com as três distinções dadas aos requerentes de proteção internacional, o status de refugiado de acordo com a Convenção de 1951, o status de refugiado condicional e a proteção subsidiária. O status mais concedido é o de proteção subsidiária, que é automaticamente estabelecido para os sírios e aos palestinos, onde a política migratória não prevê a inclusão na sociedade e estadia a longo prazo como um direito do requerente. O indivíduo que está sob esse status também não pode mudar de província sem autorização da governança nacional, correndo o risco de perder seu status caso desobedeça. Outro aspecto é a restrição de alguns serviços públicos, e a baixa ajuda financeira. Esses aspectos demonstram qual é o objetivo do país ao lidar com a situação, que é dificultar a concessão de proteção por estar com um número elevado de refugiados e o esgotamento dos recursos públicos depois de nove anos passando pelo intenso fluxo de pessoas. Além de não permitir a criação de vínculo com o país para facilitar o retorno dessas pessoas após o término do conflito. Enquadrando-se na definição de Larrison e Thapar (2019), como sendo uma política de estimulação, que traz medidas para evitar a superlotação, escassez de recursos e o estímulo da emigração.

A governança local não tem tanta autonomia na elaboração de leis, mas é de extrema importância na articulação da governança com a ajuda proveniente de organizações internacionais. A perspectiva sobre a temática dos refugiados pela municipalidade de Gaziantep reflete nas parcerias e ações propostas a fim de atingir o objetivo dessa visão, que é a integração e coesão social. A importância de Gaziantep fica clara na realização do Fórum Internacional sobre Soluções Locais para Migração e Deslocamento, sendo um exemplo de boas práticas de uma cidade que absorveu 20% de sua população em refugiados e promove o crescimento econômico baseado na igualdade entre toda a comunidade. A política local enquadra-se como política de integração e de soluções a longo prazo, como definidas por Larrison *et al* (2019).

A análise sobre o indicador de emprego mostra a barreira que o país impõe ao refugiado sobre o tempo obrigatório de espera de 6 meses, e sobre a obrigatoriedade de pedir autorização e ficar na mesma província designada pelo PDMM. Além da língua, que é uma barreira grande e o apoio para ultrapassá-la é majoritariamente proveniente de ONGs e organizações internacionais. Gaziantep possui um histórico econômico com a Síria, então o contato no mercado de trabalho tem uma fluidez maior, e há o apoio da municipalidade para empreendedores sírios. A cidade também tem a visão de que os refugiados são uma vantagem à economia, e não um problema, o que influencia na percepção do mercado de trabalho e o investimento na capacitação dessas pessoas. Esse indicador de integração apresenta boas perspectivas à nível local, que segundo os autores Lichtenstein e Puma (2018), Jacobsen (2019) e Carpi (2017), a empregabilidade e autossuficiência é o fator principal de integração.

Os refugiados estão concentrados nas fronteiras da Turquia, em maior parte no Sul com a Síria, e no Norte com a Grécia e Bulgária. Não foi encontrado um padrão de reassentamento na pesquisa, referente à espacialidade e bairros em que os sírios ocupam na cidade do estudo de caso. Entretanto é visível o problema dos refugiados com a não oferta de abrigos pela governança nacional, sendo que o beneficiário de proteção subsidiária precisa pagar por sua estadia mesmo não tendo condição financeira. Gaziantep comprometeu-se com a construção de 50.000 casa para ajudar na questão sobre moradia, mas não ficou claro na pesquisa a condição em que o abrigo é concedido.

A educação é um direito respeitado na esfera nacional e local, onde todas as crianças devem ir à escola. Mas, a barreira linguística é seu principal problema, e o curso de idiomas não é acessível a todos em todas as províncias. Outro ponto focado na educação é o estudo dos direitos da mulher e a luta contra o casamento infantil.

A governança da cidade trabalha estreitamente com organizações internacionais e ONGs, o que é imprescindível para o atendimento da população refugiada, suas parcerias preenchem as lacunas dos serviços públicos. Percebidos pelos relatos dos sírios, onde está claro a influência dos programas frutos dessas parcerias, na realização pessoal e da busca pela autossuficiência.

Após a análise de todos os aspectos, pode-se concluir que Gaziantep segue o modelo de integração do interculturalismo (Collet *et al*, 2017), com suas estratégias políticas voltadas às relações interculturais e interétnicas, abrangendo as opiniões dos imigrantes na elaboração das estratégias, com um equilíbrio dos valores culturais de todos na comunidade, promovendo um produto da integração como sociedade ideal. O que pode ter tido forte influência das relações comerciais pré-existentes da cidade com a Síria, seguindo o pensamento defendido por Braithwaite *et al* (2019), de que há maior probabilidade de relações de acolhimento com os refugiados quando alguma forma de contato já foi estabelecida previamente entre as comunidades.



# 5

## ESTUDO DE CASO NOVA YORK

### 5.1. NOVA YORK (NY)

Segundo o ACNUR, nos últimos dois anos do relatório, 2017 e 2018, os EUA é o país que mais recebe pedido de asilo do mundo, com 254.300 pedidos registrados em 2018. El Salvador é a nacionalidade que mais solicita asilo, com 33.400 pedidos, a Guatemala, com 33.100 pedidos e a Venezuela, com 27.500 pedidos. Em 2018 os EUA receberam 313.241 refugiados, sendo 22.900 pelo programa de reassentamento, e deixou pendente 718.994 casos (ACNUR, 2019a). Em 2019, 35.502 pessoas receberam asilo no país (IRC, 2020). Para o ano de 2020, o país prevê receber 368.000 novos pedidos de refúgio e asilo, propondo-se a reinstalar 18.000 refugiados (Departamento dos EUA, 2020).

O país tem sido um líder global no reassentamento de refugiados, até 2017 era o país que mais os recebia, entretanto, o governo Trump reduziu o número máximo de refugiados possíveis de entrar no país e impôs novos procedimentos de verificação de segurança no processo de admissão, o que acarretou na demora dos processos e na colocação da vida dos refugiados em risco por mais tempo. Em 2018 os EUA receberam 10.459 refugiados da África; 3.797 refugiados do Oriente Médio e Sul da Ásia, região que inclui Iraque, Irã, Índia, Síria e Egito; 3.612 refugiados da Europa e 955 refugiados da América Latina e Caribe (Conselho de Imigração Americano, 2020).

Ainda assim, o país é maior provedor de assistência humanitária do mundo, com o financiamento de programas do ACNUR, UNICEF, OIM, Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), Programa Mundial de Alimentos (PMA), sendo que sua receita de financiamento foi superior a US\$ 8 bilhões em 2018 (Departamento dos EUA, 2020).

A fronteira sul do país tem uma grande concentração de pessoas vindas da Guatemala, Honduras e El Salvador, pelos motivos de más condições econômicas e violência, que não são justificativas suficientes para aplicação do status de asilo. Alguns acordos que os EUA fizeram, como o Acordo de Liquidação de Flores (FSA) de 1997 e a Lei de Reautorização de Proteção às Vítimas do Tráfico de 2008 (TVPR), serviu como atração para essa população, que passa pela jornada árdua e perigosa através do norte do México, em busca de abrigo no país, devido a crença de que a imigração irá autorizar sua entrada e permanência no país. Na tentativa de conter as tensões nas fronteiras, os EUA entraram em acordo com esses países para uma forma de contenção desses estrangeiros, ou seja, quando a guarda americana encontra um estrangeiro, ele é levado ao México, onde aguarda julgamento sobre o pedido de proteção pelos EUA (Departamento dos EUA, 2020).

O Estado Nova York em 2018 recebeu 5.7% dos refugiados no país, totalizando 1.281 pessoas, sendo o quinto estado a receber mais refugiados, o primeiro foi o Texas, com 1.669, correspondendo a 7.52%, cidade recebeu 11% do total do estado. Nova York é considerado um dos maiores centros culturais do país, com alto histórico de imigração, de acordo com dados do Conselho Americano de Imigração. Em 2017 a cidade tinha um quinto da população total pessoas imigrantes, representando 25% da força de trabalho total. (BRIA, 2019).

## **5.2. CIDADANIA ATIVA**

### **5.2.1. Política Nacional de Migração – Estados Unidos da América (EUA)**

A Lei de Imigração e Nacionalidade (INA) foi aprovada em 1952, com a seção 207 definindo refugiado como um estrangeiro, fora do solo americano, que sofreu perseguição ou tem um medo bem fundamentado de perseguição por causa de raça, religião, nacionalidade, participação em um grupo social específico ou política. Caso o estrangeiro estiver em solo americano, ele é enquadrado com o status de asilo, sob a seção 208 da INA. Em 1980 foi aprovada a Lei dos Refugiados, em decorrência da experiência do país em reinstalar refugiados indochineses da Guerra do Vietnã, que fornece base legal para o atual Programa de Admissões de Refugiados dos EUA (RAP). Desde a aprovação da lei, foram admitidos 3 milhões de refugiados e 721.000 status de asilo (Conselho de Imigração Americano, 2020). Há diferença entre os processos de imigração para os refugiados e os solicitantes de asilo. Os refugiados são reassentados em busca de segurança de um país terceiro, ou seja, eles são aceitos e recebidos por um programa de admissão, e seu processo começa fora das fronteiras americanas. Os solicitantes de asilo precisam se enquadrar na definição de refugiado para que lhe seja concedido seu status de asilado, e seu processo começa quando entra no país em um porto de entrada, sendo aeroporto ou uma passagem terrestre oficial. O direito internacional reconhece que o processo de determinação do status de refugiado é longo e complexo, e concede proteção aos requerentes de asilo antes de lhes ser atribuído oficialmente o status de asilado ou de refugiado (IRC, 2020).

Os refugiados selecionados para o reassentamento pelo Programa de Admissão de Refugiados dos EUA (RAP) recebem assistência de Recepção e Colocação (R&P), passam por uma triagem de segurança e entrevistas conduzidas por oficiais dos Serviços de Cidadania e Imigração dos EUA (USCIS). O RAP é administrado em conjunto pelo Departamento de População, Refugiados e Migração (PRM) do Departamento de Estado e o Escritório de Reassentamento de Refugiados (ORR) do Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS). São três categorias que se encaixam ao programa de refugiados:

- Prioridade 1: são indivíduos que sofrem de perseguição ou não tem outra solução durável que não o reassentamento. São identificados nas embaixadas americanas, pelo ACNUR ou ONGs.
- Prioridade 2: são grupos de preocupação especial, incluindo certas pessoas da antiga União Soviética, Birmânia e Iraque. São identificados pelo Departamento de Estado com contribuições do USCIS, ACNUR e ONGs específicas.
- Prioridade 3: familiares com parente refugiado reassentado nos EUA, abrangendo pais, cônjuge e filhos solteiros menores de 21 anos. Os pedidos são feitos pelo parente que está nos EUA.

Antes da admissão, o candidato passa por um processo rigoroso de entrevistas e exame médico pelos Coordenadores Regionais de Refugiados e os Centros de Apoio ao Reassentamento no exterior (RSCs). O processo pode ser negado por motivos de poligamia, deturpação de fatos apresentados e histórico criminal. Se aceito, o refugiado recebe ajuda no planejamento da viagem até sua casa designada nos EUA, e assina um documento se comprometendo a reembolsar o país sobre os custos da

viagem depois de seis meses após chegada em solo americano. As Agências Voluntárias Privadas (VOLAG) definem o local onde os refugiados irão se instalar e a ajuda que precisarão receber, levam em consideração se já há algum familiar em solo americano, e em que região o refugiado poderá se integrar mais facilmente no mercado de trabalho. Essa rede conta com 200 afiliadas locais que monitoram os recursos disponíveis, trabalhando estreitamente com o governo estadual e local, para que o refugiado seja recebido em uma comunidade bem equipada. Uma VOLAG é responsável por garantir acesso aos serviços necessários ao refugiados pelos primeiros 90 dias no país, como comida, moradia, roupas, assistência médica e aconselhamento profissional. Após um ano o refugiado pode solicitar o status de Residente Permanente Legal (LPR), e depois de cinco anos, a contar da chegada no país, pode solicitar a naturalização (Conselho de Imigração Americano, 2020).

Para solicitar asilo nos EUA é necessário o requerente estar presente fisicamente em solo americano. Existem dois processos de asilo, o processo afirmativo de asilo e o defensivo de asilo. O asilo afirmativo pode ser requerido por pessoas que não estão sob pedido de deportação pelos EUA, junto aos Serviços de Cidadania e Imigração dos EUA (USCIS), onde receberá uma confirmação por escrito e o agendamento para uma entrevista. O requerente pode levar seu intérprete e testemunhas, tem direito também a um advogado, mas não é pago pelo governo. A decisão chega depois de duas semanas em média. O asilo defensivo é requerido por pessoas que estão no processo de remoção dos EUA, e podem arquivar seu pedido com um juiz de imigração no Escritório Executivo de Revisão da Imigração (EOIR), na hora de sua audiência, usando a solicitação de asilo como uma defesa contra a deportação. A remoção é empregada após o indivíduo ser preso pela falta de documentos legais adequados ou violando o status de imigração, e aos indivíduos que tentam entrar no território americano sem documentação adequada, justificado pelo medo credível de perseguição ou tortura (USCIS, 2020). Os solicitantes de asilo que chegam na fronteira dos EUA usualmente entram no processo de remoção de tribunais de imigração ou em um processo de remoção acelerada, onde ficam retidos em instalações governamentais aguardando a audiência para formalizar o pedido de asilo perante juiz. A pessoa que recebe asilo é chamada de “*asylee*” nos EUA (IRC, 2020).

O governo Trump implementou mudanças políticas no sistema de asilo, restringindo e reduzindo o número de concessões, consequentemente aumentando o tempo do processo pelas burocracias e análises de segurança impostas. Uma das mudanças foi a restrição que nega asilo caso o indivíduo transitar por um país terceiro a caminho dos EUA, incluindo os países centro-americanos e o México, dificultando a jornada por via terrestre. A INA define que o país pode negar asilo se o indivíduo puder ser removido para um país terceiro seguro, com o qual os EUA tenha um acordo formal, entretanto a nova proposta do governo Trump contraria esse aspecto da lei uma vez que não há acordo entre os EUA e o México, e as condições do México não se enquadram como seguras. As pessoas que solicitam asilo nos EUA são majoritariamente da região do Triângulo Norte da América Central (Honduras, Guatemala e El Salvador), e ao criminalizar esses requerentes a governança americana coloca as famílias de volta em perigo. Houve também a mudança sobre o grupo suscetível a concessão do status, sendo quatro grupos de interesse especial: minorias religiosas; iraquianos que apoiaram missões dos EUA; refugiados do Triângulo Norte da América Central e refugiados preocupantes (encaminhados por uma embaixada dos EUA). Essas restrições e o baixo número de aceitação para reassentamento no ano de 2020 impossibilita ajuda à milhares de refugiados que precisam, principalmente provenientes do Oriente Médio e Sul da Ásia, no qual o número de admissão reduziu em 92% no período entre os anos fiscais de 2016 e 2019 (IRC, 2020).

### 5.2.2 Política Local de Migração - Cidade de Nova York (NYC)

O governo nacional tem soberania na criação das leis de imigração pelo princípio legislativo de preempção, os Estados não podem aprovar suas próprias leis ou alterar leis federais existentes. Entretanto há autonomia para aprovar leis que afetam os serviços e benefícios do próprio território. Alguns estados e cidades lançaram medidas de proteção aos imigrantes sem documento, intitulado-se como “cidade santuário”, na qual a governança local promete não investigar o status de imigração, não disponibilizar recursos para fins federais de imigração e não cooperar com a agenda de deportação em massa do governo federal. Não há uma definição específica sobre esse status, cada cidade define seu conjunto de políticas para exercê-lo. NYC é considerada cidade santuário desde 2017, quando o Conselho da Cidade de Nova York aprovou a Introdução 1568-2017, com as designações:

- Não envolver as Agências Policiais Locais (LLEA) em atividades com o único objetivo de fazer cumprir as leis de imigração federal;
- Não atender às solicitações de detenção de proteção, exceto em circunstâncias específicas que envolvam crimes graves. A detenção de proteção é uma das principais ferramentas que o país usa para deportar os imigrantes, sendo um ato automático uma vez que o imigrante entra em qualquer sistema policial;
- Não divulgar informações confidenciais e não públicas aos agentes federais de imigração;
- Não fornecer acesso aos indivíduos sob custódia da LLEA para interrogatórios relacionados apenas à imigração;
- Não usar recurso da LLEA para criar registro federal baseado em raça, gênero, sexo, orientação religiosa, etnia ou deficiência;
- Garantir a proteção dos direitos dos indivíduos que estão em processo de imigração;
- A LLEA não pode parar, questionar, investigar ou prender uma pessoa baseado somente em seu status de imigração, ou suspeita de violação da lei de imigração.

Os condados considerados como cidade santuário, segundo o levantamento do Centro de Estudos e Imigração, são Albany Franklin, Ithaca, Nassau, Nova York, Onondaga, St. Lawrence e Westchester (NYC, 2016; CEI, 2020).

O Comitê Internacional de Resgate (IRC) em Nova York auxilia os refugiados e asilados na integração na sociedade americana, trabalhando com órgãos governamentais, sociedade civil e voluntários locais. Os refugiados reassentados são recebidos no aeroporto por um funcionário do IRC, que garante os primeiros cuidados e instruções, como recepção e acomodação inicial, auxílio com aluguel, cuidados com a saúde e alimentação, aulas de inglês, educação para as crianças, serviços jurídicos e sociais. Os programas do IRC na cidade são:

- Reassentamento: o programa oferece serviços de moradia segura, alimentação, exames de saúde, orientação cultural, aulas de inglês e assistência para inserção no mercado de trabalho, nos primeiros 90 dias após a chegada dos refugiados em solo americano.
- Empoderamento econômico: assistência voltada ao ingresso no mercado de trabalho em cargos de nível básico e suporte a longo prazo para consolidação da carreira e autossuficiência financeira.
- Educação e aprendizagem: oferta de programas com suporte acadêmico e emocional, e o enaltecimento das melhores qualidades e ambições dos jovens para alcançar todo seu potencial.
- Imigração: auxílio com serviços jurídicos de imigração a baixo custo.
- Novas raízes: programa voltado ao acesso de boa alimentação e nutrição dos imigrantes.

O último dado disponível é de 2015, mostrando que os programas do IRC e suas parcerias ajudaram em Nova York 2.175 pessoas requerentes de asilo, 5.374 refugiados reassentados e 9.127 imigrantes pelo programa de empoderamento econômico.

A Prefeitura da Cidade de Nova York (MOIA) estabeleceu em 2014 uma coalizão bipartidária das cidades e governos locais dos EUA, Cidades por Ação (C4A), que advoga sobre questões de imigração e o intercâmbio de boas práticas sobre políticas locais e programas que atendem residentes imigrantes. Em 2017 a C4A desafiou as mudanças propostas por Trump, principalmente a medida de proibição de viagem e a de punição às cidades santuário, durante reuniões em Washington DC. C4A, oficiais e membros do Congresso discutiram os impactos das mudanças nos moradores da cidade, além de 11 coletivas de imprensa com prefeitos e stakeholders locais em suporte aos imigrantes. Paralelamente, em 2014, também foi fundada a Cidades pela Cidadania (C4C), iniciativa nacional bipartidária com parceiros em 38 cidades e condados, com o objetivo de aumentar a cidadania e naturalização entre os EUA e os elegíveis ao Green Card, presidido pelo prefeito de NYC, Chicago e de Los Angeles (MOIA, 2018).

Em 2017 a MOIA articulou estratégias políticas com a governança federal e atores locais, sobre mudanças que afetavam os imigrantes nova-iorquinos, como as ordens presidenciais sobre as restrições de imigração, as proibições de viagens e as alterações no programa de reassentamento nacional, para mitigar os impactos negativos na cidade. As Leis aprovadas foram a Lei Local 30, que exige a tradução dos documentos comumente usados pelas agências que servem serviços públicos, nos 10 idiomas mais falados na cidade. Além de fornecer interpretação por telefone em 100 idiomas, e desenvolver uma linguagem para o acesso e implementação da interface. A Lei Local 185, que reafirma a ideologia do gabinete pró imigração, expandindo suas responsabilidades para o aconselhamento do prefeito e do Conselho da Cidade nos obstáculos a serem transpostos pelos imigrantes em relação ao acesso aos serviços públicos, visto e status legais, e o aconselhamento de policiais em como lidar com as situações. A Lei Local 186, que estabelece uma força tarefa para os assuntos relacionados aos imigrantes, encarregada de fazer e revisar recomendações sobre leis, identificar as barreiras enfrentadas por essa população e suas necessidades, principalmente em populações vulneráveis. A Lei Local 226, que proíbe o Departamento de Liberdade Condicional (DOP) em deter o indivíduo em termos de detenção da imigração civil a não ser que apresente mandado judicial, ou se o indivíduo for condenado por um crime violento grave ou terrorismo. A Lei Local 227, que exige que o sistema educacional ensine as crianças sobre seus direitos, incluindo o de imigração. E a Lei Local 228, que restringe os recursos e força de trabalho da prefeitura da cidade para autoridades federais de imigração (MOIA, 2018).

A NYC sediou em 2017 a Cúpula Mundial de Prefeitos sobre Políticas e Práticas de Migração e Refugiados, com representantes de 34 cidades de seis continentes, com um fórum para discutir a imigração no nível local e inovações políticas a contexto global, com relação forte aos Pactos Globais sobre Migração e Refugiados.

### 5.2.3. Direitos Concedidos

Os direitos concedidos aos refugiados reassentados são os mesmos dos cidadãos americanos. Incluindo liberdade de pensamento, movimento e liberdade de tortura e tratamento degradante. Após a chegada do refugiado no território americano, ele é elegível para o recebimento de assistência médica e financeira. Não há restrição quanto ao tempo de espera para ingresso no mercado de trabalho, o indivíduo na entrada ao país recebe um formulário (I-94) com um carimbo de admissão de refugiado, com o qual pode trabalhar, e solicitar o Documento de Autorização de Emprego (EAD). O refugiado

também pode aplicar o reagrupamento familiar em até dois anos, contando de sua chegada. O Green Card pode ser solicitado um ano após entrada no país, e é isento de qualquer taxa. Também tem o direito de viajar para o exterior, contanto que peça o Documento de Viagem para Refugiados, para retornar aos Estados Unidos (USCIS, 2020).

A concessão de asilo permite a solicitação dos documentos de autorização de emprego (EAD) após 150 dias da entrada do pedido de asilo completo, caso tenha uma decisão positiva anterior ao prazo, é autorizado para trabalhar imediatamente. Tem direito aos benefícios de imigração para cônjuge e filhos solteiros com menos de 21 anos. Precisa de autorização para viajar para o exterior do país. Após um ano pode solicitar o Green Card (residência permanente) e depois de quatro anos pode solicitar a cidadania. A concessão de asilo não expira, no entanto pode ser revogada no caso de não haver medo bem fundamentado de perseguição decorrida de mudanças sobre as circunstâncias, se o indivíduo obter proteção de outro país, provar que a concessão original foi fraudulenta, e se o indivíduo cometer crimes no solo americano (USCIS, 2020).

Todos têm direito à educação pública, a idade é de acordo com a lei do Estado, bem como cartão de Segurança Social, carteira de motorista, reagrupamento familiar e receber assistência caso sofra de algum crime. Todos têm o dever de obedecer a lei em todos os níveis, pagar as taxas, notificar a mudança de endereço, enviar as crianças à escola, aplicar para a residência permanente após um ano e homens de 18 a 26 anos deverão se registrar no Serviço Seletivo. Aulas de inglês são ofertadas pela agência de reassentamento.

#### 5.2.4. Número de Autorização de Residência e Cidadania Concedida

Desde a aprovação da Lei dos Refugiados em 1980, que incorporou essa definição de refugiado no INA, os Estados Unidos admitiram mais de 3 milhões de refugiados e concederam asilo a mais de 721.000 indivíduos. No ano fiscal de 2020, os Estados Unidos esperam reinstalar até 18.000 refugiados, além de processar mais de 350.000 indivíduos incluídos em novos pedidos de asilo. Eles se juntarão a mais de um milhão de solicitantes de asilo que já estão nos Estados Unidos e aguardam julgamento de suas reivindicações (U.S. Department of State, 2020).

### 5.3. ACESSO

Os EUA possuem o Escritório de Reassentamento de Refugiados (ORR), que promove programas para ajudar refugiados em situações críticas e a se integrarem na sociedade. No Estado de Nova York, as agências locais que prestam serviço estão na cidade de Buffalo, Rochester, Siracusa, Utica, Binghamton, Ithaca, Albânia, Westchester, Long Island e Nova York. A ORR provém, por tempo limitado de 8 meses após a chegada, dinheiro, assistência médica, aulas de inglês, treinamentos para inserção no mercado de trabalho, no desenvolvimento de microempresas, e ajuda psicológica. A intenção dos programas é que o refugiado se torne financeiramente independente em quatro a seis meses após sua chegada, através do envolvimento e apoio pela comunidade, que a parceria público e privado promove. Para ser elegível o indivíduo precisa se inscrever nos primeiros 31 dias em solo americano, em uma das agências de reassentamento, e se enquadrar em um dos perfis de refugiado, *asylees*, vítima de formas graves de tráfico ou portador de visto especial de imigrante (SIVs) (ORR, 2020).

### 5.2.1. Emprego

Para solicitantes de asilo é necessário fazer uma solicitação de autorização de emprego para poder trabalhar, que pode ser feita depois de 150 dias da entrada do pedido de asilo completo, caso tenha uma decisão positiva anterior ao prazo, é autorizado a trabalhar imediatamente. Não há necessidade dos refugiados em fazer a solicitação, após a chegada já é permitido o ingresso ao mercado de trabalho. Ambos são abrangidos pela mesma lei trabalhista dos cidadãos americanos. A governança ajuda com cursos preparatórios e na procura por emprego por intermédio das Agências de Reassentamento, que contata agências de emprego e faz a ponte entre a vaga e o candidato. Crianças a partir de 14 anos podem trabalhar em empregos por meio período, sob leis específicas. Os refugiados podem solicitar a recertificação ou recadastramento de sua profissão visando o retorno da sua carreira nos EUA. O processo engloba treinamento e exame educacional adicional, além da exigência sobre o refugiado estar preparado com o domínio da língua inglesa, entendimento sobre os processos de entrevistas e testes padronizados, informática e já ter passado por um emprego inicial antes ao processo. Os custos do processo são arcados pelo solicitante (ORR, 2014).

O ORR apresentou em 2014 como plataforma webinar, organizações interessadas no reassentamento de refugiados e na sua autossuficiência conectadas em três modelos de colaboração para o apoio dos refugiados e *asylees*. Cada modelo tem elementos a serem replicados pelo país, sendo eles o Instituto Internacional de St Louis; o Departamento de Serviços da Força de Trabalho de Utah; e a Agência de Emprego e Treinamento de Sacramento. O modelo Instituto Internacional de St Louis tem como aspecto chave a coordenação dos serviços exercida por organizações de trabalho, alimentando a plataforma por empresas parceiras, com oportunidades de trabalho para refugiados, e organização de feiras de emprego. Um exemplo de uma parceria foi com a IKEA de St Louis, que contratou 1200 refugiados, e o Hotel Magnolia, que recebeu incentivos fiscais da governança local e em troca o contrato da força de trabalho é feito pela plataforma, dirigida em St Louis pelo Conselho de Investimento da Força de Trabalho da cidade, onde foram contratados 18 refugiados. O Departamento de Serviços da Força de Trabalho de Utah é uma agência altamente integradora que age por programas e parceiros, fundado em 1988 de forma a incluir programas de assistência aos refugiados e pessoas necessitadas, visando direcionar os serviços de acordo com as circunstâncias e necessidades individuais. O escritório faz uma entrevista com o refugiado e o direciona ao serviço mais apropriado para suas necessidades, como aulas de idioma, treinos para inserção no mercado de trabalho, apoio na educação, ajuda psicológica, conexão com agências de emprego e foco nas situações dos jovens, para que se sintam integrados na sociedade e cresçam fora de problemas com gangues e drogas. Agência de Emprego e Treinamento de Sacramento oferece investimento em serviços dos refugiados e para os refugiados desde a década de 80, unificando setores de negócios, educação, agências públicas e agentes treinados sobre a necessidade da economia local, para oferecer treinamentos de qualificação aos refugiados, sendo eles o contratante ou o contratado. Um ponto forte desse sistema é a abrangência da língua na comunicação dos processos, com 15 idiomas falados. Além da aposta no crescimento da carreira dos refugiados, para a continuação da participação no futuro em programas e como contratantes de refugiados recém-chegados (ORR, 2014).

Segundo Relatório Anual de 2016 da ORR, com dados dos refugiados entrevistados entre os anos de 2011 e 2015, em todo o país. Dos entrevistados economicamente ativos, com idades entre 16 e 64 anos, 67.1% estavam trabalhando, e desses 88.4% como funcionários. Número abaixo da média americana, que tem 73.7% estão no mercado de trabalho, sendo 91.6% funcionários. A média de salário foi de \$ 12 dólares americanos a hora. Sobre o uso de benefícios públicos, 2% tem a assistência pública como única fonte de renda, 27% receberam já alguma assistência financeira, sendo

majoritariamente o programa de Renda Suplementar de Segurança (SSI), e 56% receberam benefícios do Programa de Assistência Nutricional Suplementar (SNAP).

O relatório sobre os impactos dos refugiados na América com ênfase em NYC, feito pelo New American Economy, em 2016, revelou que os refugiados ganharam mais de \$ 77.2 bilhões de dólares em renda familiar e pagaram quase \$ 20.9 bilhões de dólares em impostos no ano de 2015, contribuindo então com \$ 56.3 bilhões de dólares em renda disponível ou poder de compra, para empresas americanas. Os refugiados demonstraram uma taxa de empreendedorismo superior aos outros tipos de imigrantes, com 180 mil empresários em 2015, equivalendo a 13% do número total de refugiados, que comparado com 11.5% dos imigrantes e 9% da população nascida nos EUA. Esses negócios geraram \$ 4.6 bilhões de dólares em receita comercial no ano de 2015. A renda da família refugiada cresce com o tempo de estadia no país, ao passo que até 5 anos a renda média é de \$21.782 dólares por ano, de 6 a 15 anos a renda é de \$ 36.886 dólares, de 16 a 25 anos é de \$ 51.113 dólares e acima de 25 anos sobre para \$ 67.000 dólares por ano. Estimativas indicam que em 2030, 20.3% da população americana terá mais que 65 anos, a presença dos refugiados na força de trabalho pode aliviar tensões previstas, estima-se que 77.1% dos refugiados estão em idade ativa, comparado com 49.7% dos cidadãos americanos ativos (NAE, 2016).

#### 5.2.2. Moradia e Padrão de Assentamento

Nova York (NY) é um dos estados com mais imigrantes em sua população, com 4.5 milhões de imigrantes. Seu maior crescimento foi devido ao fluxo dos imigrantes nas três primeiras décadas do século XX. A reformulação das leis de imigração de 1965 revogou as cotas de imigração que favorecia a população norte europeia, tornando NY atrativa aos outros países. A cidade atraiu entre 60% e 75% de todos os imigrantes que desembarcaram no país, entre as décadas de 1960 e 1990. Em 2011 a população imigrante da cidade de Nova York (NYC), era de 3.1 milhões de pessoas, composta por 32% de origem latino-americana, 28% asiática, 19% caribenha, 16% europeia, 4% africana e 1% outras nacionalidades (NYC, 2013).

A dificuldade financeira no início da jornada em solo americano levou os imigrantes a habitarem bairros em declínio social, e com o passar do tempo e do aumento dos habitantes os bairros moldaram-se aos novos perfis e tornaram-se mais atraentes para os residentes nascidos nos EUA. O último relatório sobre a distribuição de imigrantes em NYC, de 2011, constatou que 3.1 milhões de imigrantes viviam na cidade, 37.2% da população residente total. A distribuição espacial demonstra que 35.5% se alojaram nos Queens, 30.9% no Brooklyn, 15.4% no Bronx, 15% em Manhattan e 3.2% em State Island. Sobre a distribuição nos bairros, os de maior concentração de residentes imigrantes foram Washington Heights, Bensonhurst, Elmhurst, Corona, Jackson Heights, Sunset Park e Flushing.

Em 2011 metade da população dos Queens era imigrante, localizada em peso ao longo da linha 7 do metro, que corta o nordeste do bairro. Em linhas gerais os chineses instalaram-se ao norte do bairro, os guianenses ao sul do Ozone Park e Richmond Hill, os equatorianos e mexicanos na região nordeste do bairro. O Brooklyn também tinha quase metade de sua população em 2011 formada por imigrante, concentrada nas linhas B-Q e N do metro. Os chineses, dominicanos, mexicanos e equatorianos se concentraram na zona oeste, enquanto os jamaicanos, haitianos e caribenhos instalaram na zona central, e os russos e ucranianos concentraram-se ao sul do Brooklyn (NYC, 2013).

Em 2014 um em cada cinco nova-iorquinos era nascido fora dos EUA, constituindo 25.8% das famílias do Estado. A presença das famílias fortaleceu ativamente o mercado imobiliário uma vez que possuíam \$ 378 bilhões de dólares em riqueza habitacional. Além disso com o envelhecimento da

população e a tendência dos aposentados em vender suas casas, os imigrantes podem ser considerados compradores em potencial. O relatório sobre os impactos dos refugiados na América, feito pelo New American Economy, em 2016, revelou que 57% das famílias refugiadas possuem casa própria, um número relativamente próximo da taxa de proprietários residentes americanos em geral. (NAE, 2016).

O programa de reassentamento, como já citado anteriormente, direciona os refugiados para os Estados baseado nas necessidades individuais, levando consideração vínculos familiares, idioma da comunidade anfitriã, disponibilidades de serviços básicos, custo de vida e oportunidades de emprego. Desde 2015 os Estados e as localidades têm participação mais forte no processo de reassentamento devido preocupações sobre os recursos federais limitados, o uso dos recursos locais e o possíveis ameaças à segurança. Alguns Estados fecharem o território e os serviços para a recepção de refugiados temendo pela segurança, o que consequentemente transferiu a responsabilidade do reassentamento para as agências locais não-governamentais (MPI, 2019). A Agência de Reassentamento é responsável por garantir moradia pelo primeiro mês nos EUA, com mobiliário e utensílios básicos para o cotidiano. Elas entram em contato com autoridades locais de habitação para saber se tem moradias disponíveis para renda em projetos de habitação pública. Depois o refugiado é responsável por encontrar sua própria habitação e arcar com suas despesas. Como já citado, há alguns projetos que ajudam financeiramente por um período maior, também ajudam na procura por residências de baixo custo. O Departamento de Habitação atribui incentivos fiscais para construtores de habitação a baixo custo, e disponibiliza em seu site e em seu escritório uma lista com unidades disponíveis pela cidade para o refugiado e *asylees* arrendarem. Também tem a possibilidade para refugiados e *asylees* colocarem seu nome em uma lista de espera, chamada loteria, para determinados empreendimentos em concordância com sua localização e renda, para arrendar a habitação quando estiver vaga (ACF, 2012).

No início dos anos 90 os EUA implementaram o programa Comunidades Preferidas (Preferred Communities), que prestam serviço de reassentamento aos refugiados recém-chegados com amplo apoio à população com necessidade especial, com oportunidades de emprego e incentivo à independência econômica. Os refugiados abrangidos pelo programa são os que sofrem de condições psicológicas, incluindo os traumas gerados pela violência; jovens adultos sem pais ou responsáveis; idosos sem sistema de apoio familiar; pessoas com deficiência física ou condições médicas. São realizados em duas formas, a primeira é um programa que recebe 100 novos refugiados anualmente, e a segunda é um programa de gerenciamento intensivo de casos de necessidades especiais. Os serviços ofertados são ajuda e intervenções médicas, serviços de ajuste social e gerenciamento de casos a longo prazo. Além do reassentamento dessas pessoas em áreas específicas, onde possam ter acolhimento e apoio especializado. No total são 34 estados com agências afiliadas no programa, em Nova York são 3 agências voluntárias responsáveis por realocar os refugiados. As comunidades são escolhidas pelo custo moderado de vida; oportunidades de trabalho; moradia e transporte acessíveis; baixas taxas de emigração de refugiados; organizações religiosas compatível com a fé dos refugiados; suporte comunitário positivo sobre a recepção dos refugiados; escolas receptivas e facilidades médica (ORR, 2020).

No ano fiscal de 2018, o Estado de Nova York recebeu 1.281 refugiados, especialmente 89% reassentaram no norte do estado, 11% em NYC e Long Island. Os países de origem são de quatro regiões, Ásia (de Myanmar e Butão), África (da República Democrática do Congo e Eritreia), Europa (Ucrânia e Rússia) e Oriente Médio (do Afeganistão) (BRIA, 2019).

Não há histórico sobre padrões de imigrantes de Myanmar e Butão, mas há padrões de assentamento dos chineses, os quais estão 41% nos Queens, e 37% no Brooklyn. Os bairros com maior concentração é o Bensonhurst, Sunset Park, Flushing, Chinatown e Elmhurst. NYC tem três Chinatowns, a primeira fundada em Manhattan, Flushing nos Queens, e Sunset Park in Brooklyn. As pessoas de origem

africana estão localizadas a maior parte no Bronx (49%), 17% no Brooklyn, 14% nos Queens, e 13% em Manhattan. Nos bairros Concourse-Concourse Village, Central Harlem-Polo Grounds e Mount Hope. As pessoas nascidas na Ucrânia, estão tradicionalmente reassentadas em maior número no Brooklyn, nos bairros Brighton Beach, Sheepshead Bay-Gerritsen Beach-Manhattan Beach, Bensonhurst e West Brighton. As pessoas nascidas na Rússia estão localizadas 63% no Brooklyn, 20% nos Queens e 10% em Manhattan, com maior concentração nos bairros Bensonhurst, Sheepshead Bay-Gerritsen Beach-Manhattan Beach, Brighton Beach, Midwood e West Brighton. As pessoas de origem árabe estão localizadas 41% no Brooklyn e 23% nos Queens. Nos bairros de Bay Ridge, Homecrest, Bensonhurst e Steinway (MOIA, 2018).

O Abrigo de Refugiados RDJ é o único abrigo para refugiados e requerente de asilo em Nova York. Além do abrigo, oferece apoio jurídico, cuidados básicos, programas alimentares com alimentação no local e distribuição mensal de mantimentos para 800 pessoas, além de recreação para criação de laços entre os habitantes do abrigo. O RDJ trabalha para suprir o apoio habitacional da cidade, abrigando 8 pessoas por vez, pelo período máximo de 6 meses. Também ajudam na inserção no mercado de trabalho, com treinamentos e parcerias (RDJ, 2020).

### 5.3.3. Educação

Todas as pessoas de idades entre 5 a 21 anos tem o direito de concluir o ensino médio, podendo frequentar uma escola pública gratuita no distrito escolar em que reside, independente do status de imigração. Há o programa Impacto Escolar para Refugiados (RSI) onde o governo fornece subsídios para escolas que foram impactadas pela chegada de refugiados de idade de 5 a 18 anos, com o objetivo de fortalecer o desempenho acadêmico e ajudar na integração dos jovens refugiados. Os Estados planejam a oferta dos serviços de acordo com as necessidades da comunidade e da escola, firmando parcerias entre a governança local, as escolas, as agências de reassentamento, os profissionais da saúde física e mental, as organizações comunitárias e religiosas e a comunidade civil. O programa gera um financiamento que pode ser usado para materiais culturais e de idioma adequado, serviços de tradução e intérprete; reforço na aprendizagem da língua inglesa; atividades integradoras presenciais e online; e orientação cultural entre professores e os pais dos alunos (ORR, 2020).

Segundo Relatório Anual de 2016 da ORR, com dados dos refugiados entrevistados entre os anos de 2011 e 2015, sobre o nível de escolaridade dos entrevistados de idade entre 18 e 25, 16% estavam frequentando algum tipo de curso, majoritariamente buscando pela equivalência no ensino médio. Os entrevistados de idade acima de 25 anos, o número é de 8.7 anos de educação anterior à chegada nos EUA, desses 50% não possuía diploma do ensino médio, e 29% declarou não tendo realização educacional. Sobre a proficiência da língua inglesa, alguns refugiados melhoraram seu nível de inglês durante o período da pesquisa, mas ainda há um déficit muito grande, demonstrado pelos entrevistados acima de 18 anos, que estavam em solo americano de 4 a 7 anos, ao ponto que 53% deles declararam falar “não muito bem” ou “nada” em inglês. O relatório não possui dados para refugiados menores de 18 anos.

Em NYC não houve perfil socioeconômico traçado por nenhuma organização, pública ou civil, no âmbito da escolaridade dos refugiados.

## 5.4. RELAÇÕES SOCIAIS

### 5.4.1. Movimentos bottom-up e organizações da sociedade civil

A Coalização de Imigração de Nova York (New York Immigration Coalition - NYIC) é uma organização comunitária e sem fins lucrativos, fundada em 1987, que inclui instituições religiosas e acadêmicas, sindicatos, organizações de justiça legal e socioeconômica, estabelecendo um fórum para mais de 200 grupos de direitos de imigrantes e refugiados em Nova York. Oferece uma plataforma de ação coletiva para promover mudanças sociais positivas, através da sua voz de advocacia que lidera políticas inovadoras sobre proteção dos direitos das comunidades imigrantes, a melhora do acesso aos serviços para os recém-chegados, maior participação cívica e a mobilização dos membros para responder às necessidades das comunidades imigrantes. A NYIC promove divulgação e mobilização dos eleitores das comunidades para instigar o poder político dos imigrantes nas principais eleições locais, estaduais e federais, investindo em uma nova geração de líderes cívicos imigrantes (NYIC, 2020).

A Iniciativa de Desenvolvimento Econômico de Westminster (WEDI) foi fundada em 2006 pela Igreja Presbiteriana de Westminster, visando a melhora da qualidade de vida dos moradores de West Side Buffalo. Em 2015 a atividade foi expandida para toda a cidade de Buffalo com a intenção de demolir barreiras ao sucesso e às oportunidades da comunidade, instigando o desenvolvimento econômico, construção de comunidade e educação. WEDI tem a iniciativa West Side Bazaar, que é um bazar composto por vários fornecedores de alimentos e produtos autênticos, permitindo a muitos imigrantes, refugiados e pessoas de baixa renda alcançar seu sonho de abrir pequenas empresas, disseminar sua cultura e alcançar a autossuficiência (WEDI, 2020).

Arquidiocese de Caridade Católica de Nova York trabalha com Serviços de Imigrantes e Refugiados, com o objetivo de defender a dignidade dessa população e construir uma sociedade justa. Os serviços prestados são assistência jurídica, preparação para cidadania, suporte a menores desacompanhados, desenvolvimento de empregos, ajuda na aprendizagem da língua inglesa e educação cívica. Ajudam também os recém-chegados a achar um lugar seguro para morar, na reunificação familiar e apoio sobre como aplicar suas capacidades na cidade. O projeto abrange a cidade Nova York e o Vale do Baixo Hudson, e os condados de Westchester, Rockland, Sullivan, Putnam, Orange, Dutchess e Ulster. A Arquidiocese já ajudou 28.916 imigrantes e refugiados e 7.095 crianças desacompanhadas (Catholic Charities, 2020).

A Sociedade Hebraica de Ajuda aos Imigrantes (HIAS) é uma organização apartidária de proteção de refugiados fundada em 1881 e hoje trabalha em 16 países. Em 2015 abriu uma afiliada em NYC com o objetivo de fornecer serviços de reassentamento aos refugiados e asylees, sua equipe é formada por profissionais de diversas áreas e ex-refugiados e asilados, e atendem em oito idiomas. Os programas que estão atualmente em operação é o de Recepção e Colocação, que oferece os serviços de reassentamento inicial, dos primeiros 30 a 90 dias de chegada do refugiado, na área metropolitana de Nova York. O Emprego e Desenvolvimento da Força de Trabalho fornece treinamentos de curto prazo para ajudar na colocação do mercado de trabalho visando a autossuficiência econômica e social. E o programa de Assistência Especial, que ajuda os casos mais específicos como refugiados e asilados que são com condições médicas graves, pai solteiro ou se identificam como LGBTI. Em 2017 foi aberto um escritório no Condado de Westchester como um projeto modelo de reassentamento. A base é feita na colaboração entre congregações locais e grupos religiosos que formam as organizações anfitriãs, e acolhem os refugiados na integração na comunidade local (HIAS, 2020).

#### 5.4.2. Envolvimento de refugiados na sociedade

A Nova Coalização do Santuário (New Sanctuary Coalition NSC) é uma organização liderada por imigrantes de várias religiões fundada em 2007, para ajudar pessoas que estão no sistema de imigração

com o objetivo de equipar o imigrante com conhecimento necessário sobre o sistema jurídico, treinar e mobilizar cidadãos e líderes religiosos para apoiar na trajetória, e defender as mudanças necessárias no sistema. A Coalização compromete-se a criar um santuário quando um imigrante se sentir ameaçado, para que possa levar uma vida sem medo de perseguição baseado em seu status. O programa de acompanhamento encarrega-se disso, estabelecendo vínculos com a comunidade local e apoio emocional, além de um voluntário acompanhar o imigrante nas audiências nos tribunais de imigração, principalmente quando há o risco alto de deportação (Nova Coalizão do Santuário, 2020).

O Congresso dos Refugiados (Refugee Congress) é uma organização de advocacia apartidária, que visa promover integração e sentimento de pertencimento a todos os migrantes vulneráveis, sendo construída e liderada por ex-refugiados, requerentes de asilo e outros migrantes vulneráveis. Fundada em 2011, teve seu primeiro congresso sediado pelo ACNUR, com refugiados e requerentes de asilo. A organização conta com delegados nos 50 estados e no Distrito de Columbia, que informam e influenciam tomadores de decisão sobre práticas e políticas que afetam as comunidades, em nível local e nacional. Os delegados são voluntários que prestam serviço à comunidade local e a representa em questões políticas. Com o compartilhamento de informações e capacitação da comunidade, a organização constrói laços fortes entre a comunidade. A plataforma do Congresso conecta advogados em todo o território americano que compartilham idéias e boas práticas para a ajuda mútua na tomada de decisão sobre políticas e medidas. A nível nacional acontece a conexão entre o Congresso e os membros do Conselho de Refugiados dos EUA, mais organizações nacionais de reassentamento e advocacia, para o diálogo sobre as políticas (Congresso dos Refugiados, 2020).

#### 5.4.3. Relatos

“Meu processo de solicitação de refugiados levou menos de três meses, mas tenho amigos que levaram cerca de dois anos apenas para obter uma entrevista com o oficial de imigração. Alguns são detidos por meses e às vezes anos. Isso faz parte de questões que ainda precisamos abordar em nossos esforços para reformar o sistema de imigração. Os esforços da Housing Works em Nova York e o excelente trabalho que a Igualdade da Imigração continua realizando precisam ser apoiados e financiados, porque estão na linha de frente para salvar nossas vidas e nos proporcionar uma oportunidade para uma nova vida na América” diz Micheal Ighodaro, nigeriano. Micheal precisou deixar sua casa com 17 anos pois sua família não o aceitava por ser gay, então foi morar na rua e fez de tudo para sobreviver. Em 2012 participou de uma Conferência Internacional sobre Aids e uma organização de mídia americana publicou sua história, o que colocou mais atenção a ele, a ponto de por sua vida em risco. Ele mudou para Nova York sem dinheiro e sem planejamento sobre moradia, conheceu pessoas e essas amizades deram-lhe abrigo, até que conheceu o Housing Works, uma organização sem fins lucrativos com sede em Nova York. Na organização ele encontrou alojamento de emergência, assistência jurídica para entrar com o processo de pedido de asilo e seguro médico temporário. A moradia que lhe foi concedida logo começou a ficar com mais pessoas, ao passo que o número de requerentes de asilo por razões LGBT cresceu, e Micheal começou a auxiliar essas pessoas em um programa que em 2015 já tinha ajudado 40 requerentes de asilo, majoritariamente nigerianos. O programa ajuda com o processo jurídico, moradia, cuidados à saúde, tratamento para HIV e a parceria com a AVAC para erradicar a AIDS entre os africanos. Micheal trabalhou com a Housing Works e a Comissão Internacional de Direitos Humanos de Gays e Lésbicas em Nova York, e é membro de vários grupos de defesa do HIV / LGBT em toda a África (White House, 2015).

## 5.5. CONSIDERAÇÕES

Como a cidade mais populosa do país que mais reassenta refugiados do mundo adapta seu tecido para integrar as pessoas que precisam de proteção internacional? A busca pela resposta foi feita através das análises dos indicadores de integração.

O indicador cidadania ativa aponta uma mudança de paradigma nas políticas sobre a recepção e integração de refugiados no país a partir da governança do presidente Donald Trump. Sua estrutura política é caracterizada pela soberania nacional perante a elaboração e aprovação de leis, e com a mudança do discurso da atual presidência, as medidas de concessão de asilo estão mais restritivas. O que influenciou no discurso oposto do prefeito de Nova York, pró-imigração e pró-refugiados, que conseguiu a aprovação da cidade como santuário em 2017 e a criação de Leis Locais, visando proteger essas pessoas das medidas impostas por Trump. Essa caracterização deixa clara a autonomia da cidade na execução de medidas e programas com os refugiados, bem como a sua autonomia prevista pelo plano nacional sobre a quantidade de refugiados que a cidade pode reassentar sem sobrecarregar seus recursos. Enquadrando a política de NYC como integradora (Larrison *et al*, 2019) e com a relação entre a cidade e seus habitantes seguindo o conceito de Cidade Santuário (Darlin, 2017).

O estudo constatou uma forte conexão horizontal entre as governanças locais pela participação de NYC nas coalizações bipartidárias Cidades por Ação e Cidades pela Cidadania, e na Cúpula Mundial de Prefeitos, onde foram discutidas políticas de integração e boas práticas, visando uma estratégia melhor e bem colocada de acordo com as necessidades locais.

A promoção do acesso é feita em grande parte pelo Escritório de Reassentamento de Refugiados, por programas de integração e ajuda nos processos burocráticos em todas as esferas, inserção no mercado de trabalho, moradia, educação e processo jurídico de concessão da proteção. O indicador emprego mostra que mais da metade, 67.1%, dos refugiados em idade economicamente ativa estavam empregados em 2016, número abaixo da média americana que foi 73.7% no mesmo ano. Também demonstrou que 13% dos refugiados reassentados em NYC são empreendedores, sendo a maior taxa entre os imigrantes, e tendo maior que a taxa dos nativos, que foi de 9%. A governança apoia a inserção com cursos preparatórios e profissionalizantes, e fazendo a ponte entre as vagas e os perfis dos refugiados, por intermédio das Agências de Reassentamento.

O padrão de assentamento de Nova York foi altamente marcado pelos imigrantes à procura de emprego, com a instalação dessas pessoas nos bairros mais decadentes, sendo o Queens e o Brooklyn os bairros de maior concentração, ao ponto que em 2011 metade da população desses bairros era formada por imigrantes. O estado tem autonomia sobre a quantidade de refugiados que pode receber, e garante acomodação no primeiro mês. Após esse período o refugiado precisa procurar habitação e pode receber ajuda no processo pelas Agências de Reassentamento e no site da prefeitura. Em 2016 uma pesquisa mostrou que 57% das famílias refugiadas possuíam casa própria. O programa nacional Comunidades Preferidas também presta importante serviço de reassentamento, com uma ajuda extra aos refugiados com necessidades especiais. Em 2018, o Estado de Nova York tinha 1.281 refugiados reassentados, com 11% desse número da cidade de NY e o restante ao Norte do estado, onde o custo de vida é mais acessível. A cidade conta apenas com um abrigo público, com apenas 8 vagas, delegando a responsabilidade pela ajuda sobre o abrigo às organizações religiosas e da sociedade civil.

A pesquisa não encontrou dados suficientes para a análise do indicador de educação, o relatório anual da ORR não trouxe informações sobre os refugiados com idade entre 5 e 18 anos e a porcentagem de matriculados nas escolas, e não traçou perfil socioeconômico para a cidade de NY. A política nacional dita como obrigatório o ingresso de crianças de 5 a 18 anos na escola indiferente do status, e promove um programa de ajuda financeira para as escolas impactadas pela chegada dos refugiados.

O indicador das relações sociais aponta para o envolvimento dos refugiados na sociedade no âmbito jurídico, com organizações para ajudar essa população na legalização dos processos. O que demonstra a preocupação com a legalização para todas as pessoas não nascidas em solo americano, para que possam viver sem medo de perseguição na cidade e acessar todos os serviços. Preocupação essa que é em menor escala na cidade de NY devido seu status de Cidade Santuário. A pesquisa encontrou apenas um relato de refugiado sobre sua experiência em NY, e demonstrou grande dificuldade em relação à moradia.

A participação dos refugiados e imigrantes nas discussões políticas, e as políticas voltadas à não criminalização e defesa por direitos e oportunidades para integração na comunidade, caracterizam NYC seguindo o modelo de integração interculturalista (Collet *et al*, 2017).

# 6

## ESTUDOS DE CASO BERLIM

### 6.1. BERLIM

A Alemanha apresenta um número crescente de refugiados nos últimos anos, de acordo com o relatório Tendências Globais em 2018, ao final do ano o país tinha 1.063.800 refugiados. Desse número mais da metade são sírios (532.100 pessoas), e outros países de origem são o Iraque (136.500), Afeganistão (126.000), Eritreia (55.300 pessoas), República Islâmica do Irã (41.200 pessoas), Turquia (24.000 pessoas), Somália (23.600 pessoas), Sérvia e Kosovo (9.200 pessoas), Federação Russa (8.100 pessoas), Paquistão (7.500 pessoas) e Nigéria (6.400 pessoas) (ACNUR, 2019a).

O país é o terceiro maior do mundo a receber pedidos de asilo, recebendo 161.900 solicitações em 2018. Houve uma queda desde 2016, onde naquele ano foram 722.400 pedidos, e 198.300 pedidos em 2017, mas o número ainda é consideravelmente alto. O número maior de pedidos é de pessoas sírias, um número muito grande dos pedidos foi feito por crianças desacompanhadas (4.100 crianças). Em 2020 a Alemanha irá fornecer 5.500 vagas para o programa de reassentamento da UE, admitindo pessoas do Egito, Jordânia, Quênia, Líbano, Nigéria e Turquia. Reassentamento, nesse contexto, é receber e integrar os refugiados em sua sociedade, não necessariamente o reassentamento ocorre no primeiro país que concedeu asilo ao refugiado, como é o caso desse programa, onde a Comissão Europeia tem como objetivo criar 30.000 posições de reassentamento na União Europeia até dezembro de 2020.

A Alemanha foi um dos primeiros países a assinar a Convenção de Genebra para Refugiados em 1951 e o Protocolo de 1967. É membro do Comitê Executivo do ACNUR desde sua fundação em 1958. No final de 2015 liderou as negociações para um Plano de Ação entre a UE e a Turquia, a fim de readmitir requerentes de asilo que foram rejeitados, bem como a negociação de acordos parecidos com países vizinhos (Ilgit, Klotz, 2018).

### 6.2. CIDADANIA ATIVA

#### 6.2.1. Política Nacional de Migração – Alemanha

O sistema jurídico alemão desenvolveu uma política de asilo diferenciada após a Segunda Guerra Mundial, devido a carga histórica única do regime nazista, onde a constituição prevê o direito de asilo para pessoas fugindo de perseguição política, concedendo direito à cidadania aos descendentes dos alemães da Europa Oriental. Nos anos 1980 o país desenvolveu soluções administrativas para exigir um visto de entrada no país para os refugiados, e a proibição aos solicitantes de asilo de trabalho em

sua chegada. Até a década de 90 as organizações da sociedade civil tiveram um papel fundamental nas políticas alemãs. Após a reunificação da Alemanha, nos anos 1990, a lei foi modificada devido ao grande número de alemães procurando a entrada vindo da Europa Oriental e refugiados fugidos das guerras Balcãs. Foi removido o direitos de asilo para quem entrou na Alemanha por um país seguro ou não perseguidor, o que permitiu ao governo avaliar os pedidos e rejeitar automaticamente as pessoas que vieram de países que poderiam dar proteção e abrigo, gradualmente aumentando o alcance dessa regra por acordo bilaterais com países vizinhos. As responsabilidades sobre a elaboração das políticas continuaram fragmentadas horizontalmente entre diferentes departamentos governamentais (Secretaria da Educação, Assuntos Sociais e Interior), e com os diferentes níveis de governo (nacional, estadual e local). Atualmente a política encontra tendências contraditórias, há maior abrangência sobre sua interpretação de reconhecimento para o status de refugiado para situações de perseguição de grupos não estatais, e a facilitação à residência e ao emprego para o refugiado. Entretanto, expandiu o círculo de países seguros, incluindo Sérvia, Bósnia-Herzegovina, Macedônia, Kosovo e Albânia, aumentando a lista para a deportação direta. Em 2005 foi decretada a primeira lei de imigração, com um plano nacional de integração e diálogo com imigrantes muçulmanos, marco importante para a coerência política entre os diferentes níveis do governo. Impulsionada também pela Conferência Federal Anual dos Comissários de Integração, onde os comissários dos três níveis de governança discutiam e elaboravam as políticas, contando também com pesquisas do Escritório Federal de Migração e Refugiados (BAMF), que identificava áreas problemáticas e assim intensificava as políticas quando necessário (Collett *et al*, 2017; Ilgit, Klotz, 2018).

A Alemanha hoje possui três formas de proteção de asilo e refugiados, a primeira é sob o reconhecimento de acordo com a Convenção de Genebra de 1951, a segunda é sob o direito de asilo de acordo com a constituição, definido pelo Artigo 16a, e a terceira é sob proteção subsidiária. Todas as formas possuem diferentes pré-requisitos para o recebimento do status e diferentes direitos concedidos. O enquadramento de acordo com a Convenção de 1951 já foi dito anteriormente, e sua diferença para a segunda forma são as diferentes bases legais, sendo a segunda definida pela constituição alemã (ACNUR, 2020d).

A constituição alemã concede asilo a quem é vítima de perseguição política, presumindo que haja perigo para a vida do requerente e membros da família, prisão ou outras violações da dignidade humana com base na raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertencimento à um grupo social específico, provenientes do Estado ou de um grupo que estiver suprimindo o Estado, e impeça que o mesmo proteja seus cidadãos. Porém só o concede se o indivíduo não chegar de um terceiro país que seja considerado seguro, como por exemplo todos os países da União Europeia, Noruega, Suíça e países vizinhos; e a perseguição política sofrida seja específica, a condição não se aplica a quem sofre a consequência generalizada da guerra ou desastre natural. O asilo não é concedido se houver no país de origem do requerente, um lugar seguro em que possa pedir ajuda. Por esses motivos o número de pessoas a quem o asilo é concedido é muito baixo, e se o caso for positivo a autorização de residência é válida por três anos, podendo ou não ser renovada. Para receber residência permanente o requerente precisa falar alemão e se autossustentar, podendo ser aplicado após o período de 3 anos no país com nível avançado da língua, ou 5 anos para o nível básico (ACNUR, 2020d).

A proteção subsidiária é concedida se o indivíduo sofrer por graves danos proveniente da violação de seus direitos humanos, no país de origem, como integridade corporal, pena de morte e tortura. Também se aplica aos perigos gerais consequentes de guerra, quando há o risco de morte ou ferimentos graves. A autorização de residência é concedida por um ano, podendo ser prorrogada por mais dois se a situação não tiver melhorado no país de origem. A residência permanente só pode ser

concedida depois de 5 anos, e com a autossuficiência do requerente e domínio da língua alemã (ACNUR, 2020d).

O pedido de asilo é feito em solo alemão, pela solicitação formal no Escritório Federal (BAMF), onde o requerente recebe uma autorização de residência temporária que permite a permanência na Alemanha durante o processo de concessão, e dá direito a serviços básicos. O requerente é encaminhado ao centro de recepção inicial mais próximo, é então registrado no sistema e tem sua condição física avaliada. Após o cadastro o requerente é relocado para um dos 16 estados federais, através do sistema de cotas, “Königsteiner Schlüssel”, que distribui os indivíduos de acordo com porcentagens fixas de forma contínua. Os estados federais administram uma central de recepção inicial que após feito o cadastro, encaminha o requerente para um dos municípios disponíveis, onde a distribuição também funciona à base de cotas. A resposta chega por escrito, portanto, o requerente precisa ter alojamento (ACNUR, 2020d).

A República Federal da Alemanha é formada por 16 estados federais, e desses 15 estados estabelecem seus próprios programas de admissão humanitária, sendo a responsabilidade pelas políticas de integração altamente fragmentada entre o governo nacional, os estados e as cidades, com mandatos fortemente articulados e estruturas formalizadas para a entrega da lei geral (Collett *et al*, 2017). O foco do estudo de caso é sobre o programa de Berlim.

#### 6.2.2. Política Local de Migração – Berlim

Historicamente, Berlim está ligada à migração desde o século XVII e XVIII, quando ofereceu refúgio aos protestantes perseguidos na França, e mais tarde pela imigração das regiões orientais da Prússia. Após a Segunda Guerra Mundial, com a divisão de Berlim em quatro zonas de ocupação, as políticas de imigração foram moldadas em ideologias opostas, onde as políticas do leste foram amplamente controladas e regulamentadas. A partir da década de 1950, a Alemanha e Berlim Ocidental aplicou medidas de expansão industrial privada, recrutando mão de obra pouco qualificada e barata. Entre os anos 1950 e 1970 a maior parte dos migrantes de Berlim eram de nacionalidade turca, polaca e russa, comumente chamados de trabalhadores convidados, recrutados no exterior durante o *boom* econômico dessas décadas, com a perspectiva pela governança dessas pessoas retornarem ao seu país de origem depois da expiração do contrato de trabalho. Os municípios e entidades do terceiro setor envolveram-se como atores chave para facilitar o acesso ao trabalho, educação e a abertura intercultural da Alemanha. Em 1970, Berlim Ocidental instalou o primeiro Comitê de Coordenação de Assistência a Trabalhadores Estrangeiros, e dois anos depois a municipalidade fez uma análise sobre a integração dos trabalhadores estrangeiros e sua família na sociedade. Em 1973, após a crise do petróleo, o governo ocidental proibiu o recrutamento de trabalhadores, resultando no êxodo de 11 milhões de pessoas (das 14 milhões que haviam entrado no país pelo perfil trabalhista), marcando a mudança de orientação das políticas trabalhistas para reagrupamento familiar, moldando o discurso das políticas de imigração e integração, atingindo seu pico de repatriação na queda do Muro de Berlim e desintegração da União Soviética. No final dos anos 1980 Berlim teve um grande fluxo de refugiados que buscavam asilo da antiga União Soviética, Polônia e Iugoslávia, além dos curdos do Iraque e Turquia. Em 1980 criou o Comissário para Integração e Migração, para institucionalizar questões referentes à temática e ajudar nesse novo fluxo, sendo que no final de 1989, 4.9 milhões de pessoas de nacionalidade estrangeira viviam na Alemanha (OCDE, 2018b).

As políticas de integração de Berlim até então foram lançadas a nível federal, e seguiu até os anos 2000, quando o governo nacional avançou sobre essas políticas, com o Plano de Integração Federal. Em 2015, 72% dos migrantes que moravam em Berlim eram europeus, desses quase a metade, 46%,

tinha sua origem dos países Turquia, Polônia e Rússia. As políticas governamentais são tradicionalmente integradoras, porém a cidade hoje possui uma disparidade grande entre as pessoas com histórico de migração e pessoas nascidas na Alemanha, como por exemplo a taxa de emprego entre a população de Berlim que varia até 20% de acordo com sua nacionalidade. Os altos números de pedidos de asilo recebidos a partir de 2015 alterou a forma e capacidade de resposta da cidade, os procedimentos administrativos ligados à recepção e integração de refugiados precisaram ser adaptados, e uma reflexão sobre a integração dos imigrantes que já estavam na cidade, precisou ser feita com mais atenção. Com esse contexto, a temática dos refugiados foi colocada novamente na agenda política e foi acrescentada novas medidas às existentes com o foco na participação igualitária de toda a sociedade. Planos Piloto de Integração foram lançados bem como iniciativas que abriram oportunidades de maior interação entre todos os envolvidos (OCDE, 2018b).

Berlim possui duplo status, o de cidade e o de estado federal, o que lhe garante diversos mecanismos de coordenação vertical e fluidez na administração entre cidade-estado federal, trabalhando com uma gestão participativa entre todas suas unidades de governança, para que não haja discordância sobre os objetivos e prioridades. Dada sua importância, Berlim participou da formulação dos Planos de Integração Nacionais, e uma vez por ano da Conferência dos Ministros de Integração dos Estados, com o objetivo sobre a coordenação de formulações de políticas de integração em todos os níveis de governo, e discussão dos desafios atuais para adaptações de medidas políticas. Ao nível local, a cidade é membro do Dia Alemão das Cidades, Associação Alemã das Cidades e Municípios e Dia Alemão dos Condados, todas organizações visam facilitar o intercâmbio de informações sobre governança local e regional, e ajudar na coordenação da governança multinível para a integração de migrantes (OCDE, 2018b).

O principal documento político da cidade que rege as medidas de integração é a Lei de Participação e Integração (PartIntG) formulada em 2010, sendo a primeira da Alemanha, fornece uma estrutura que define as tarefas e medidas intersetoriais com princípios orientadores da abertura intercultural e participação igualitária da sociedade. Para aumentar a participação da sociedade na administração de Berlim, foi instalado o Conselho Consultivo Estadual sobre Migração e Integração, atuando como um órgão consultivo na tomada de decisões políticas e como um representante permanente de migrantes. A lei atribui um comissário para a integração e migração, onde os cidadãos podem expressar suas preocupações, obter conselhos e sanar dúvidas com essa pessoa de referência. Desde 2015 a cidade abriu um escritório de coordenação para organizar o envolvimento da sociedade civil com os diferentes departamentos da governança local, com o objetivo de ajudar os refugiados a entender os serviços prestados pelos atores, com uma visão global sobre o processo e os serviços disponibilizados (OCDE, 2018b).

Em 2013 foi criado na cidade um programa de admissão aos sírios, e em 2017 para iraquianos. Sendo assim, além dos refugiados encaminhados à Berlim pelo sistema de cotas “Königsteiner Schlüssel”, são aceitas como refugiadas pessoas dessas duas nacionalidades, que tiveram que fugir de sua residência, ainda presentes em seu país de origem, ou nos países vizinhos da Síria (Líbano, Turquia, Jordânia, Iraque), vizinhos do Iraque (Irã, Jordânia, Kuwait, Arábia Saudita, Turquia e Síria) ou no Egito. É preciso que tenham membros da família de primeiro ou segundo grau com residência principal em Berlim ou Brandemburgo, além de já obter autorização de residência temporária ou permanente na Alemanha. Também é pré-requisito ter uma renda correspondente ao status social, precisam de um salário líquido de \$ 2.310 euros pessoas solteiras, \$ 3.200 euros para pessoas casadas e \$ 3.626 euros para casadas com um filho, dinheiro esse dado como prova da condição de cobertura dos custos, principalmente de acomodação, a ser responsabilizado pelo requerente ou pelo parente residente em Berlim. O processo é feito online (ACNUR, 2020d).

Alemanha estabeleceu mentores de integração, conectando os recém-chegados com os alemães, nas instituições de saúde, educação e centros de juventude. Esses mentores acompanham os refugiados em compromissos governamentais, escolas ou aconselham sobre onde buscar determinada ajuda e serviço. Em Berlim o programa piloto de integração funciona desde 2013 em todos os distritos, pelo Departamento de Integração, Trabalho e Assuntos Sociais do Senado, implementado com a cooperação de doze distritos de Berlim e é empregado por um total de 19 organizações independentes. O programa inclui oferta abrangente de acompanhamento e *coaching*; qualificação básica de 150 horas como componente básico de trabalho; algumas vagas de emprego em parceria com a Previdência Social; e oportunidade de *network*, envolvendo o público alvo de refugiados e de imigrantes que moram em Berlim há muito tempo. Em 2018 o programa começou a ajudar no arrendamento de apartamentos e na garantia da qualidade dos mesmos. O projeto cumpre uma função importante de ponte social, facilitando a participação dos imigrantes em todas as áreas da sociedade, apoiando instituições sociais, serviços especializados e autoridades tornando Berlim acessível a todos (Berlim.de, 2020). Berlim também desenvolveu um sistema de apoio aos recém-chegados, solicitantes de asilo, refugiados e migrantes em pontos fixos de entrada da cidade, o Welcome Center Berlin e o Welcome-to-Work Offices, com fácil acesso à informações legais, de moradia, vida cotidiana, trabalho e educação, serviços móveis de aconselhamento educacional (Berliner Bildungsberatung MoBiBe), e guias de integração com estreita cooperação entre os serviços públicos (OCDE, 2018b).

Berlim aprovou um Plano Diretor de Integração e Segurança em 2016, constituindo-se em uma estrutura holística para a integração, desde o primeiro dia até a instalação do indivíduo. O Plano é elaborado baseado em experiências passadas e erros cometidos, deixando clara a importância dos migrantes na participação social, cultural, ocupacional e a reestruturação do processo de assentamento bem com suas habitações, além de medidas de cooperação entre vários níveis de governança. O Plano foi atualizado em 2018 por um processo consultivo abrangente, incluindo o ponto de vista de migrantes, refugiados e outras partes relevantes, e o Plano passou a incluir um mecanismo de avaliação focado nos indicadores. O Plano assume oito etapas para uma integração bem-sucedida:

1. Chegada, registro e provisão de benefícios para os refugiados;
2. Assistência médica;
3. Acomodação e espaço habitacional;
4. Ofertas de idiomas e educação;
5. Integração ao mercado de trabalho;
6. Segurança;
7. Sociedade urbana integrada e aberta;
8. Participação ativa dos refugiados na vida social e cultural.

Na chegada todos os refugiados recebem um pacote de informações e orientações iniciais, com regras da sociedade, contatos para suporte, ofertas de curso de integração e língua, e atendimento especial às mulheres e LGBTI (Berlim.de, 2016; OCDE 2018b). Em 2018 essa estrutura política expandiu-se no Conceito de Integração e Participação dos Refugiados, com o envolvimento de todos os departamentos da cidade, incluindo associações de refugiados, para um processo de consulta e intercâmbio de informações sobre as necessidades e ponto de vista dessa população, com o objetivo de desenvolver ideias e boas práticas para as políticas da cidade (OCDE, 2018b).

### 6.2.3. Direitos Concedidos

O requerente tem direitos e deveres antes e depois de receber o status de refugiado. Durante o processo é obrigatório viver em um centro de recepção inicial por seis meses, onde há o suporte de alimentos e

roupas, depois é responsabilidade do requerente encontrar moradia; não é permitido viajar pela Alemanha sem autorização nos primeiros seis meses; assistência médica é limitada à tratamentos para casos agudos de doença e dor, sem restrição para gravidez, vacinação e exames importantes. Pela Lei de Bem-Estar Social da Alemanha para requerentes de asilo, há o apoio financeiro em algumas situações, com o ajuste no valor para que o receba em equidade aos alemães em 15 meses. É provido um curso de integração uniforme com 900 horas de duração para os candidatos da Eritreia, Iraque, Irã, Síria e Somália, contendo curso de idioma, aulas sobre o sistema jurídico alemão, valores, cultura e história. As creches e educação infantil é provida pelo escritório de assistência social, onde há aulas de boas-vindas para transmitir o básico do idioma antes das crianças ingressarem nas aulas regulares. Durante os três primeiros meses do processo não é permitido trabalhar, bem como enquanto estiver morando no centro de recepção, e para aceitar uma proposta de trabalho é preciso uma autorização da Agência Federal do Trabalho, sendo vetado o trabalho por conta própria, e há proibição do trabalho para asilados dos países Albânia, Bósnia e Herzegovina, Gana, Kosovo, Macedônia, Montenegro, Senegal e Sérvia (ACNUR, 2020d).

Após o reconhecimento do status de asilo o refugiado não pode mudar a residência de estado nos primeiros três anos de concessão, mas pode andar livremente pelo país. Para sair do território nacional é necessário um documento especial de viagem para refugiados. Caso o refugiado retorne ao seu país de origem, é lhe retirado o status. O status concede direito ao seguro saúde sem restrições, com os custos pagos pela assistência social, e disponibilização de ajuda financeira caso o refugiado não seja autossuficiente, para cobrir necessidades básicas de acomodação, comida, cuidados médicos e transporte público. É concedido autorização para trabalhar sem restrições, não sendo necessária permissão da Agência Federal do Trabalho (ACNUR, 2020d).

#### 6.2.4. Números de Autorização de Residência e Cidadania Concedida

Segundo o relatório de monitoramento de migração feito pelo centro de pesquisa do Escritório Federal de Migração e Refugiados (BAMF), relacionado ao primeiro semestre de 2019, o mais recente disponível, foram concedidas 277.976 autorizações de residência por razões internacionais, humanitárias ou políticas, onde se enquadram os refugiados, com 5.393 pedidos de residência novos para o mesmo período. Anterior a 2019, deram-se entrada a 272.583 pedidos. Sobre as nacionalidades a quem a autorização de residência foi concedida, em primeiro lugar é a Síria com 26.5% (196.932 autorizações), Turquia com 7.2% (53.651 autorizações) e Afeganistão com 4.6% (34.282 autorizações). Berlim concedeu 58.718 autorizações, mas o relatório não distingue os status dos requerentes, se a finalidade foi por razões de migração laboral, educacional, familiar ou asilo (BAMF, 2019). Em Março de 2020, último dado apresentado no site do BAMF, 7.120 pedidos formais de asilo foram submetidos ao Escritório, totalizando 56.223 casos pendentes, sendo as nacionalidades com mais solicitantes da Síria, Iraque, Afeganistão e Turquia (BAMF, 2020).

### 6.3. ACESSO

#### 6.3.1. Emprego

A lei trabalhista alemã é desigual perante status e país de origem. Os requerentes de asilo de países de origem segura não têm acesso ao mercado de trabalho durante todo seu processo, os requerentes de outros países podem enfrentar impedimentos de 6 a 24 meses pelo estado, tempo este variando de acordo com a permanência no centro de recepção inicial. O tempo máximo de permanência no centro é de 6 meses para a maioria dos requerentes, porém o estado pode impor a obrigação por 24 meses caso

julgar necessário. Também é vetada possibilidade de trabalhar independente ou como empreendedor, pois para tal é necessário o título de residência regular, o qual os requerentes não têm durante o processo. Após a saída do centro de recepção inicial, o requerente de asilo tem acesso ao mercado de trabalho, mas com restrições, sendo necessário fazer a solicitação para autorização de emprego, incluindo na solicitação uma prova de oferta de trabalho concreta, ou seja, uma declaração do empregador com o detalhamento da atividade (AIDA, 2020b).

Após 15 meses do pedido de asilo e emissão da autorização de residência, o centro de emprego faz uma revisão de prioridade sobre a oferta de trabalho apresentada pelo requerente, para saber se há outra pessoa mais qualificada para posição, com melhor status em termos de regulamento trabalhista, como um cidadão alemão ou um imigrante com autorização de residência segura. Há também a revisão sobre as condições de trabalho, verificando o respeito às leis trabalhistas e a correspondência da remuneração salarial com os padrões regionais, depois dos 15 meses a revisão não é obrigatória. A média de tempo para inserção no mercado de trabalho é de 3 meses, mas não há estatísticas sobre o número de requerentes de asilo empregados e desempregados disponíveis, pois os dados não diferem os desempregados com base no estatuto jurídico, apenas por nacionalidade (AIDA, 2019b).

Os Centros de Informações Vocacionais (BIZ) são distribuídos pelo território nacional, disponibilizando informações sobre as profissões do país, qualificações necessárias e vagas disponíveis. Também há um site da Agência Federal de Emprego que também ajuda no processo. Aprender o alemão é tido como ação prioritária para integração e inserção no mercado de trabalho. Algumas empresas dão treinamento profissionalizante para o ingresso em certas vagas, de dois a três anos, mas devido ao tempo de residência do refugiado ser incerto, os empregadores em potencial hesitam em contratar pelo risco considerável da não conclusão da formação e consequentemente do investimento na empresa (AIDA, 2019b). As autoridades alemãs estão intensificando seus esforços para flexibilizar mais o mercado de trabalho aos refugiados. Berlim desenvolveu o programa “Intervenção Precoce”, incorporado na rede de sindicatos, câmaras de comércio e empresas, identificando os requerentes de asilo qualificados no processo da aquisição do status legal, ajudando-os a ingressar rapidamente no mercado de trabalho. A seleção é feita baseada no país de origem, priorizando os refugiados com previsão maior de concessão do status, que seria a Síria, Iraque e Afeganistão, critérios motivacionais, educacionais e de linguagem. As vagas variam entre advogados, médicos, engenheiros, construtores, entre outros. O programa oferece aulas de alemão, apoio o reconhecimento das qualificações e oferece ajuda para estabilização pessoal em relação à moradia ou psicológica, além da orientação nas fases de solicitação de emprego (Conselho da Europa, 2020).

A Alemanha está abrangida pela rede de países que assinaram a Declaração de Saragoça, e por tanto tem seus dados contabilizados pela Eurostat, discernidos pelos indicadores. A inserção no mercado de trabalho pode ser medida pelas:

- A taxa de atividade regional, que informa o número de pessoas economicamente ativas (20 a 64 anos) expressa como uma porcentagem da população total (de mesma faixa etária). Essa taxa variou de acordo com a cidadania, sendo que em 2018 a porcentagem para pessoas economicamente ativas nacionais era de 78.7%, enquanto para cidadãos de outros estados-membro era de 82.9% e cidadãos de fora da UE era de 69.7%. Na Alemanha, a taxa de atividade regional para os nacionais foi maior que a média da UE, chegando a 84.5%.
- A taxa de emprego é definida como a parcela da população em idade ativa que estão empregadas, em 2018 a taxa registrada para nascidos nativos foi de 82.2%, de 80.4% para os nascidos dentro da UE, e 65.9% para nascidos fora da EU. Demonstrando uma grande disparidade entre a porcentagem dos imigrantes com os nativos e os nascidos dentro dos estados-membro da UE.

De acordo com o estudo de caso feito sobre Berlim pela OCDE em 2017, os migrantes trabalhavam em maior parte nos setores industriais, com 32.6% trabalhando com vendas e trocas, reparos de automóveis, transporte e armazenamento, acomodação e restauração; e 23.1% trabalhavam com comunicação e informação, atividades financeiras e de seguros, setor imobiliários, administrativo e atividades técnicas. Estavam empregados em 2017, na cidade de Berlim, 74.4% de nativos e 54.6% de migrantes, o último sendo abaixo da média federal, de 64.6% de migrantes empregados. Estavam desempregados 7.2% dos nativos e 17.1% dos migrantes, os dois números acima da média federal, na qual os nativos apresentam 4% e os migrantes 7.8% de desemprego. As taxas das pessoas sobre o risco de pobreza, ou seja, renda abaixo da necessária para as necessidades cotidianas básicas e com risco de pobreza, para nativos é de 10.6%, e para migrantes é de 28.1% (OCDE, 2018b).

Berlim lançou uma campanha direcionada aos empregadores, incentivando-os a contratar refugiados, publicando outdoors com o slogan “Refugiado não é um emprego”, e apoiou feiras de procura de emprego para refugiados e migrantes (OCDE, 2018b).

### 6.3.2. Moradia e Padrão de Assentamento

A primeira morada do refugiado ou do requerente de asilo, é o centro de recepção inicial, como já explicado anteriormente. Não há um padrão de acomodação para esses centros, embora haja diretrizes acordadas entre os estados, muitos desses centros são adaptações de quartéis do exército. Alguns prédios foram construídos após a crise de 2015, o que contrasta a qualidade das instalações, salas médicas e salubridade, bem como a localização na cidade, com algumas instalações isoladas e outras em áreas centrais. A Lei de Recepção Baden-Württemberg estabelece que os requerentes de asilo devem ter 4.5m<sup>2</sup> de área útil. Um quarto típico do centro tem de 2 a 4 camas, mesa e cadeiras, e cada residente com um armário (AIDA, 2019).

Após o período obrigatório nos centros, o refugiado é encaminhado à moradia sob a responsabilidade municipal, não havendo um padrão de acomodação, podendo ser outra estadia coletiva em antigos quartéis do exército, apartamentos vazios ou contêineres. Há permissão para o refugiado arrendar sua acomodação, mas devido ao valor alto torna-se uma ação inacessível, levando a uma situação na qual os refugiados permanecem nos centros coletivos, mesmo sem a obrigação de fazê-lo. A descentralização dos refugiados é mais comum em algumas áreas que outras, a depender da situação do município (AIDA, 2019).

Em Março de 2018, 1.500 requerentes de asilo abrigavam-se em acomodações emergenciais temporárias em Berlim, ou seja, lugares com espaço privado limitado e usualmente sem infraestrutura apropriada, como cozinha e banheiros. No pico de chegadas, anos 2015 e 2016, houve a necessidade de acomodações rápidas, sem tempo de os contratados para as obras passarem por verificações de qualidade, resultando algumas vezes em ambientes que não cumpriam padrões básicos de salubridade. Passado o pico, a municipalidade estabeleceu um grupo de trabalho para verificar os espaços e ajustou o processo de licitação para garantir qualidade. Com o alto número de pessoas, as habitações com preços acessíveis são cada vez mais escassas. Os distritos econômicos mais fracos de Berlim apresentam fortes concentrações de migrantes, motivados pelos preços mais baixos e disponibilidade de moradias sociais, e pela presença de parentes ou comunidade migrante de mesma etnia. A principal abordagem da cidade para melhorar a situação é aumentar o estoque de habitação social, e a concessão de subsídios aos proprietários que constroem novos projetos habitacionais, em qualquer lugar da cidade, com a finalidade de arrendar às famílias de baixa renda por valores justos (OCDE, 2018b).

Em 2016 foi lançado o programa habitacional Tempohomes, que construiu casas temporárias em estruturas de contêineres em vários locais da cidade, destinando seu uso aos refugiados pelo período de três anos a contar do início da operação. As casas pertencem ao Estado, bem como o terreno. Até 2020 foram construídos os complexos de Tempohomes em 17 localidades, com o total de até 5.300 lugares, sendo planejados em residências individuais, duplas ou quádruplas, a depender da situação do terreno. Uma vila é composta por 8 edifícios, cada um com 8 unidades residenciais que abrigam até 4 adultos, um prédio administrativo, um de suprimentos e uma portaria, abrigando até 256 pessoas em uma vila modelo. A maior localização tem 1.000 lugares, composto por 4 vilas, construída em Tempelhofer Feld. Os apartamentos possuem 13m<sup>2</sup> de área útil, com uma sala, cozinha, banheiro e um quarto, equipados com mobiliários essenciais e utensílios domésticos, com uma lavanderia instalada em área comum. O prédio de suprimentos conta com área de lazer, salas de reunião e computadores para estudo. Além de área de recreação externa aos edifícios. A segurança é feita 24h pelo departamento de Polícia (Berlin.de, 2020a).

Os locais implantados foram definidos pelo Departamento de Finanças em conjunto com os distritos que possuíam os terrenos do governo. Os distritos onde são implantadas as vilas são patrocinados pelo Estado e tem a obrigação de coordenar o trabalho de apoio aos refugiados, coordenar sua chegada, prover informações sobre o bairro, moderar e promover eventos entre comunidade local e refugiados para sua integração. Além de adaptar as creches e escolas do distrito para ter as aulas de boas-vindas às crianças refugiadas (Berlin.de, 2020a).

Neukölln é um distrito de Berlim, que é considerado pelo Conselho da Europa como bairro intercultural. Localizado em uma das regiões mais pobres da cidade, com infraestrutura social fraca e em conflitos com problemas sociais, educacionais e econômicos, funcionou como um ímã para os imigrantes pelo baixo preço das habitações. A chegada de refugiados foi na década de 1970, com o conflito no Líbano e na Palestina, a região tornou-se um porto seguro para imigrantes do Oriente Médio. Muitos sírios viajam de volta ao seu país ao entrar na rua Sonnenallee, na região entre Hermannstraße e Wildenbruchstraße, pelos restaurantes e lojas típicas. A rua também funciona como pólo de empregos para imigrantes que não falam alemão ou não conseguem se inserir no mercado de trabalho alemão. A "Avenida Sun" ficou conhecida como "Pequena Beirut". O distrito atualmente tem como um todo 329.917 pessoas, dessas 85.300 são imigrantes (25%). Desde 2004 funciona um conselho consultivo para a integração fazendo a ponte entre as necessidades do distrito com a municipalidade. E em 2011 estabeleceu no local um comitê de integração (Berlin.de, 2020b; Conselho da Europa, 2020).

O site oficial de Berlim disponibiliza um mapa com a distribuição geral atual de refugiados nos distritos de Berlim, a cidade tem 20.085 pessoas refugiadas no total, sendo Lichtenberg o distrito que mais as recebe, com 16.39% dessa população (3292 pessoas), seguido de Marzahn-Hellersdorf, com 13,34% (2680 pessoas), como mostra o gráfico abaixo.

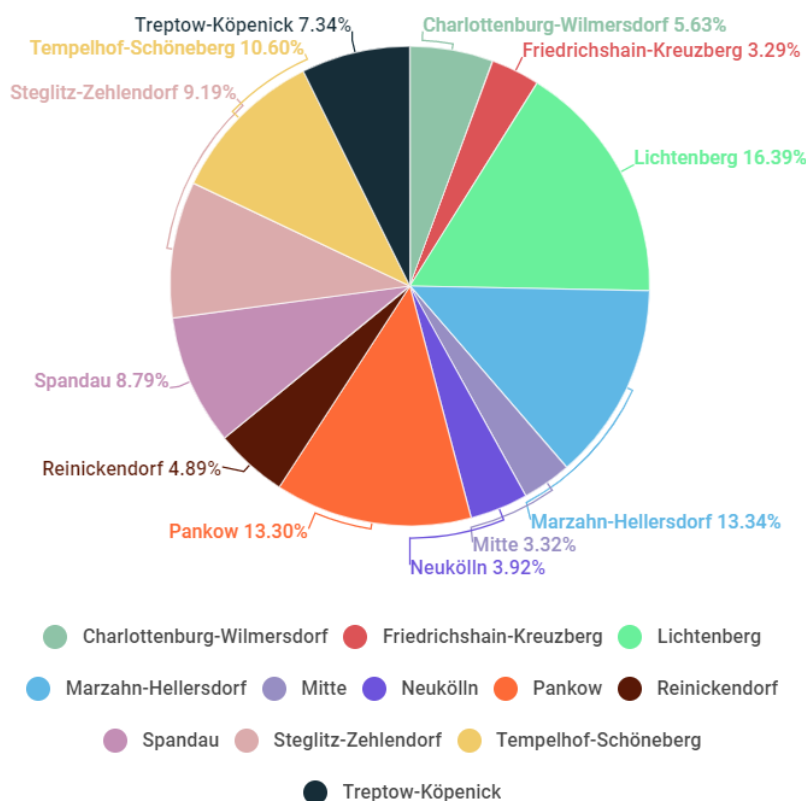


Fig. 5: Distribuição de refugiados em Berlim

Fonte: Berlim.de (2020c).

Visando a interação entre todos os bairros e a coesão social, foi implementada a iniciativa federal Cidade Social, um programa participativo para estabilizar e melhorar os bairros desfavorecidos no âmbito social, econômico e urbanístico. O programa combina festividades sociais locais com mudanças na infraestrutura urbana, transformando os espaços em lugares mais atraentes para o descanso e lazer, pelo aumento de vegetação e espaços abertos, promovendo o intercâmbio intercultural pela inclusão de todos os grupos residentes na área (OCDE, 2018b).

Algumas iniciativas tentam prover mais ajuda aos refugiados, com apoio organizacional de busca por acomodação e na mediação com os proprietários contra o preconceito e reservas aos refugiados. Um exemplo é a plataforma “Refugiados bem-vindos”, que atua desde 2014 em toda a Alemanha, como uma ponte entre cidadãos que querem ajudar os refugiados e os refugiados que precisam de ajuda, referentes à habitação. As pessoas se cadastram na plataforma, que é uma iniciativa privada, com o que dispõe (quarto ou ambiente) e o que precisa (número de pessoas a serem abrigadas), os voluntários fazem a conexão entre os perfis e ajudam no encaminhamento do refugiado ao alojamento disponível. A iniciativa ajuda financeiramente na renda da acomodação proposta e visa contribuir para acabar com a descentralização política das acomodações e a automática exclusão dessa população, criando uma sociedade aberta, solidária e com convivência entre toda a sociedade (Conselho da Europa, 2020).

### 6.3.3. Educação

A língua alemã é considerada como elemento prioritário para a autorização de residência permanente, ingresso no mercado de trabalho e consequentemente ponto essencial para integração. O direito e obrigação ao estudo estende-se à todas crianças que residem na Alemanha, independentemente de seu status. O sistema educacional é a cargo dos estados federais, existindo algumas distinções nas leis e práticas, como por exemplo a obrigatoriedade do estudo até os 16 anos que prevalece em alguns estados, não aceitando alunos acima de 17 anos. Bem como a existência de programas de integração com aulas preparatórias da língua alemã antes do ingresso de crianças requerentes de asilos ou refugiadas na escola. Em 2016 houve movimentações de ONGs devido ao acesso à educação às crianças requerentes de asilo e refugiadas. Um dos motivos foi a não aceitação de crianças e jovens com mais de 17 anos, estavam impedidos de frequentar a escola, uma vez que elas precisavam de educação que não obtiveram em seu país de origem, ou então a finalização dos estudos para a aquisição do diploma. O único lugar em que elas podem receber alguma instrução é o centro de recepção inicial, e como um segundo motivo, as aulas dadas dentro dos centros para crianças e jovens serem curtas não os preparando bem para o ingresso em escolas regulares (AIDA, 2019).

O BAMF fornece estatísticas sobre os cursos de integração, a mais atual é no período do primeiro semestre de 2019. Do dia 01 de Janeiro à 30 de Setembro, foram emitidos 177 mil certificados de elegibilidade, 58% foram participantes mulheres, e as duas nacionalidades mais participativas foram a Síria e Romênia. O Escritório federal desenvolveu qualificações específicas aos professores para lidar com sensibilidade com os participantes traumatizados, e introduziu apoio social nas escolas (BAMF, 2019).

Os indicadores de Saragoça não apresentam dados específicos sobre a Alemanha referentes à educação no relatório da Eurostat.

## 6.4. RELAÇÕES SOCIAIS

### 6.4.1. Movimentos bottom up e organizações da sociedade civil

O Conselho Estadual de Migração e Integração, com posição legal desde 2010, é composto por sete representantes de associações de migrantes e autoridades municipais e distritais, com reuniões quatro vezes ao ano para discutir sobre assuntos relacionados à temática. O Conselho possui poderes de definir a agenda política e desenvolver recomendações que são encaminhadas ao Estado e às associações interessadas, para a elaboração de leis. Outra prática bottom up é o Dia das Cidades da Alemanha, onde Berlim troca informações com outras cidades alemãs sobre medidas de imigração, integração e refugiados. A cidade também é membro do Círculo Comunitário de Qualidade na Política de Integração, onde há o intercâmbio de boas práticas de integração entre os comissários locais, instituições de pesquisas, fundações e o Ministério do Interior. Ambas práticas visam a discussão na esfera horizontal para a criação de leis de esfera vertical, no caso a criação pelo Estado Federal (OCDE, 2018b).

Um movimento bottom-up entre a municipalidade e a sociedade civil é o programa BENN, projetado para aproximar os bairros, integrar os refugiados na comunidade e resolver em conjunto os problemas do distrito, agregando valor social a todos. A iniciativa coopera com organizações sociais locais em 20 pontos da cidade de Berlim, promovendo o engajamento da população com a proposição de atividades, como feiras e festivais, horta coletiva para todos cuidarem, e incentivos à continuidade do planejamento das atividades pela comunidade. O grande desafio do programa é lutar contra o distanciamento social que aflige todas as camadas da população, independente do status, e criar o

sentimento de pertencimento ao local (Berlin.de, 2020c). A Polícia de Berlim criou uma unidade especial para apoiar a integração dos refugiados e migrantes, onde os policiais abordam essas pessoas em abrigos ou em espaços públicos, oferecendo seu apoio com o objetivo de evitar a radicalização e intolerância (Conselho da Europa, 2020).

Berlin Sharehaus Refugio, é um projeto de iniciativa do chefe de educação da Missão da Cidade de Berlim, desenvolvido em 2015 e inaugurado em 2017, cujo objetivo é viver e trabalhar com refugiados, compartilhando histórias, experiências e a vivência em uma comunidade criativa. Os residentes moram em uma parcela fixa de 12 a 18 meses, organizam a vida comunitária, administrando o café e um mercado, e desenvolvem trabalhos em conjunto e workshops. A casa possui três andares, que são arrendados por quartos privativos com banheiro e cozinha compartilhada, um andar tem estúdio onde artistas trabalham, e o porão que é reservado para bandas e oficinas. A iniciativa também ajuda a desenvolver um mosteiro na cidade, onde os hóspedes da casa podem encontrar paz. A visão do projeto é trocar os dormitórios caros ou isolados onde os refugiados moram por lugares em que possam reconstruir e trabalhar com a comunidade, fazendo parte de uma rede que se apoia com conhecimentos, trabalhos e recursos (Sharehaus, 2020).

Dê Algo de Volta à Berlim (Give something back to Berlin - GSBTB) é uma plataforma de voluntariados que ajuda no engajamento da comunidade imigrante em Berlim, reunindo alemães com a nova comunidade em projetos sociais, que são publicados na plataforma. A rede organiza eventos em bairros para que os refugiados conheçam sua vizinhança, instigando a participação cívica de todos (GSBTB, 2020). Wefugees é uma start-up criada em 2015 pela sociedade civil, onde os refugiados podem tirar dúvidas em uma plataforma online e quem responde às perguntas é a comunidade. Por parcerias com outras iniciativas para refugiados a plataforma cresceu e hoje tem 3.500 usuários por mês, e além da comunidade, a plataforma também trabalha com especialistas para responder corretamente as questões, e conta com voluntários tradutores para ajudar no entendimento das perguntas e elaboração correta das respostas à todas as etnias que a acessarem (Wefugees, 2020).

#### 6.4.2. Envolvimento dos refugiados na sociedade

Uma pesquisa feita em 2018, pelo BAMF, sobre os refugiados na Alemanha e seu nível de satisfação, levantou o questionamento de como avaliavam sua condição de vida para 4.321 adultos com perguntas e as avaliaram pelo nível de satisfação de 0 a 11. O resultado demonstrou que a maior parte dos refugiados, 74%, estavam amplamente satisfeitos com suas vidas em 2018, com média de 6.99, um pouco abaixo da média dos cidadãos alemães, que foi de 7.35. Por outro lado, 6% dos refugiados se sentiram pouco ou nada bem-vindos. No que diz respeito às influências sobre o resultado, os refugiados que tinham seu status reconhecidos, os casados, os empregados e com boa saúde ficaram mais satisfeitos que os requerentes de asilo, os refugiados solteiros, os desempregados e com problemas de saúde. Pessoas com mais contato com alemães também se mostraram mais satisfeitas. Além desses, o sentimento está particularmente relacionado ao medo da xenofobia e a frequência do sentimento de ser prejudicado devido sua origem, onde 35% dos refugiados estavam preocupados com a xenofobia, e a perspectiva da pesquisa é que o número aumente de acordo com o tempo de permanência no país. Constatando então que o nível de satisfação dos refugiados na Alemanha está relacionado à satisfação familiar, status de residência, emprego, situação de vida, saúde, à extensão dos contatos sociais com os alemães e a xenofobia. (BAMF, 2020).

Outra pesquisa publicada em 2019, também pelo BAMF, com perguntas aos refugiados que chegaram na Alemanha de 2013 a 2016, durante o ano de 2017, sobre o contato social entre eles e os alemães. Uma das perguntas foi sobre o tempo que os refugiados passavam em contato com os alemães, 46%

dos entrevistados responderam que várias vezes por semana ou diariamente, e 22% não fazem interação nenhuma. Houve diferença de interação de acordo com o gênero, os homens fazem 17% a mais de interação com os alemães, que as mulheres. Sobre os ambientes que geram a integração para os homens, 37% são no trabalho ou no treinamento profissional, 28% por vínculos de amizade e 21% na vizinhança. Para mulheres o contato no trabalho, treinamento e vínculos de amizade não são tão expressivos, principalmente mulheres africanas, que indicaram quase nunca ter contato com alemães. Foi perguntado sobre se o refugiado tinha alguém de confiança para dividir seus pensamentos e sentimentos, a pesquisa demonstra que os refugiados têm em média 2 pessoas com relações próximas, 14% não tinham ninguém, 30% tinham de 3 a 5 pessoas. E se eles se sentiam isolados socialmente, em uma escala de 1 a 5, a média foi 2.6, ou seja, entre sentir-se isolado socialmente raramente, para sentir-se às vezes. Os refugiados afegãos e do resto da África sentiram-se isolados com mais frequência. E os refugiados que moravam em casas compartilhadas se sentiram mais isolados que os refugiados que moravam em apartamentos não compartilhados. O sentimento de isolamento social aumenta o de não se sentir bem vindo na Alemanha e consequentemente aumenta o achismo da desvantagem por conta da sua origem. A pesquisa concluiu que a interação é muito importante na orientação e integração dos refugiados em seu novo ambiente, os contatos sociais transmitem informações sobre como as organizações da sociedade funcionam, como achar moradia e emprego, como o sistema de saúde funciona e até como conseguir benefícios da segurança social. Além mitigar conflitos e ajudar na coesão social. Pelo número de interações com as mulheres serem sempre mais baixos que os dos homens, é necessário traçar medidas integradoras com as mulheres, a fim de evitar sua estagnação social (BAMF, 2019).

A associação Querstadtein eV fundada em 2013, foi criada com o objetivo de iniciar um diálogo com pessoas que geralmente não são ouvidas, promovendo a comunicação igualitária e sem os filtros da mídia, com passeios guiados pela cidade de Berlim. No início do projeto os guias eram pessoas sem-teto, e a partir de 2016 começaram a organizar passeios pela cidade com guias refugiados, contando a história deles e a realidade sobre as pessoas que chegam à Berlim e seus obstáculos enfrentados como sua jornada, moradia e trabalho. Uma das excursões é sobre a chegada dos sírios, começando no primeiro restaurante sírio da cidade, Shaanm, passa pelo distrito de Neukolln, e a cada estação no circuito o guia aborda temas diferentes, como as lojas locais, personalidades sírias, demografia do distrito, comida típica, música. O passeio termina no Sharehaus Refugio, projeto citado anteriormente (Querstadtein, 2020).

O clube de futebol FC Internationale Berlin foi fundado em 1980, hoje com mais de 1100 associados de 70 nacionalidades diferentes, ganhou status do clube mais multicultural da Alemanha. A escrita “Sem Racismo” sempre esteve na parte frontal da camisa do time, e os jogadores sempre se engajaram em outras campanhas sociais, como “atletas contra mísseis nucleares” ou “atletas pela paz”. O clube formou o grupo Hope, composto por jovens refugiados com idade entre 16 e 23 anos, para integrar refugiados em times de futebol de Berlim ou outros clubes esportivos, sendo um ponto de começo para inserção na sociedade. Os jovens fazem novos amigos, falam alemão entre si, cuidam da saúde e no campo todos são iguais, sem origem, posição social ou religião. Promovendo a integração dos refugiados na sociedade através do esporte (Inter-berlin.de, 2020).

#### 6.4.3. Relatos

O site do Senado de Berlim para Integração e Migração (Resettlement, 2020) traz relatos e iniciativas como mostra de integração na cidade, abaixo seguem as mais pertinentes ao trabalho.

“Existe uma sociedade grande e aberta em Berlim, todos podem pensar, falar e viver aqui como se gosta. Sinto-me muito bem-vindo aqui e estou feliz. A Alemanha me dá tanto, estou muito agradecida!”, diz Medea Daghestani, síria de 33 anos, foi asilada na Alemanha com sua filha em 2014. Sua primeira morada foi o centro de recepção inicial em Meiningen e depois para Berlim. É professora e participou de manifestações contra o regime na Síria, o que resultou em ataques na sua casa e seu emprego como consequência. Mudou então para a Turquia onde trabalhou em ONGs internacionais, por três anos, até o passaporte de sua filha expirar e não conseguir renová-lo sem o pai da criança, que estava na Síria, e por fim deu entrada no requerimento para refúgio na Alemanha. Trabalha em Berlim como jornalista e sonha em trabalhar com ações políticas. Os maiores desafios do país para ela é a burocracia, principalmente sobre a posição dela de mãe solteira.

“Você não pode fugir, você tem que conversar com as pessoas... Explico às pessoas que estou na Alemanha para estudar, a maioria deles costuma ser bastante reservada no começo”, “Não consigo encontrar meu próprio apartamento”, são falar de Jihad Al-Khazali, iraquiano de 27 anos. Ele chegou à Alemanha com documentos falsos via Turquia e Grécia, com dinheiro suficiente para a passagem de avião para a capital alemã. Ele trabalhava em sua cidade como treinador do exército iraquiano, mas devido seus dois anos de serviço no exército britânico em Londres quando tinha 21 anos, as forças armadas de seu país de origem acharam que ele era um espião. Trabalha em Berlim como intérprete e assistente social da Agência Evangélica de juventude e Bem Estar, localizada no primeiro Tempohome de Berlim, sendo contato de 250 moradores. Seu maior desafio é encontrar um apartamento próprio.

"Claro, a gramática, o comprimento das palavras, os artigos - esse é um trabalho difícil. Mas a linguagem é a chave da integração... Acho a cidade ótima, não sinto racismo, gosto das muitas culturas que moram aqui juntas. Berlim fez com que fosse fácil me sentir confortável aqui ", diz Mohammed Sukari, sírio de 20 anos, foi à Berlim com seus pais e três irmãos, e fugiram da Síria depois de serem bombardeados pelo regime Assad. Moravam em um abrigo para refugiados e hoje tem um apartamento em Siemensstadt. Mohammed faz aula de integração com o estudo na língua alemã e finalização do ensino médio, com prática de 6 horas por dia com amigos sírios. Sonha depois de pegar o diploma em estudar engenharia mecânica e fazer seu futuro em Berlim.

"Dirigíamos à noite, dormíamos durante o dia", contam Maad e Lomya Nazhah, fugidos do Iraque em 2016 devido a perseguição do califado da ISIS, sobre sua jornada, atravessando a Síria, passando o Alepo bombardeado, atravessando o deserto, ao norte, até a Turquia, onde em um barco eles chegaram à ilha grega de Kos, continuaram pelos Balcãs, e finalmente embarcaram para a Alemanha. "Nunca ouvimos falar de códigos postais, faltavam orientação completamente" ao chegar na Estação Central de Berlim apenas com o endereço da casa dos refugiados. Conseguiram ajuda de um homem na rua, que também era sírio. O casal e seus três filhos chegaram no abrigo, que estava já lotado, onde dormiram numa barraca até conseguirem ir ao próximo abrigo. Encaminharam-se à Wittenau, abrigando-se um antigo colégio, dormindo em uma sala de aula separada por cortinas. Ainda depois desse abrigo foram enviados à Tegel, onde se instalaram e começaram aulas de alemão. Todos são formados universitariamente e estão aprendendo o alemão para conseguirem reconhecer os diplomas e continuar com sua profissão em Berlim.

## 6.5. CONSIDERAÇÕES

Como a capital do país que é o terceiro que mais recebe pedidos de asilo do mundo adapta seu tecido para integrar as pessoas que chegam em solo nacional? A tentativa da resposta foi feita pela análise dos indicadores de integração.

Na análise sobre a cidadania ativa, precisamente no âmbito das políticas governamentais, a Alemanha apresenta uma estrutura política entre os níveis de governança diferenciada, onde o país divide-se em estados federais os quais possuem grande autonomia política. Em termos de migração, o nível nacional define a quantidade e o perfil dos refugiados a quem lhe concede status, restringindo bastante as condições em que o requerimento pode ser feito e aprovado, como a obrigatoriedade de estar em solo alemão para requerer abrigo e sobre a listagem de países seguros, na qual se for acessada pelo requerente anteriormente à chegada em solo alemão, seu pedido é negado em primeira análise.

A soberania do nível nacional continua pelo sistema de cotas, “Königsteiner Schlüssel”, que distribui os refugiados pelos estados federais, onde o estado é obrigado a os aceitar. A partir deste ponto, a soberania sobre os refugiados é a cargo dos estados, onde cada um desenvolve sua política de migração e integração, como seu sistema de cota para a distribuição dos municípios dentro do estado. As cidades exercem fortemente o nível horizontal, com discussões organizadas pelas mesmas, sobre troca de informações e boas práticas na formalização de políticas de integração. Os direitos concedidos são definidos a nível nacional, mas a qualidade e oferta aos acessos (moradia, trabalho, educação e saúde) é sob responsabilidade dos estados federais. A adaptação feita nesse aspecto abrange as leis específicas de asilo que foram adaptadas em 2005, com a primeira Lei de Integração Nacional, em Berlim com ajudar na coordenação da governança multinível para a integração de migrantes. A característica da cidade-estado é sua Lei de Participação e Integração de 2010 e com a abertura do escritório de coordenação sobre a integração em 2015. Especificamente houve a adaptação das normas de aceitação aos sírios em 2013 e aos iraquianos em 2017, concedendo residência vinculada à reunificação familiar de algum parente residente em Berlim. Caracterizando a política local como integradora (Larrison *et al*, 2019), visando soluções a longo prazo.

O indicador de emprego demonstra que a população migrante nascida fora da UE tem mais disparidade em sua taxa de empregabilidade na Alemanha que no resto da UE, justificando o aumento das políticas de integração no mercado de trabalho. A adaptação nesse setor, feita exclusivamente para refugiados, ficou a cargo da feira de emprego aos refugiados e migrantes, e sua campanha para sua inserção no mercado de trabalho. Fica clara durante as análises que a prioridade sob todos os aspectos de integração é o aprendizado da língua alemã, o que reflete tanto na inserção do mercado de trabalho, como na educação geral dos refugiados. Eles passam por cursos básicos de língua nos centros de recepção inicial, mas é aparentemente insuficiente, uma vez que apenas no primeiro semestre de 2019 o governo concedeu 277.976 autorizações de residência por razões internacionais, e no mesmo período o BAMF apontou que foram concedidos 177 mil certificados do curso de integração. A adaptação aos refugiados para o acesso à educação é o pacote de aulas de boas-vindas, nas escolas e nos centros de recepção, abrangendo alfabetização no idioma alemão e explanação sobre a cultura e valores.

O padrão de assentamento de Berlim foi marcado pelos imigrantes historicamente desde o fim da Segunda Guerra Mundial, com fluxos de movimentação de imigrantes e refugiados no decorrer das décadas, tendo como o mais recente o fluxo dos refugiados sírios e iraquianos. Houve uma grande adaptação no setor de moradia na cidade de Berlim pelo projeto Tempohomes, o qual tenta suprir a falta de habitação de interesse social com a construção de casas provisórias em terrenos públicos, e com um programa forte de integração das novas habitações na comunidade, promovendo a interação na sociedade e o sentimento de pertencimento. Um nível acima da Tempohomes, o governo nacional fez adaptações em antigas instalações militares para abrigar temporariamente o fluxo alto de refugiados, com o pico em 2015 e 2016.

A governança da cidade trabalha estreitamente com organizações da sociedade civil, e fica claro a importância dessa cooperação na integração dos refugiados, onde não seria possível suprir as necessidades de informação, ajuda com o idioma e ajuda na procura por trabalho, sem a atuação desse

setor. Também fica claro a importância das políticas bottom up na elaboração e adaptação das políticas nacionais, baseadas nas experiências locais, como por exemplo a Lei de Participação e Integração (PartIntG) formulada em 2010 por Berlim, sendo a primeira da Alemanha e que iniciou programas semelhantes na política nacional e em outros estados.

Os relatos encontrados especificamente de refugiados assentados em Berlim, demonstram a satisfação por estar em Berlim e o desejo de permanecer na cidade. Alguns relatos mostram dificuldades com a questão do abrigo e um grande deslocamento dentro da Alemanha antes de estabilizar em Berlim. E há o elemento aprendizagem da língua alemã em comum, sendo primordial para a integração.

Berlim segue o modelo de integração interculturalista (Collet *et al*, 2017), principalmente devido ao diálogo que Berlim tem com os refugiados, o que torna a relação da cidade com seus novos habitantes um resultado da remodelação de seu tecido pelas experiências coletivas, atividades sociais, culturais e práticas urbanas com iniciativas feitas por refugiados (Astolfo, Boano, 2018), como a associação Querstadtein eV.

## 7

**ESTUDOS DE CASO  
SÃO PAULO****7.1. SÃO PAULO**

O Brasil é o sexto país que mais recebeu pedidos de asilo na primeira metade de 2019, com 39.400 pedidos, sendo em maioria feito pelos venezuelanos, 27.500 pedidos (ACNUR, 2019a). São Paulo foi escolhida como estudo de caso por ser destino final dessa população e consequentemente uma das cidades da América Latina que mais recebe refugiados. No Brasil o ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, trabalha em parceria com o governo e organizações da sociedade civil. O ACNUR e o Cáritas-SP (Caritas Arquidiocesana de São Paulo) trabalham em parceria por 27 anos na cidade de São Paulo, e coordenam a ação internacional no país na ajuda humanitária.

A governança de São Paulo tem como principais parcerias o ACNUR e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo na recepção e integração dos refugiados. Em 2019 essa parceria fez o primeiro levantamento sobre refugiados, com o objetivo de apoiar projetos que potencializam a integração local dessa população, resultando no relatório Georreferenciamento de Pessoas em Situação de Refúgio Atendidas pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo em 2018. O registro abrange os atendimentos feitos pela Cáritas entre Janeiro e Dezembro de 2018, os dados são atualizados sempre que um indivíduo é atendido, retratando os refugiados urbanos vivendo em São Paulo (ACNUR, 2019d).

Segundo o relatório nesse período foram atendidas 6.500 pessoas, 64% sendo homens e 36% mulheres, e foram possíveis de georreferenciar 5.643 endereços. A cidade de São Paulo é dividida pela cidade Capital e sua Região Metropolitana, os dados apontam que do número georreferenciado, 5.094 pessoas moram na cidade e 549 pessoas moram na Região Metropolitana. O acesso à moradia na metrópole rege a lógica de distribuição de pessoas, essas estão concentradas na Zona Leste (2794 pessoas, 55%) e Centro (1328 pessoas, 26%), onde os valores de rendas são mais baixos e há serviços especializados mais acessíveis. Tradicionalmente essas áreas também são de concentração de comércio formal e informal de imigrantes e refugiados.

O relatório aponta que 84 nacionalidades foram atendidas, sendo as cinco maiores: Angola (1178 pessoas), Venezuela (1122 pessoas), República Democrática do Congo (768 pessoas), Síria (604 pessoas) e Nigéria (234 pessoas). E das pessoas atendidas 75% chegaram no Brasil entre 1999 e 2017, e os 25% que entraram em 2018, são da maior parte venezuelanos (53.69%), angolanos e sírios. Em Abril de 2018 iniciou-se o Programa de Interiorização pelo Governo Federal com apoio do ACNUR com o objetivo de prestar assistência ao acolhimento de venezuelanos, e sua distribuição está em áreas centrais da cidade e algumas áreas menos urbanizadas nas Zonas Norte e Sul. Até Maio de 2020, o

projeto interiorizou 35.567 mil venezuelanos para mais de 376 cidades brasileiras. A estratégia é levar os refugiados, voluntariamente, dos abrigos de Roraima para abrigos em cidades que tem moradia fornecida pela municipalidade, entidade da sociedade civil ou organização religiosa (Governo Federal, 2020).

## **7.2. CIDADANIA ATIVA**

### **7.2.1. Política Nacional de Migração - Brasil**

O início da história das políticas nacionais brasileiras referente aos refugiados foi em 1960, com a ratificação da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados. Em 1970 o Brasil e quase toda a América Latina estavam tomados por regimes ditatoriais, resultando em um número grande de migração forçada. O ACNUR na época só acompanhava a situação, sendo a igreja católica a entidade que assumiu o papel de ajudar os brasileiros a sair do país e se refugiar no exterior. Por mais que havia na época um movimento contrário de refugiados no Brasil, e consequentemente a falta de políticas que abrangessem essa situação, alguns refugiados de países vizinhos, como Chile, Argentina e Uruguai, cruzavam as fronteiras pedindo asilo. Diante dessa necessidade, em 1975 a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo, respeitada igreja católica na época, assumiu a proteção dessa população clandestina com recursos próprios, posteriormente ensinou o governo brasileiro a lidar com o tema, e atualmente continua sendo uma das principais entidades a trabalhar com os refugiados. Em 1982 o ACNUR foi instalado oficialmente no Brasil em decorrência do aumento de fluxo de refugiados por conta da redemocratização do país no início da década de 80. Pelo decreto nº 98.602 de 1989 a política aderiu à Declaração de Cartagena, aceitando refugiados independente de sua origem. Em 1991 o Ministério da Justiça estabeleceu um processo jurídico de solicitação e concessão de refúgio, na época ainda não havia assistência humanitária para essa população e o refugiado era visto como ameaça ao sistema político anfitrião. Em consequência da chegada de refugiados da Angola, República Democrática do Congo e Libéria, com traumas de guerra e problemas de saúde, em 1992 o governo iniciou a parceria oficial com a Cáritas para discussões sobre uma lei específica, juntamente com outros ministérios. Finalmente em 1997, o governo sancionou uma lei nacional de refúgio, Lei 9.474/97, contemplando proteção aos refugiados e a criação do CONARE. A Lei é um resultado jurídico e histórico da tensão e da relação entre os atores sociais implicados nas questões de refúgio no Brasil, abrangendo um caráter humanitário pela definição mais ampla de refugiado, estabelecendo direitos e obrigações aos refugiados, em particular o direito ao trabalho e a equivalência de diploma, bem como soluções duradouras, como repatriação voluntária, integração local e reassentamento (ACNUR, 2016).

CONARE - Comitê Nacional para Refugiados, é o órgão responsável pelos processos dos refugiados, composto por representantes de alguns ministérios do governo, a polícia militar e algumas entidades da sociedade civil, sendo de cunho misto público-privado. O Comitê discutiu aspectos de integração social, laboral, de saúde, de diploma e de estudos para aplicação e melhoramento da lei de 1997. A Polícia Federal age como principal órgão fiscalizador das fronteiras e da atividade migratória, sendo responsável também pelo recebimento das solicitações de refúgio, emissão de protocolos, Carteira de Identidade de Estrangeiro (RNE) e informações sobre o andamento e decisões dos processos. (ACNUR, 2016).

A Lei Brasileira de Refúgio (Lei nº 9.474/97) descreve em um capítulo inteiro sobre o reassentamento, a importância de soluções duradouras, a necessidade de cooperação internacional e faz recomendações para planos regionais. Traz o programa de autossuficiência e integração local Cidades Solidárias, voltado para a integração dos refugiados urbanos com a melhora das políticas públicas e oferta de

serviços. O programa Fronteiras Solidárias para compartilhamento de responsabilidade dos refugiados da América latina, que resultou no programa regional de Reassentamento Solidário, visando a ajuda sobre os impactos nos países, fortalecendo a capacidade de prover uma solução duradoura para os refugiados (ACNUR, 2016). O Brasil firmou alguns pactos internacionais da América latina, o Plano de Ação do México, em 2004, e a Declaração do Brasil, firmada em 2014, que é uma cooperação regional da América Latina e Caribe para ajudar as pessoas que precisam de proteção internacional (ACNUR, 2018e).

Em vigor desde 2017, o governo criou a chamada nova Lei de Migração, nº 13.445/2017, que assume o movimento migratório como um direito humano, equivalendo seus direitos com a população anfitriã, garantindo inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade. Também prevê a autorização de residência requerida sem sair do território nacional, isenção de taxas aos requerentes que não tem condições de pagamento e assegura o acesso livre aos serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica, trabalho, moradia, seguridade social e serviço bancário (Polícia Federal, 2020). Destaca-se também o repúdio e prevenção à xenofobia e ao racismo.

#### 7.2.2. Política Local de Migração – Cidade de São Paulo

O Estado de São Paulo criou em 2007 o Comitê Estadual para Refugiados tendo como atribuição principal a construção de políticas de assistência, inclusão social e elaboração do Plano Estadual de Acolhida e Assistência ao Refugiado. Em 2013 foi criado no Município de São Paulo a Coordenação de Políticas para Imigrantes – CPMig, composto pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, atuando transversalmente nas esferas políticas, decorrente de uma grande movimentação de ativistas e da sociedade civil organizada. A parceria do CPMig e da sociedade civil organizada realizou a primeira Conferência sobre Imigração em São Paulo, que resultou na primeira Conferência Nacional sobre imigração em 2014. Em 2014 também foi criado o Centro de Referência e Atendimento do Imigrante – CRAI, como um espaço de ajuda humanitária especializada nas situações em que os refugiados vivem, oferecendo tratamento psicológico, jurídico e social. No mesmo ano os imigrantes passaram a ter representatividade no Conselho Municipal Participativo como cidadãos ativos na sociedade. Após vários debates com participações da sociedade civil e dos refugiados, em 2016 foi sancionada a Lei 16.478/16 - Política Municipal para a População Imigrante, sobre uma política específica para os refugiados que normatizasse a relação entre migrante e brasileiro, derivada de movimentos sociais e estabelecendo São Paulo como a primeira cidade brasileira a adotar uma lei de imigração própria (ACNUR, 2016; Santos, 2018).

As principais medidas e estratégias da Lei 16.478/16 são:

- a não criminalização da situação migratória;
- acesso aos serviços públicos, saúde, educação para os imigrantes;
- universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos dos imigrantes;
- disponibilização de assistência social;
- criação de políticas habitacionais;
- disponibilização do espaço e equipamentos públicos de cultura, lazer e esportes para utilização dos imigrantes.

A administração municipal assumiu também o dever de ter agentes preparados para atender essa população e impedir abusos ou omissões, principalmente referentes à violência por xenofobia e tráfico de pessoas.

### 7.2.3. Direitos concedidos

Os processos de solicitação de refúgio no Brasil são gratuitos, sendo o órgão responsável pelo processo a Polícia Federal. Em São Paulo o processo todo é explicado pelo Guia para Refugiados e Solicitantes de Refúgio em São Paulo, feito pelo ACNUR e Cáritas-SP, onde dá-se da seguinte maneira:

- Etapa 1: apresentação do formulário de solicitação de refúgio preenchido na Polícia Federal, como resposta é entregue o protocolo de solicitação de refúgio que funciona como um documento de identidade, e mediante esse é possível obter outros documentos brasileiros como a Carteira de Trabalho e o Cadastro de Pessoa Física, e abrir contas ao banco. Com esse protocolo o indivíduo pode usufruir de todos os serviços públicos e praticar os atos permitidos por lei igual a um cidadão brasileiro.
- Etapa 2: entrevista com o órgão CONARE. Caso positiva, quando a pessoa preenche os requisitos para ser reconhecido como refugiado, o indivíduo solicita a Carteira de Identidade de Estrangeiro (RNE) no site da Polícia Federal e agenda para retirada do documento na Polícia Federal. Caso a resposta seja negativa o refugiado pode entrar com recurso dentro.

Para o acesso à internet e ajuda no preenchimento de formulários são distribuídos por São Paulo telecentros em vários lugares públicos, como bibliotecas e centros culturais. O Estado garante o acesso à saúde pelo Sistema Único de Saúde (SUS), gratuitamente, e fornece os remédios receitados pelos médicos do SUS. Para isso apenas é necessário o cartão de registro do sistema. Os serviços oferecidos são médicos especialistas, exames, odontologia e apoio psicológico ou psiquiátrico.

### 7.2.4. Números de Autorização de Residência/Cidadania

Os refugiados e asilados podem solicitar residência permanente após quatro anos no Brasil, a contar do reconhecimento do status. Durante a pesquisa não foi encontrado dados sobre os números de quantidade de processos e quantidade de autorizações concedidas.

## 7.3. ACESSO

### 7.3.1. Emprego

Os direitos dos trabalhadores são previstos pelas leis trabalhistas brasileiras, sendo necessário para a ingressão no trabalho formal e garantia dos direitos a Carteira de Trabalho registrada, e quando registrada por um empregador, faz-se acesso à Previdência Social. Para ajudar na busca por emprego há uma rede de apoio com centros de atendimento espalhados pela cidade, e o PARR – Programa de Apoio para a Recolocação do Refugiado.

Alguns programas governamentais assistem economicamente os refugiados que não conseguem suprir suas necessidades básicas, a análise dos candidatos é feita pelo CRAS – Centro de Referência da Assistência Social. Há também ajuda financeira oferecida pelo Cáritas, mediante avaliação.

Os dados sobre a renda familiar e empregabilidade foram encontrados somente a nível nacional, pela pesquisa feita pelo ACNUR, em 2019, no relatório Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil. Abrangeu 487 refugiados entrevistados em 14 cidades, que concentram 94% dos refugiados do país, São Paulo reassentou 57.7% dessa população. O Perfil traz que 79.5% dos refugiados apresentam renda inferior a \$ 3000,00 reais, 16.5% com renda entre \$ 3.000 reais a \$ 5.000 reais e 4% com renda acima de \$ 5.000 reais. A baixa renda explica o baixo suprimento das necessidades básicas, 67% dos

refugiados afirmaram que o valor não é suficiente para cobrir as despesas cotidianas. Para complementar a renda, 38.8% dos refugiados trabalham mais, 22% reduzem o gasto de alimentação e 16.8% fazem compras e pagamentos a crédito ou empréstimo. Referente à ocupação laboral ou não, 57.5% dos entrevistados estão empregados (desses 22% estão envolvidos em atividade empresarial, 4.1% são empregadores e 17.9% trabalham por conta própria), 25% estão fora do mercado de trabalho (desses 19.5% estão a procura e 5.7% estão desocupados), 8.62% estão estudando, 5.3% ocupam-se com afazeres domésticos, 0.6% são aposentados ou pensionistas e 2.78% estão em outras atividades. Os obstáculos apontados pelos refugiados para a inserção no mercado de trabalho são o próprio mercado de trabalho, falta de domínio do idioma, ser estrangeiro, falta de recursos para buscar trabalho, falta de documento, preconceito racial, deficiência na formação escolar e não ter com quem deixar os filhos.

### 7.3.2. Moradia e Padrão de Assentamento

O Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil, 2019, refere-se à situação socioeconômica brasileira pela análise da moradia e dos gastos domésticos, e apontou que 90.58% dos refugiados entrevistados encontram-se em moradias alugadas, desses 21.6% residem em domicílios coletivos ou outro tipo de unidade partilhada, como por exemplo quartos de hotel, pensões ou residências coletivas, sendo um grande número instalado em áreas precárias dos centros urbanos. O número de habitantes por residência, fator que também mede condição geral de vida, aponta que 76.1% mora em até quatro pessoas (ACNUR, 2019d).

A cidade de São Paulo tem uma rede de abrigos públicos e da sociedade civil que oferece alojamento, banheiros, refeições e assistência social gratuitamente. Também ajuda na parte de abrigo o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Caritas-SP. Atualmente São Paulo tem 540 vagas destinadas a imigrantes e refugiados distribuídas em quatro centros de acolhida nas regiões do Centro e Zona Leste (Prefeitura de São Paulo, 2020). Com a dificuldade de arrendar uma casa, vezes por motivos financeiros e outras por motivos burocráticos, um movimento que ficou popular foi a ocupação de prédios abandonados no centro de São Paulo, que além de ser ilegal, as instalações são precárias e representam um furo no sistema de integração do país com uma das necessidades mais importantes, a de habitação (IPPDH, 2018). Entretanto, 540 vagas são suficientes para a recepção de refugiados na maior cidade da América Latina?

Historicamente a população de São Paulo derivou-se da mistura de vários imigrantes, 70 países marcaram aspectos da cidade como sua arquitetura, culinária e esporte. Territorialmente, o desenho da cidade está ligado ao crescimento da concentração urbana e à criação de novas centralidades em consequência das atividades e atração populacional. A expansão da economia industrial, o processo de urbanização, a troca do foco econômico de industrial para serviços, e em paralelo a articulação de novas mobilidades de pessoas e bens, moldaram a espacialmente São Paulo, bem como a expansão de seu formato, crescendo em anéis periféricos. O processo migratório refere-se à disputa pela cidade com a produção desigual de território, onde diferentes fluxos ocupam a cidade, com distintos capitais sociais e econômicos, que consequentemente leva à segregação socioespacial. Os espaços sociais foram marcados por estigmas e discriminações, com a troca nas dinâmicas sobre os grupos que os ocupam, geralmente em função da ascensão social. A partir de 1940 as transformações foram potencializadas pela expansão do sistema viário e coletivo, que interligavam novos centros fabris (Brás, Pari e Bom Retiro), expandindo o centro às periferias sem política de expansão apropriada e com grande irregularidade fundiária (Baeninger *et al*, 2018).

O território foi marcado em 1827 pelos alemães, no bairro de Santo Amaro. Pelos italianos em 1870, no bairro Centro, Mooca e Bixiga. O comércio foi muito influenciado, os alemães e franceses começaram a chegar em maior número no Brasil em 1880, importavam tecidos, e eram geralmente padeiros, confeitadores e curtidores de couro, além de ser os principais responsáveis pela produção de papel e cerveja, concentrando-se no bairro de Santo Amaro. Os árabes chegaram a partir de 1890, vendiam chapéus, roupas, relógios, tecidos, joias, no bairro Centro, na região da Rua 25 de Março, que até hoje é o foco principal do comércio em São Paulo, e os árabes permaneceram na região. Na mesma época chegaram os judeus com roupas e tecidos de alta qualidade, que se instalaram no bairro de Higienópolis, na época onde moravam pessoas ricas e barões do café. Os japoneses chegaram em 1908 a procura de trabalho e se estabeleceram no bairro da Liberdade e Glicério, pela disponibilidade de alugar quartos em porões e por ser próxima à área central, pólo de empregos na época. Eles chegaram na cidade fornecendo os serviços de barbeiro, sapateiro e produtos artesanais, e no decorrer dos anos foram transformando o bairro fisicamente, com luminárias públicas remetentes às lanternas japonesas, espaços verdes com paisagismo no estilo japonês, escolas, lojas de comércio voltadas à produtos japoneses e a Feira da Liberdade aos fins de semana, com gastronomia e artesanato. Foi atribuído uma estação de metrô Liberdade para a zona também em 1975 (Baeninger *et al*, 2018; Cidade de São Paulo, 2020).

A cada chegada as pessoas se instalavam em bairros diferentes, sobretudo próximo à zona central, moldando os modelos das casas para que ficassem mais próximas às de suas origens. Também o comércio e serviço local, com os conhecimentos trazidos, e inclusive seu lazer, com clubes, famosos até hoje, fundados por imigrantes. O Museu da Imigração de São Paulo funcionou entre os anos de 1887 a 1978 como Hospedaria dos Imigrantes, localizado no Brás, região central, recebeu milhares de pessoas de mais de 70 nacionalidades diferentes. O prédio tinha capacidade de abrigo para até 3.000 pessoas e além de abrigo dava assistência médica e alimentação (Baeninger *et al*, 2018; Cidade de São Paulo, 2020).

Na primeira década do século XXI houve um aumento na densidade populacional do centro, por um processo de reocupação, e com isso uma mudança na qualidade das moradias na adaptação do mesmo espaço para suportar mais pessoas. Houve a alteração nos bairros industriais para residenciais e de comércio. A nova dinâmica nas produções econômicas atraiu um perfil diferente de mão de obra (Baeninger *et al*, 2018).

Os bolivianos começaram a chegar significativamente em São Paulo em 1980, tendo como principal motivo o crescimento econômico, uma vez que o mercado de trabalho brasileiro tinha mais oportunidades na época que o boliviano. A maior parte dos bolivianos vieram da cidade El Alto, pólo de migração interna do país e de alta especialização no ramo têxtil, propulsionando a migração com a promessa de trabalho por donos de confecção. Após a chegada no Brasil, deu-se início a reunificação familiar, e segundo dados da Polícia Federal e da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), em 2019, mais de 75 mil bolivianos viviam em São Paulo. A concentração física deu-se nos bairros do Belenzinho, Bom Retiro, Brás e Pari, zonas centrais da cidade, e onde a atividade econômica principal é a costura e produção têxtil. Os recém-chegados conseguem emprego e residência rapidamente pelo seu grupo étnico residente que facilita sua inserção. Criaram organizações socioculturais, como a Associação dos Residentes Bolivianos e o Círculo Boliviano, liga de futebol, fraternidades folclóricas e gastronômicas. Em 2002 a municipalidade transferiu as atividades típicas bolivianas que aconteciam em uma praça no Pari para uma no Canindé, onde todos os domingos eram estabelecidos várias formas de relação, comercial, gastronômica, artística, ofertas de trabalho e de serviços, sendo palco de atividades culturais e festas, inclusive teve a apropriação do nome da praça, para Praça Kantuta. Denominando a famosa Feira Kantuta, a praça atualmente conta com mais de 90

barracas, com muita gastronomia, artesanato, vestuário, música e dança, e é um ponto turístico da cidade. A Rua Coimbra é o centro comercial dos bolivianos, com restaurantes, lojas de envio de remessas e câmbio, mercados étnicos e salões de beleza. Infelizmente um número grande dessa população é indocumentada, e pela falta de direitos trabalhistas passam por condições empregatícias relacionadas ao trabalho escravo, trocando basicamente o trabalho por moradia e comida (Silva, 2006; Pucci, Vêras, 2011; Baeninger *et al*, 2018).

O fluxo de angolanos no Brasil aconteceu em três grandes momentos, o primeiro foi no período de 1531 a 1810 com o tráfico de escravos; o segundo entre 1957 e 1970 com a independência das colônias portuguesas na África e conflito armado da Angola; e a partir de 1980 como refugiados devido às guerras na Angola (Governo do Estado de São Paulo, 2020). Segundo o relatório do Cáritas e do ACNUR, até o fim de 2017, os angolanos foram a segunda nacionalidade mais atendida pelo sistema de auxílio humanitário, ficando atrás do número de venezuelanos. A sua distribuição na metrópole está nas áreas centrais, nas imediações do viaduto Júlio de Mesquita Filho e do Glicério, irradiando para a zona Leste (ACNUR, 2019e).

Em 2010 os haitianos começaram a se refugiar no Brasil devido terremoto que afetou 3 milhões de pessoas no mesmo ano. Eles cruzaram as fronteiras pelo estado do Acre e Amazonas, e na época não lhes foi atribuído status de refugiado devido sua situação não se enquadrar no estatuto vigente, mas sim um visto que reconhecia a situação de necessidade humanitária que lhe concedia direito de trabalho, educação e turismo, até 2012 quando esse visto tornou-se permanente. Segundo Baeninger *et al* (2018), sua pesquisa de dados pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2010), demonstram que 75% dos haitianos estão na Região Metropolitana de São Paulo. O bairro do Glicério, zona central da cidade, foi o local onde convergiam os haitianos em 2010. Historicamente sua organização espacial é de habitação desordenada, decorrente de edificações levantadas para servir de locação aos operários e pessoas de baixa renda. Atualmente o bairro continua sendo a casa para os haitianos em São Paulo, porém não há cuidado pela municipalidade em relação à infraestrutura, de redes públicas de água, luz e esgoto, logradouros (calçada e leito carroçável), e ausência de áreas verdes ou árvores. No bairro está instalada a sede da Missão Paz, que faz ajuda humanitária pela Igreja da Paz e pólo atrativo dos haitianos para a região, e quando fechada, sua escadaria torna-se refúgio de pessoas sem teto. As atividades desenvolvidas na região foram modificadas com a vinda dessa população, o comércio passou a ser majoritariamente venda de diversos artigos expostos na calçada sobre lonas, por ambulantes haitianos, lojas de envio de remessas de migrantes, barbearias, salões de beleza, restaurantes e artigos religiosos. As “Madam Sara”, mulheres haitianas que preparam e comercializam alimentos e refeições, ressignificam o território e a paisagem urbana do Glicério também, com a apropriação da calçada como um restaurante, com panelas enormes, latões improvisados e comida típica, feita e vendida no espaço público. Com a apropriação do bairro pelos haitianos aconteceu a gentrificação dos paulistas na região (Baeninger *et al*, 2018; Santos, 2018).

Os venezuelanos começaram a entrar no país em 2014, com um salto grande em pedidos de refúgio a partir de 2017, o principal motivo apontado para o pedido é a crise econômica e política da Venezuela, e o status de refugiado é visto como uma forma de obter regularização migratória e documental, não deixando evidente a questão de perseguição e medo do país de origem. Após a entrada no país, um número grande de refugiados, que não tinha a intenção de se estabelecer no Brasil, instalou-se na cidade de Boa Vista, próximo à fronteira com a Venezuela, e com mais facilidade para enviar dinheiro, alimento e remédio aos familiares. Historicamente os venezuelanos que foram à São Paulo o faziam por questão dos estudos, principalmente medicina, e em parte pela “fuga de cérebros” desde o início do governo de Hugo Chávez, até 2014, quando houve a mudança no perfil dos venezuelanos para os refugiados atuais. Em 2017 o Conselho Nacional de Imigração publicou a Resolução

Normativa 126/2017 com a concessão de residência temporária para venezuelanos por dois anos, mas implicou em burocracia e custos, o que não ajudou na regularização dessas pessoas. Em 2018 houve o programa de interiorização nacional, o governo federal enviou uma parte dos venezuelanos que estavam em Roraima, 350 pessoas, à cidade de São Paulo, naquele ano, recepcionadas em espaços da prefeitura e da sociedade civil. O projeto continua e São Paulo é a principal cidade de destino (Baeninger, Silva, 2019). Segundo o relatório do Cáritas e do ACNUR, a distribuição dos venezuelanos se encontra na região central e algumas áreas menos urbanizadas nas zonas Norte e Sul. Por ser uma migração mais recente, os venezuelanos não se apropriaram territorialmente de nenhuma zona específica (ACNUR, 2019e).

Os sírios começaram a pedir refúgio no Brasil em 2011, no início da guerra civil. O país não é primeira opção de lugar para os sírios se refugiarem, entretanto, sua política de recebimento é mais aberta e de resposta mais rápida nos consulados pelo mundo. A maior parte dos sírios que chegam no Brasil instalam-se em São Paulo e procuram ajuda no ACNUR e em organizações da sociedade civil, principalmente igrejas cristãs e muçulmanas (ACNUR, 2019e). A pesquisa não constatou nenhum bairro específico com ocupação síria.

### 7.3.3. Educação

O idioma oficial do Brasil é o português, sendo de suma importância seu aprendizado para a ingressão no mercado de trabalho. O refugiado tem acesso gratuito ao curso de português em algumas instituições que o oferecem mediante encaminhamento dado pelo Cáritas. A educação é oferecida para todos os estágios educacionais, com creches gratuitas para crianças de até 5 anos, escolas de educação básica até o ensino médio para a idade de 6 a 17 anos, ensino para jovens e adultos que não se formaram nessas idades. Há cursos profissionalizantes para o aprendizado de ofícios que não precisam de curso universitário, e alguns processos seletivos para bolsa de estudo exclusiva para refugiados em algumas universidades. De acordo com a Lei 16.685 os refugiados são isentos do pagamento de taxas para a revalidação de diplomas do Ensino Superior, facilitando a integração no mercado de trabalho em vagas condizentes com sua formação, tornando também possível a continuidade da formação acadêmica.

No Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil, os números correspondentes a escolaridade dos refugiados demonstra elevado domínio do português e nível escolar acima da média brasileira se relacionada a porcentagem dos brasileiros negros e pardos. O número mais elevado foi o nível de ensino médio completo com 49.7% analfabetos (contra 26.8% do mesmo nível da população brasileira), seguido do ensino superior completo com 34.4% (contra 15.7% do mesmo nível da população brasileira), e apenas 3.3% são analfabetos (contra 41% do mesmo nível da população brasileira). Importante ressaltar que apesar das leis sobre validação do diploma, apenas 14 dos 166 refugiados conseguiram validar seu diploma, o que implica na dificuldade ao acesso aos empregos qualificados. Dentro dos 462 refugiados que responderam a essa pergunta, 68.2% não utilizam suas habilidades profissionais nos atuais trabalhos (ACNUR, 2019d).

Em São Paulo não houve perfil socioeconômico traçado por nenhuma organização, pública ou civil, no âmbito da escolaridade dos refugiados.

## 7.4. RELAÇÕES SOCIAIS

### 7.4.1. Movimentos *bottom-up* e organizações da sociedade civil

A entidade que mais atua na integração dos refugiados em São Paulo é o Cáritas-SP, e como já citado anteriormente, tem uma plataforma em conjunto com o ACNUR e com a EMDOC chamado PARR – Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados, que é voltada para a busca de emprego dessa população e assessoria às empresas durante os primeiros 90 dias de integração no cargo. Outro movimento é a Missão da Paz que traz palestras à empregadores sobre os direitos dos refugiados e fazem mediação com a tradução nas entrevistas de recrutamento. Também na linha de palestras, o projeto Empoderando as Refugiadas, coordenado pelo ACNUR, ONU Mulheres e Pacto Global, aborda em suas palestras mensais voltadas às refugiadas temas como direito trabalhista, empreendedorismo e cultura, além de dar apoio nos processos de recrutamento.

A organização não-governamental África do Coração foi fundada por imigrantes que trabalham pelo desenvolvimento de um movimento global de migração e políticas migratórias locais. Acreditam que a meta integradora é atingida pela diversidade, atuam na inclusão social dos imigrantes e refugiados proporcionando informações básicas e suporte para o exercício de sua cidadania. Tem escritórios em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre. No ano de 2019 participaram de vários conselhos e comitês municipais, estaduais e nacionais como proponente de ações políticas para migrantes. Em São Paulo atenderam 1350 pessoas, sendo 149 famílias de 58 nacionalidades. Prestam serviços de assistência e inclusão social com o atendimento, orientação e encaminhamento aos serviços e benefícios públicos e incentivos para que os imigrantes participem de comitês e exerçam sua cidadania. Orientam juridicamente, pelo intermédio de parcerias, os imigrantes de forma gratuita. A organização também participa, em todos os níveis de governança, na formulação de políticas e trabalham com pesquisadores e estudantes para o avanço dessa temática (África do Coração, 2020).

LAR- Levando Ajuda ao Refugiado é um programa de resposta às necessidades mais básicas e urgentes de refugiados e solicitantes de refúgio sírios em São Paulo. O programa traz curso de português gratuito, assistência jurídica para ajudar no processo de solicitação e legalização, desde o acompanhamento na Polícia Federal à criação de palestras e encontros da sociedade civil para melhorar o serviço público. Tem uma equipe responsável por dar suporte nas áreas de saúde, alimentação, moradia e integração social, como assistência à mulheres grávidas, atendimento por médicos voluntários, doações de cesta básica, auxílio no processo burocrático de encontrar moradia e ajuda às famílias no cadastro em programas sociais governamentais, promoção de passeios e criação de vínculos. Também faz a revalidação de diplomas de refugiados de diferentes nacionalidades em parceria com o ACNUR, e ajuda com o encaminhamento a oportunidades de trabalho que esteja de acordo com sua qualificação, assistindo com a formulação de currículo, no cadastro em sistemas de recrutamento e atua como ponte com alguns empregadores (LAR, 2020).

Uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) de grande importância na cidade de São Paulo é o Instituto Adus de Reintegração do Refugiado, fundado em 2010, que tem por missão a redução de obstáculos na integração de refugiados na sociedade. Os projetos mais relevantes são:

- Aulas de português: aulas gratuitas aos refugiados para que possam minimamente falar, ler e escrever em português;
- Mente Aberta: os refugiados que frequentaram as aulas de português e obtiveram fluência comprovada nos idiomas inglês, francês ou espanhol, podem se candidatar à capacitação para o ensino de idioma e trabalhar ministrando aulas no instituto. O valor de quem faz o curso é revertido metade aos professores e metade ao Instituto, ajudando para um começo de carreira profissional.
- Trabalho e Renda: esse projeto visa ajudar ao máximo na capacitação e integração no mercado de trabalho, tendo três frentes atuantes. A primeira é a sensibilização de empresas pelo fornecimento de informações, ministradas em palestras para as que tiverem interesse em contratar refugiados,

facilitando o contato e integração diária do empregador e do refugiado. A segunda é o atendimento a refugiados por meio de entrevista e elaboração de currículo, com análise das necessidades e habilidades específicas, e o encaminhamento às vagas mais compatíveis. A terceira é a capacitação de candidatos feita após a entrevista, por palestras que explicam os direitos trabalhistas, processos seletivos e de contratação. (Adus, 2020)

O Instituto Lojas Renner tem um projeto chamado Empoderando Refugiadas, cujo objetivo principal é capacitar as refugiadas em cursos na área de costura, atendimento e venda para varejo na capital de São Paulo. Os cursos, além da formação técnica, dão oportunidade de integração no mercado de trabalho e consequentemente a independência financeira, algumas participantes são contratadas pelo grupo que é forte no mercado e possui várias unidades espalhadas pelo Brasil (Instituto Lojas Renner, 2020).

#### 7.4.2. Envolvimento dos Refugiados na Comunidade

Em Junho de 2019 foi lançado a campanha publicitária “Imigrante, São Paulo te Acolhe”, no Centro de Integração da Cidadania (CIC) do Imigrante, com mensagens em rede sociais, estações de grande mobilidade, como metros, rodoviárias e aeroportos. Na campanha há a divulgação dos serviços disponíveis na Secretaria da Justiça e Cidadania além de alertas sobre a xenofobia e canais de denúncia à violência, maus tratos, tráfico de pessoas, trabalho escravo e tudo que envolva violação dos direitos humanos. No lançamento da campanha foi realizado no CIC exames oftalmológicos, de hipertensão arterial e diabetes, e procedimentos estéticos como corte de cabelo e limpeza de pele. (CIC, 2020)

Os refugiados têm em São Paulo acesso aos CEUs – Centros Educacionais Unificados da Cidade de São Paulo, onde há salas de aula, quadras esportivas, teatro, cinema, playground, piscinas, biblioteca, telecentros, ateliês e espaço para reuniões. Esses centros estão espalhados por São Paulo e ajuda na integração dos refugiados com a comunidade, por atividades culturais ou contato nas intermediações.

A cultura brasileira tem um laço muito forte com o futebol, em São Paulo essa paixão foi integrada na Copa dos Refugiados, desde 2014. A última, em Outubro de 2019, teve o tema “Reserve um Minuto para Ouvir uma Pessoa que deixou o Seu País”, e contou com 200 atletas de 16 nacionalidades (Guiné-Bissau, Tanzânia, Líbano, Mali, Venezuela, Camarões, Coreia do Sul, República Democrática do Congo, Togo, Colômbia, Haiti, Gâmbia, Angola, Nigéria, Níger e Benin). Em 2019 a Copa também aconteceu nas cidades de Brasília, Curitiba, Recife, Porto Alegre e Rio de Janeiro, envolvendo no total 1.120 atletas de 39 nacionalidades (Agência Brasil, 2019).

A ASSEMPBOL – Assempbol Associação de Empreendedores Bolivianos é uma estrutura organizacional de feirantes comerciantes na Rua Coimbra, onde há a tradicional feira Boliviana, onde há venda de produtos e gastronomia boliviana no bairro do Brás, em São Paulo (área central). A associação de imigrantes bolivianos lutou por 11 anos pela regularização da Feira, e em 2014 ela foi regularizada, ela acontece aos sábados e reúnem 6.000 bolivianos. A regularização proveu a feira de sinalização apropriada, organização e horário de funcionamento. O presidente da organização declarou “A rua Coimbra é para o povo boliviano o que a avenida Paulista é para o paulistano. É o lugar onde nosso povo mora, trabalha, comercializa os nossos produtos e faz nossa cultura. Essa é uma conquista do povo boliviano após muitos anos de luta e achamos que será um novo tempo para os bolivianos de São Paulo” (ASSEMPBOL, 2020)

A análise final do Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil (ACNUR, 2019), conclui que a integração no Brasil não apresenta bons resultados referente às atividades de integração, que limitam-

se geralmente ao trabalho e rede mais próxima de conhecidos, sendo que 71.5% dos refugiados não participam ou não são membros de nenhuma associação, os 28.5% restantes se envolvem em associações de migrante ou refugiados e uma ou mais entidades, acadêmicas ou sindicais de moradores. Do total 20.5% declararam relacionamento afetivo com brasileiro ou brasileira, com 25% desse número sendo cônjuges, e 91% declarou ter amigos brasileiros, um indicador importante de integração e espaço diversificado de sociabilidade. Sobre a cultura, 88% conhecem a música brasileira, 58% conhecem as telenovelas e 54% os filmes, 35% conhecem os livros e 27% o teatro. Os 80.6% de refugiados que gostariam de votar nos políticos revelam o desejo de participação civil, 60% gostaria de se candidatar a cargos de representação política, e 96.3% manifestou o interesse de obter a nacionalidade brasileira.

Sobre a violência, 41% sofreram algum tipo de discriminação e desses 73.5% o motivo foi ser estrangeiro, 52% foi ser negro e 12.5% pela orientação sexual, e apontaram esses atos sendo ocorridos em situações cotidianas, sendo na maioria praticado por cidadãos brasileiros comuns, 14% por autoridades oficiais e 17% servidores públicos. Ainda assim 84% dos entrevistados afirmaram a vontade de prosseguir com os processos de refúgio após o conhecimento da realidade brasileira, representando um grande potencial de integração e confiança no país.

#### 7.4.3. Relatos

O ACNUR fez uma experiência auditiva com refugiados de São Paulo, “Em casa, no Brasil”, recolheu depoimento de refugiados de resposta à pergunta “Com o tempo, estando nesse novo país, o que a faria se sentir em casa, estando longe de casa?”, e expôs em alguns centros culturais em São Paulo e Rio de Janeiro, em 2019. Os depoimentos divulgados seguem abaixo (ACNUR, 2019f).

“A esperança em um futuro melhor é o que me faz sentir em casa, estando no Brasil”. Lawrence Ijeh, nigeriano, 43 anos. Encontrou em alguns brasileiros laços como os de uma família, o que o fez não sentir dificuldades em estar no Brasil. Sente diferença em sua moradia atual com a que morava na Nigéria, mas vê um futuro melhor no Brasil, o que em seu país de origem não via. Seu sonho é estudar contabilidade financeira até o nível de mestrado, e acredita que no país anfitrião será mais fácil de alcançar que em seu país de origem.

“Ter condições de lutar pelo melhor para o nosso filho é o que me faz sentir em casa, estando no Brasil”. Wakilahmad Tajik, afegão de 42 anos, e Mahboubeh Khademolhosseini, iraniana de 44 anos, o casal precisou deixar o Irã e se refugiou na Turquia, porém foi-lhes dado um curto prazo de autorização de permanência, 15 dias, e precisaram buscar asilo em outro país. Procuraram apoio nas embaixadas dos EUA, Canadá, Inglaterra, Austrália, mas Brasil foi a única que respondeu e concedeu proteção. Wakilahmad precisou deixar seu país aos 6 anos por conta da guerra da Rússia contra Afeganistão, e sua família se alojou no Irã, lá era médico e com sua mulher tinha boas condições de vida. No Brasil, em sua chegada em São Paulo passou por dificuldades em alugar uma casa maior que um quarto. Foi para Pernambuco e na nova cidade conseguiu retomar sua profissão e sua qualidade de vida com uma casa maior em um lugar que eles queriam. O sonho do casal é que o filho não passe pelas dificuldades que enfrentaram.

“Continuar a estudar para me formar e exercer uma profissão é o que me faz sentir em casa, estando no Brasil”. Eiker Moreira, venezuelano, 16 anos, foi ao Brasil com sua família, onde sua chegada foi difícil. Primeiro chegou sua mãe, depois seu pai e por último ele foi com sua tia e duas irmãs. Eles encontraram um terreno abandonado em São Paulo e fizeram um barraco com o que acharam na rua, depois de um mês ele e suas irmãs começaram a estudar, mais um mês conseguiram ir a um abrigo

público. No mês seguinte foram para uma casa, que era uma junção de duas casas pequenas, totalizando dois banheiros e dois quartos. Sonha em ser veterinário e sua preocupação é com sua família que ficou na Venezuela e sua casa que também deixou para trás.

“Poder crescer, ver meus filhos bem e poder ajudar os outros é o que me faz sentir em casa, estando no Brasil”. Mamie Bazonga, congoleza, 43 anos, chegou com seu marido e duas filhas. Não tinha abrigo no começo e encontrou uma pessoa que os levou ao Cáritas, onde conseguiu abrigo. Mora hoje em uma casa com quarto, sala, cozinha e quintal, e está inserida no mercado de trabalho. Recebeu ajuda de muitas pessoas em relação à moradia, aprendizagem do português e trabalho, e agora quer retribuir. Seu sonho é dar uma vida boa e diferente da sua às suas filhas e uma boa educação.

“Poder seguir sonhando com um bom futuro para meus filhos é o que me faz sentir em casa, estando no Brasil”. Cristiano Botero, colombiano, 42 anos, ele saiu de seu país após ser sequestrado pela guerrilha, e foi para a Venezuela por dez meses. Nesse tempo ele conseguiu fazer envio de dinheiro para a família por um empregado de confiança até que houve um atentado em sua cidade e o filho de seu empregado foi morto. Depois disso ele tirou a família do país e chegaram ao Brasil em 2015, com sua esposa e duas filhas. Inicialmente foram para um albergue e começaram a trabalhar e fazer dinheiro. Hoje moram em São Caetano e o consideram um bairro pacífico, seguro e onde há felicidade e festas na cultura local, fazendo-os sentir mais perto de sua cidade natal. Seu sonho é prover uma boa educação às suas filhas, e perseguir uma carreira que o dê um bom futuro.

“Ver seus filhos crescendo felizes e com saúde é o que me faz sentir em casa, estando no Brasil”. Ghazal Baranbo, síria de 37 anos, veio com sua família após seu marido ser preso por três meses, devido a uma confusão de nomes. Chegou no Brasil em 2014 com seu marido e dois filhos, e logo procurou uma mesquita onde conheceu sírios que moravam há 20 anos no Brasil e os abrigaram por três meses. Encontrou dificuldades com o aluguel de casa, devido às documentações exigidas e o pedido de fiador, mas recebeu ajuda dos sírios conhecidos. Os sírios também os ajudaram a abrir um restaurante de comida árabe. Seu sonho é dar uma boa vida aos seus filhos e voltar uma vez à Síria para visitar sua família, mas considera agora sua casa no Brasil.

“O sonho de me reunir com a família e ser feliz com eles é o que me faz sentir em casa, estando no Brasil”. Jeff Mokendju, congolês, 47 anos, era contador, professor e ativista do direito humano em seu país de origem, precisou sair do Congo por perseguição política. Obteve abrigo inicial na Terra Nova e hoje mora de aluguel em uma favela de São Paulo. Trabalha como auxiliar de produção e sonha em levar sua família ao Brasil, esposa e cinco filhos, para um futuro juntos.

Yacouba Condé, 20 anos, de Guiné-Conacri, chegou no Brasil em 2016, depois de seu pai ser perseguido politicamente em seu país de origem. Condé participou da Copa dos refugiados de São Paulo, e declarou: “É um evento que junta refugiados africanos e que, por um tempo, me faz me sentir em casa, jogando com meus amigos e meus irmãos. Se não fosse por esse evento, seria muito difícil esse encontro. A sociedade brasileira não deu muita oportunidade para a gente mostrar nosso talento no campeonato brasileiro, então esta é uma oportunidade para a gente” (Agência Brasil, 2019).

Pelos relatos foi possível encontrar algumas formas de integração que atuaram na vida do refugiado e o fizeram se sentir em casa. Lawrence Ijeh, nigeriano, sentiu a integração pelos laços criados com a comunidade local, semelhante a Mamie Bazonga, congoleza, que procura retribuir toda a ajuda recebida, como um membro da comunidade e não mais como uma refugiada, e também por Ghazal Baranbo, síria, que conseguiu integrar-se pela moradia e trabalho com a ajuda dos sírios que já moravam no Brasil. Cristiano Botero, colombiano, sente-se em casa com a aproximação de sua cultura à cultura local, pela ação integradora que as festas de bairro promovem. Wakilahmad Tajik, afegão sentiu-se integrado por poder exercer novamente sua profissão, alcançada pela ação integradora de

validação de diploma. Fica claro também que o problema que a maioria dos refugiados enfrentam é a moradia, e a existência de abrigos faz toda a diferença para ter onde dormir e na ajuda efetiva de aprender a língua e conseguir um trabalho.

## 7.5. CONSIDERAÇÕES

Com o grande número de refugiados instalados na cidade de São Paulo, como seu tecido se adapta para integrar essa nova utilização? A tentativa da resposta foi feita pela análise dos indicadores de integração.

Na análise sobre a cidadania ativa, precisamente no âmbito das políticas governamentais, fica claro a hierarquia *top-down* do governo federal para com a cidade de São Paulo e sua soberania sob os aspectos de normatização sobre quais indivíduos são abrangidos pelo status de refugiado, concessão de visto e processo, e a inserção de refugiados específicos pelo Programa de Interiorização. Entretanto, São Paulo, sendo a primeira cidade brasileira a ter uma política própria de imigração, demonstra um nível de independência sobre a forma em que a cidade absorve a população refugiada e os serviços prestados. Política essa que foi construída por movimentos *bottom-up*, por parcerias da sociedade civil, refugiados e setores da governança local, o que a fez ser considerada pelo ACNUR como um exemplo de política de migração. A adaptação feita na cidade nesse esfera foi o trabalho feito em parceria com toda o nível horizontal que gerou a política local, a qual concedeu diversos direitos aos refugiados, principalmente acesso aos serviços públicos. Por esses motivos, o modelo de integração seguido por São Paulo é o de interculturalismo (Collet *et al*, 2017), visando as melhores soluções a longo prazo por intermédio do diálogo e parcerias entre os refugiados e outros atores envolvidos nas formulações políticas.

A análise sobre o assentamento urbano, o histórico territorial de São Paulo mostra a forte influência na concepção dos bairros pelos imigrantes que se instalaram desde os primórdios da cidade. Há um estereótipo dos bairros referente à posição social devido à herança das atividades exercidas no local, onde quanto mais fabril for a atividade, mais baixo é a posição social. Com isso houve a “troca” de uma população por outra no decorrer das décadas, onde sempre a população com menor poder aquisitivo ocupa o centro da cidade de São Paulo, os italianos deixaram o bairro Centro, onde instalaram-se praticamente todas as etnias que vieram depois, sobretudo os bolivianos. Os japoneses deixaram o Glicério, onde passou a ser ocupado majoritariamente por angolanos e haitianos. Os árabes mantiveram suas lojas no centro mas mudaram a residência para outros bairros, arrendando os prédios para muitas fábricas de bolivianos. A governança não dá atenção sobre a infraestrutura nos bairros que estão apropriados pelos imigrantes mais pobres e refugiados, não está claro se o motivo é pela estigmatização de que o bairro é socialmente baixo e não sendo prioridade para administração da cidade, ou se não há verba para manutenção. Sendo assim a adaptação feita na cidade para a chegada dos refugiados foi a cargo das comunidades, que foram se realocando e abrindo caminho para a entrada dos novos residentes. Não há abrigo público para todos os refugiados e imigrantes que chegam à São Paulo, as organizações civis ajudam muito no reassentamento dessas pessoas, que se abrigam em lugares onde a renda é mais baixa (periferias e favelas), ou em bairros onde seu grupo étnico já está instalado, então arrendam uma casa pequena, quartos ou moram de favor até se autosustentarem.

Os acessos ao mercado de trabalho e à educação não ficaram claros na esfera de São Paulo, devido falta de dados suficientes. Entretanto há concessão de direitos trabalhistas equivalentes aos cidadãos brasileiros para os refugiados que possuem documentação, ajuda pela municipalidade e por organizações civis na recolocação no mercado de trabalho, e a revalidação gratuita do diploma para retomada da profissão.

É nítido a importância que as organizações da sociedade civil tem no abrigo, inserção e integração de refugiados na sociedade, principalmente pela quantidade de projetos existentes para suprir as necessidades básicas (moradia, emprego, saúde e alimentação), inclusive nas organizações montadas pelas pessoas da própria etnia, que chegaram primeiro no Brasil. Um papel importante que esses grupos étnicos já presentes na comunidade tem também é o movimento de atração territorial sobre os recém-chegados que procuram esses grupos pela facilidade da língua, pela ajuda na obtenção de moradia e emprego e integração na sociedade, onde é muito citado nos relatos dos refugiados apresentados no item 7.4.3. Esses relatos mostram que a maioria dos refugiados entrevistados consideram o Brasil como sua nova casa, sentindo-se integrados, com a casa sendo o motivo mais importante, seguido da educação. Há pouco envolvimento dos entrevistados em grupos da mesma etnia para apoio ou socialização, sendo um ponto importante a ser explorado para a integração. As maiores dificuldades sentidas por eles foram justamente a moradia e a língua, mas demonstram perspectivas de futuro no país, um sinal de confiança e um caminho para a integração.

## 8

## COMPARAÇÕES ENTRE OS ESTUDOS DE CASO

## 8.1. CIDADANIA ATIVA

A tabela 4 compara as políticas nacionais de migração e as principais leis que regem esse processo.

Tabela 4. Comparação do Indicador Cidadania Ativa  
*Política de Migração*

| <b>Turquia</b>                                             | <b>EUA</b>                                    | <b>Alemanha</b>                        | <b>Brasil</b>                           |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Política centralizada a nível nacional                     | Política centralizada a nível nacional        | Política descentralizada pelos Estados | Política centralizada no poder nacional |
| Plano de Ação Nacional – 2005                              | Lei de Imigração e Nacionalidade (INA) – 1952 | Lei de Imigração - 2005                | Lei Nacional do Refúgio – 1997          |
| Lei de Estrangeiros e Proteção Internacional (LFIP) – 2013 | Lei dos Refugiados – 1980                     |                                        | Nova Lei da Migração - 2017             |
| Regulamento de Proteção Temporária - 2014                  |                                               |                                        |                                         |

Fonte: Da autora, 2020.

A política de migração da Turquia caracteriza-se por ter sua elaboração a nível nacional, não atribuindo autonomia entre as províncias para a elaboração de leis sobre o recebimento, assentamento e integração dos refugiados. Visando inserção na União Europeia, introduziu o Plano de Ação Nacional em 2005, com normas para o processo de asilo e em 2013 sancionou sua primeira lei de asilo, a Lei de Estrangeiros e Proteção Internacional (LFIP), instituindo o sistema de asilo; e o Regulamento de Proteção Temporária em 2014, que estabeleceu os direitos e deveres dos refugiados. A política americana caracteriza-se pela soberania do país na criação das leis, com o princípio legislativo de preempção, que impede os Estados de aprovar leis próprias de imigração e alterar leis

federais existentes, ou seja, a elaboração das políticas são a nível nacional. A primeira lei de imigração, Lei de Imigração e Nacionalidade (INA), foi aprovada em 1952, após a Convenção de 1951, e em 1980 foi sancionada a Lei dos Refugiados, que fornece as bases legais para o sistema de reassentamento atual dos EUA. A política de migração na Alemanha fragmenta-se horizontalmente, dividindo a responsabilidade sobre a elaboração das políticas em diferentes departamentos governamentais e em diferentes níveis de governança. A primeira lei de imigração foi aprovada em 2005 em conjunto com um plano nacional para integração, que normatiza a concessão dos status, direitos e deveres dos refugiados, e transmite para os Estados a responsabilidade de regulamentar os programas de admissão humanitária. A política de imigração brasileira é elaborada a nível nacional, entretanto, não há o impedimento aos Estados de aprovarem suas próprias políticas de imigração e integração, como acontece no estudo de caso, na cidade de São Paulo, que aprovou sua própria lei. A primeira lei brasileira de refúgio foi sancionada em 1997 e complementada pela Nova Lei de Migração de 2017, equiparando todos os direitos dos refugiados aos cidadãos brasileiros.

O histórico cultural e o contato do país com conflitos moldam as políticas de imigração nacionais. A forte tradição cultural da Turquia influenciou na decisão de concessão de abrigo até 1999, pela Lei de Liquidação, aceitando como refugiado somente as pessoas de descendência turca. A mudança da perspectiva e abrangência da lei aconteceu após os valores políticos econômicos serem maiores que os culturais, e o objetivo de entrar na UE influenciar na concessão de refúgio às outras nacionalidades. Devido a crise da Síria em 2011 e o posicionamento territorial que o país tem para a estratégia de bloqueio ao grande fluxo de refugiados para a Europa, atores internacionais agem fortemente nas políticas do país e nos programas de ajuda humanitária, como por exemplo na criação das leis de 2013 e 2014. A importância da soberania americana influencia diretamente em todo o sistema de imigração, desde a aprovação das políticas, que só podem ser sancionadas pela governança nacional, ao programa de reassentamento, também decidido pelo governo nacional. Sua primeira lei foi influenciada pela experiência do país com os refugiados provenientes da Guerra do Vietnã, e seu sentido de responsabilidade sobre as etnias rege a concessão ou não dos status aos requerentes.

A forte relação da Alemanha com a Segunda Guerra Mundial influenciou fortemente o sistema de asilo, sensibilizando as concessões políticas sobre o enquadramento do status e os direitos dos refugiados. A reunificação do país em 1990 e a necessidade de trabalhadores estrangeiros também formou a base para o sistema político, tanto sobre a participação da sociedade civil na elaboração das leis como os processos de reagrupamento familiar, e em acordos com outros países, considerados seguros, para o compartilhamento de responsabilidade sobre o asilo. A fragmentação política foi essencial na criação da primeira lei de imigração em 2005, com a articulação entre os diferentes níveis de governo e o diálogo com os muçulmanos, promovendo a lei juntamente com um plano de integração baseado em experiências holísticas. O histórico de movimento contrário aos refugiados no Brasil, devido à situação dos regimes ditatoriais da América Latina nos anos 1970, influenciou na negligência sobre a proteção e os direitos de refugiados proveniente de outros países. Devido a isso, a proteção ficou por muitos anos à cargo da sociedade civil, em suma pela organização religiosa Cáritas, que atua fortemente até os dias atuais nos processos de elaboração de políticas e programas de ajuda humanitária. Essa relação resultou na primeira lei de refúgio, que foi sancionada após grande discussão entre a governança nacional e atores da sociedade civil, e nas parcerias referentes aos programas de inserção na sociedade.

Em uma comparação entre os estudos de caso e sua relação com conflitos, os resultados não demonstram claramente o quanto o grau de responsabilidades sobre o conflito age na formulação das políticas. A Alemanha é o país com maior envolvimento em conflitos que geraram grandes fluxos de refugiados, e seu tratamento para com essa população foi o de aumentar os direitos e firmar acordos

para proteção e restituição de sua dignidade. Além de resultar na criação de diálogos entre os refugiados e as esferas de governança, visando uma solução mais adequada e durável. Os EUA envolveram-se em diversos conflitos internacionais, cada um com seu grau de geração de fluxos de refugiados, o que reflete na concessão e diferenciação dos status aos requerentes. Entretanto, esse alto grau de responsabilidade, ao contrário da Alemanha, centraliza o poder e soberania do país na criação das leis e no sancionamento de medidas para restrições de entrada no país, como vem sendo feito no governo Trump. A Turquia é fortemente envolvida e impactada pelo conflito da Síria, e por não ter total controle das fronteiras no início do conflito, resultou na centralização das políticas no governo nacional e na restrição cada vez maior sobre as condições e etnias para a entrada em seu território. Além de ser clara a influência do cenário internacional e as relações políticas criadas, na concessão de abrigo e ajuda aos refugiados. O Brasil, que não tem histórico forte de entrada de refugiados, entretanto, teve vários fluxos de imigração, criou um diálogo grande entre a governança nacional, os atores da sociedade civil, imigrantes e refugiados.

Tabela 5. Comparação do Indicador Cidadania Ativa

| <i>Concessão de status</i> |                             |                         |                        |
|----------------------------|-----------------------------|-------------------------|------------------------|
| <b>Turquia</b>             | <b>EUA</b>                  | <b>Alemanha</b>         | <b>Brasil</b>          |
| Refugiado                  | Refugiado                   | Refugiado               | Refugiado              |
| Pela Convenção de 1951     | Pela Constituição Americana | Pela Convenção de 1951  | Pela Convenção de 1951 |
| Refugiado Condicional      | Asylee                      | Refugiado               |                        |
|                            | Asilo Afirmativo            | Pela Constituição Alemã |                        |
| Proteção Subsidiária       | Asilo Defensivo             | Proteção Subsidiária    |                        |

Fonte: Da autora, 2020.

A Tabela 5 é uma comparação entre os status concedidos pelos países dos estudos de caso. A Turquia concede proteção em três situações, a primeira é a concessão do status de refugiado abrangido pela Convenção de 1951, com a restrição territorial sobre o país de origem ser europeu. A segunda é o status de refugiados condicional, que retira a restrição territorial, e a terceira é o status de proteção subsidiária, que enquadra violências geradas por guerras, e é concedido automaticamente aos requerentes sírios e palestinos. Os EUA concedem status de refugiado pela INA, que tem a mesma situação enquadrada pela Convenção de 1951, porém o requerente não pode estar em solo americano. Para requerentes em solo americano, enquadra-se o status de *asylee*, dividindo-se no processo de asilo afirmativo e defensivo, a depender se o indivíduo estiver sob processo de remoção do país. A Alemanha concede proteção em três situações, o status de refugiado pela Convenção de 1951, a segunda é o status de refugiado pela Constituição Alemã, com a restrição do indivíduo de não passar por país de origem segura antes de chegar ao território alemão. E a terceira é a Proteção Subsidiária, enquadrando indivíduos que passaram por torturas e perigos decorrentes de guerras. O Brasil concede o status de refugiado pela Convenção de 1951, sem limite territorial.

É evidente a importância global da Convenção de 1951 para a regulamentação sobre a abrangência do status de refugiado, e do acordo internacional para a proteção de indivíduos que necessitam de ajuda humanitária. A Turquia, por ter um massivo fluxo de refugiados, tem grande dificuldade sobre o

controle dos processos de concessão de asilo, o status mais concedido é a proteção temporária, que é um regime implementado quando o processamento individual é impraticável, e a duração do visto é curta. Com o emprego desse regime subentende-se que o governo não quer a estadia das pessoas enquadradas nesse “escopo” em seu território por muito tempo, o que explica também a falta de planos de integração, reassentamento e direitos limitados. O status de refugiado nos EUA é empregado basicamente às pessoas aceitas pelo processo governamental de reassentamento, que a cada ano tem seu programa reduzido devido aos cortes e sanções do governo atual. A atenção maior está com os *asylees* que chegam no território americano pelas fronteiras sulistas, e assim como a Turquia, os EUA não querem a entrada dessas pessoas. Essa intenção é clara com os acordos não oficiais entre os EUA e o México, sobre a rejeição automática dos requerentes que passam pelo território mexicano, e a “devolução” dessas pessoas ao seu governo, parecido com o sistema de círculo de países seguros da Alemanha. E pelos pontos de entrada do país, com a marginalização dos requerentes de asilo, prendendo-os em abrigos até que possam fazer o pedido de asilo perante um juiz. A Alemanha tem uma política contraditória sobre a concessão de status de asilo, por um lado o país abrange os requisitos de proteção para muitas situações, e do outro possui acordos com diversos países, visando a expansão do círculo de países seguros, nos quais os originários tem sua solicitação rejeitada automaticamente. Além dos países de origem segura, o país não aceita o processo se o requerente transitou, em sua jornada até a Alemanha, em países que podem conceder refúgio, que são basicamente todos ao seu redor, dificultando a chegada por terra dos requerentes. O Brasil não demonstra grandes restrições para a entrada dos requerentes no país, e ao contrário dos EUA, sua Nova Lei de Migração de 2017 proíbe a marginalização dos migrantes, e defende esse movimento como um direito humanitário.

Tabela 6. Comparação do Indicador Cidadania Ativa  
*Política Local*

| <b>Gaziantep</b>                                                  | <b>NYC</b>                                                                                                           | <b>Berlim</b>                                                                                                                                 | <b>São Paulo</b>                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autonomia provincial para abrir e fechar centros de cadastramento | Autonomia local para aprovar leis sobre prestação de serviços<br><br>Cidade Santuário                                | Autonomia cidade-estado para aprovar leis e processos sobre admissão de refugiados e prestação de serviços                                    | Autonomia local para aprovar leis e processos sobre admissão de refugiados e prestação de serviços                                           |
| <b>Entidade de coordenação política</b>                           | <b>Entidade de coordenação política</b>                                                                              | <b>Instrumento de coordenação política</b>                                                                                                    | <b>Entidade e Instrumento de coordenação política</b>                                                                                        |
| Diretoria de Assuntos de Migração                                 | Comitê Internacional de Resgate (IRC) em Nova York<br><br>Cidades por Ação (C4A)<br><br>Cidades pela Cidadania (C4C) | Lei de Participação e Integração (PartIntG)<br><br>Programa de Admissão de sírios e iraquianos<br><br>Plano Diretor de Integração e Segurança | Comitê Estadual para Refugiados<br><br>Coordenação de Políticas para Imigrantes (CPMig)<br><br>Política Municipal para a População Imigrante |

Fonte: Da autora, 2020.

A Tabela 6 compara a autonomia política da governança local, três cidades dos quatro estudos de caso são cidades com alta autonomia local por também fazerem parte de tomadas de decisões a nível regional. Gaziantep não pode aprovar leis de migração, entretanto, o sistema de distribuição de refugiados permite às províncias abrirem ou fecharem seus escritórios para o cadastramento de requerentes de asilo, ou seja, no controle sobre o número de refugiados a serem abrigados. A cidade foi a primeira na Turquia a abrir uma Diretoria de Assuntos de Migração, em 2016, para coordenar serviços sociais para os sírios e articular a assistência internacional. Nova York é uma cidade que toma decisões a nível regional e local, com autonomia para aprovar leis que afetam seus serviços e benefícios, e participa de programas de cooperação horizontal com outras cidades para fortalecer e aprimorar a governança local. Sua autonomia firmou-se por se auto declarar Cidade Santuário, recusando cooperar com as medidas drásticas do governo Trump com os imigrantes, e estabelencendo um território de proteção e integração para os refugiados e asylees. O Comitê Internacional de Resgate (IRC), Cidades por Ação (C4A) e Cidades pela Cidadania (C4C) trabalham com o mesmo objetivo, articular vários atores locais para integrar a comunidade. Berlim é uma cidade-estado, e com isso sua autonomia é a maior dos estudos de caso, uma vez que o governo alemão é descentralizado e há maior articulação entre governo federal e municipal. A Lei de Participação e Integração (PartIntG) foi a primeira lei da Alemanha e visa a abertura intercultural e participação igualitária da cidade. Sua autonomia também criou um programa de admissão para sírios e iraquianos além do programa nacional de reassentamento, e um Plano Diretor de Integração e Segurança, elaborado em conjunto com todos os atores da sociedade, resultando em um pacote de medidas bem consolidado e holístico. São Paulo é uma cidade que também participa de tomadas de decisão a nível regional, e foi a primeira cidade brasileira a ter uma lei própria de imigração, além do departamento de Coordenação de Políticas para Imigrantes que atua transversalmente na elaboração e aplicação de políticas, em todas as esferas e atores da sociedade.

Tabela 7. Comparação do Indicador Cidadania Ativa  
*Boas Práticas*

| <b>Gaziantep</b>                                                              | <b>NYC</b>                                                  | <b>Berlim</b>                                                                    | <b>São Paulo</b>                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Fórum Internacional sobre Soluções Locais para Migração e Deslocamento – 2019 | Cidade Santuário<br>Leis Locais 30, 185, 186, 226, 227, 228 | Planos Piloto de Integração<br>Welcome Center Berlin e o Welcome-to-Work Offices | Política Municipal para a População Imigrante<br>“Imigrante, São Paulo te Acolhe” |
| Declaração de Gaziantep                                                       |                                                             | Plano Diretor de Integração e Segurança                                          |                                                                                   |

Fonte: Da autora, 2020.

A Tabela 7 relaciona as boas práticas de integração da governança local. Gaziantep organizou o Fórum Internacional sobre Soluções Locais para Migração e Deslocamento, onde foi firmado por alguns países a Declaração de Gaziantep, que reforça a cooperação para soluções inovadoras, visando cumprir os objetivos das estratégias das governanças globais. Além de discutirem as boas práticas exercidas pela cidade, como descrita no item 4.2.2, majoritariamente priorizando o tratamento de forma igualitária dos refugiados e que foi tido na ocasião como um exemplo a ser seguido. As boas práticas de NYC envolvem sua caracterização como Cidade Santuário, que atua fortemente na linha pró-

refugiado/asylee, e a criação das Leis Locais que reforçam essa postura, como descritas no item 5.2.2. Berlim tem seu Plano Piloto de Integração desde 2013, além dos mentores de integração, que ajudam o refugiado em todas as esferas para o reassentamento e integração com a comunidade receptora, que foi reforçado em 2016 pela aprovação do Plano Diretor de Integração e Segurança, que assume oito etapas para uma integração bem sucedida, como descrita no item 6.2.2. São Paulo tem como boa prática a criação da Política Municipal para a População Imigrante, que foi elaborada com diálogos e cooperações entre a governança local, sociedade civil e refugiados, visando o tratamento igualitário de toda a população, como em Gaziantep, e sendo uma referência para o país. Além da campanha “Imigrante, São Paulo te Acolhe”, com publicidade e informações para todos sobre os direitos e conscientização dessas pessoas pela sociedade, juntamente com alguns serviços de saúde ofertados em dias específicos em lugares públicos.

Tabela 8. Comparação do Indicador Cidadania Ativa  
Processos

| <b>Turquia</b>                         | <b>EUA</b>                                    | <b>Alemanha</b>                                        | <b>Brasil</b>                                         |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <b>Asilo</b>                           | <b>Asilo Afirmativo</b>                       | <b>Asilo</b>                                           | <b>Asilo</b>                                          |
| Solicitação em solo nacional, nas PDMM | Solicitação em solo nacional, nas USCIS       | Solicitação em solo nacional, no BAMF                  | Solicitação feita na PF                               |
| Entrevista com agente da PDMM          | Entrevista                                    | Registrado e abrigado em um Centro de Recepção Inicial | Entrevista com o CONARE                               |
| Cadastro em um Centro de Acolhimento   | <b>Asilo Defensivo</b>                        | <b>Refugiado</b>                                       | <b>Refugiado</b>                                      |
|                                        | Solicitação perante juiz de imigração no EOIR | Solicitação no consulado ou encaminhamento pelo ACNUR  | Solicitação no consulado ou encaminhamento pelo ACNUR |
|                                        | <b>Refugiado</b>                              |                                                        |                                                       |
|                                        | Solicitação no consulado                      |                                                        |                                                       |
|                                        | Entrevista e exame médico nos RSC             |                                                        |                                                       |

Fonte: Da autora, 2020.

Legenda: PDMM - Diretorias Provinciais de Gerenciamento de Migrações. USCIS - Serviços de Cidadania e Imigração dos EUA. EOIR - Escritório Executivo de Revisão da Imigração. RSC - Centros de Apoio ao Reassentamento. BAMF - Escritório Federal de Migração e Refugiados. ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. PF – Polícia Federal. CONARE - Comitê Nacional para Refugiados.

Em linhas gerais, os processos são muito parecidos, os pedidos de asilo são feitos em solo nacional, perante ao órgão responsável, onde é feito o cadastramento e é marcado uma entrevista para a solicitação formal e explanação dos motivos para tal. Nos EUA há a diferença entre o processo de asilo afirmativo e o asilo defensivo, como explicado no item 5.2.1. A maior diferença é sobre a forma de espera dos requerentes, na Turquia é obrigatória presença fixa na província resignada, nos EUA depende do processo, mas majoritariamente os requerentes ficam retidos nos pontos de entrada do país até conseguir marcar a audiência com o juiz para fazer seu pedido, e depois são encaminhados para um dos Estados pelo programa de reassentamento. Na Alemanha é obrigatória estadia de 6 meses nos

centros de Recepção Inicial, e depois também são encaminhados pelo programa de reassentamento. No Brasil não há obrigatoriedade de estadia na espera do processo. O processo sobre o reassentamento dos refugiados, para os países que os recebem, são bem parecidos. A origem do processo de reassentamento é a Turquia, onde algumas agências selecionam os casos mais delicados dos refugiados e os inscrevem no programa para ser reassentado em um terceiro país. Além disso, os refugiados também podem procurar os consulados que estão no país e fazer o pedido pessoalmente. Os EUA tem um programa rígido de reassentamento, com poucas vagas e restrições sobre os países de origem dos refugiados. Os pedidos também são feitos pelo consulado americano além do encaminhamento pelo ACNUR, geralmente encaminhados pelo ACNUR. O mesmo processo dos EUA acontece na Alemanha e no Brasil, entretanto não há restrições sobre os países de origem e as dificuldades que os EUA impõe.

Tabela 9. Comparação do Indicador Cidadania Ativa  
Direitos

| <b>Turquia</b>                                 | <b>EUA</b>                                                        | <b>Alemanha</b>                                                                          | <b>Brasil</b>                                  |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <b>Requerente de asilo</b>                     | <b>Refugiado</b>                                                  | <b>Requerente de asilo</b>                                                               | <b>Requerente de asilo e Refugiado</b>         |
| Liberdade de circulação                        | Direitos equivalentes aos cidadãos americanos                     | Abrigo obrigatório no Centro de Recepção Inicial por 6 meses                             | Direitos equivalentes aos cidadãos brasileiros |
| Liberdade de acomodação na província designada | Ajuda com serviços básicos por 90 dias pelo VOLAG                 | Sistema de saúde limitado                                                                | Acesso livre aos serviços públicos             |
| Educação para crianças até 13 anos             | Reagrupamento familiar até dois anos                              | Educação para menores de idade                                                           | Educação até o ensino médio                    |
| Sistema de Saúde por 1 ano                     | Green Card após 1 ano                                             | Benefícios financeiros                                                                   | Assistência jurídica                           |
| Benefícios financeiros                         | Cidadania após 5 anos                                             | Curso de integração                                                                      |                                                |
| Acesso ao mercado de trabalho                  | Viajar para o exterior                                            | Inserção no mercado de trabalho após 3 meses ou após saída do Centro de Recepção Inicial |                                                |
| Formação profissional                          | <b>Asylee</b>                                                     |                                                                                          |                                                |
|                                                | Acesso ao mercado de trabalho após 150 dias                       | <b>Refugiado</b>                                                                         |                                                |
| <b>Refugiado</b>                               |                                                                   | Liberdade de mudar de Estado depois de 3 anos                                            |                                                |
| Direitos concedidos pela Convenção de 1951     | Acesso aos serviços básicos para si, cônjuge e filhos até 21 anos | Viajar para o exterior mediante autorização                                              |                                                |
|                                                | Viajar para o exterior mediante autorização                       | Sistema de saúde sem restrições                                                          |                                                |
|                                                |                                                                   | Benefícios financeiros                                                                   |                                                |
|                                                |                                                                   | Acesso ao mercado de trabalho                                                            |                                                |

Fonte: Da autora, 2020.

A Tabela 9 relaciona os direitos concedidos aos refugiados e asilados. Os EUA e o Brasil equivalem os direitos dos refugiados aos dos cidadãos nativos, após a concessão do status de refugiado. A Alemanha não equivale os direitos aos dos cidadãos nativos, e há diferença de concessão durante o processo de requerimento de asilo e a aquisição do status. Há a restrição na Alemanha sobre a moradia nos três primeiros anos, e no tempo mínimo para acesso ao mercado de trabalho, similar aos direitos concedidos aos *asylees* nos EUA, que também impõe um tempo mínimo de espera para ingresso no mercado de trabalho. A Turquia não concede direitos equivalentes aos cidadãos nativos para nenhum dos diferentes status de proteção internacional, e há diferença sobre os direitos entre os status, como explicado no item 4.2.3., além da restrição de moradia na província, similar à restrição da Alemanha.

Tabela 10. Comparação do Indicador Cidadania Ativa

| Autorização de residência                                                                         |                                                   |                                                                          |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------|
| Turquia                                                                                           | EUA                                               | Alemanha                                                                 | Brasil |
| Não é prevista para pessoas com status de proteção internacional e proteção temporária            | Solicitação após 1 ano                            | <b>Refugiado</b>                                                         |        |
| Beneficiários de proteção temporária registrados até Março de 2020 na Turquia - 3.589.289 pessoas | Cidadania após 5 anos a contar da chegada no país | Solicitação após 3 anos, com nível avançado da língua alemã              |        |
| Refugiados sírios registrados em Gaziantep - 452.261 pessoas, 22.3% da população total            |                                                   | <b>Proteção Subsidiária</b>                                              |        |
|                                                                                                   |                                                   | Autorização de residência por 1 ano, a ser renovada.                     |        |
|                                                                                                   |                                                   | Residência permanente após 5 anos e domínio da língua alemã              |        |
|                                                                                                   |                                                   | Até 2019 foram concedidas 277.976 autorizações de residência na Alemanha |        |
|                                                                                                   |                                                   | Berlim concedeu 58.718 autorizações de residência                        |        |

Fonte: Da autora, 2020.

A Tabela 10 compara os dados sobre a autorização de residência, que é um indicador importante sobre a integração, pois demonstra o total acesso aos serviços, sendo a residência física um fator muito importante, como foi explicado anteriormente. Na Turquia, não há possibilidade de concessão de autorização de residência para pessoas com status de proteção internacional e proteção temporária, apenas para os refugiados, e como já citado, majoritariamente as pessoas que estão sob proteção no país são originárias de países em conflitos, enquadradas automaticamente na proteção temporária, ou seja, o país não prevê a integração dessas pessoas em seu território. Os EUA autoriza a solicitação mais rápido, em 1 ano, bem como a Alemanha para pessoas sob o status de proteção subsidiária. A cidadania também tem o mesmo prazo nos dois países, de 5 anos.

## 8.2. ACESSO

### 8.2.1. Emprego

Tabela 11. Comparação do Indicador Acesso - Emprego

Lei Nacional

| Turquia                                                                                            | EUA                                                                             | Alemanha                                                                                                           | Brasil                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <b>Refugiados e Proteção Subsidiária</b>                                                           | <b>Refugiado</b>                                                                | <b>Requerentes</b>                                                                                                 | <b>Refugiado</b>                                                         |
| Acesso ao mercado de trabalho na província designada                                               | Sem restrição para ingresso ao mercado de trabalho                              | Restrição ao ingresso no mercado de trabalho nos 3 primeiros meses e durante estadia no Centro de Recepção Inicial | Acesso ao mercado de trabalho após o protocolo de solicitação de refúgio |
| Após 3 anos sem restrição territorial                                                              | <b>Asylee</b>                                                                   |                                                                                                                    |                                                                          |
|                                                                                                    | Permissão para ingresso ao mercado de trabalho após 150 dias da entrada no país | Requerente de países de origem segura não tem acesso ao mercado de trabalho                                        |                                                                          |
| <b>Refugiados Condicionais</b>                                                                     |                                                                                 | <b>Refugiado</b>                                                                                                   |                                                                          |
| Acesso ao mercado de trabalho mediante solicitação, após 6 meses no país, e na província designada |                                                                                 | Autorização da Agência Federal do Trabalho                                                                         |                                                                          |

Fonte: Da autora, 2020.

O acesso ao mercado de trabalho, como demonstrado na tabela 11, é diferente entre os países e entre os status. Os refugiados tem maior acesso ao mercado, principalmente nos EUA e Brasil, uma vez que não há restrição nesses países. Na Turquia e Alemanha há a restrição do local, sendo obrigatória estadia dos refugiados nos primeiros anos na província e no estado, respectivamente, e consequentemente a permissão de trabalho na mesma região. Em todos os países é necessário um documento de identificação para acesso ao mercado de trabalho, e majoritariamente uma autorização para fazê-lo. Essas restrições afetam diretamente a integração, uma vez que sem trabalho é muito difícil assegurar as necessidades básicas, e por mais que há programas de ajuda governamentais, eles não abrangem toda a população necessitada.

Tabela 12. Comparação do Indicador Acesso - Emprego

Plano Nacional

| Turquia                                  | EUA                                              | Alemanha                                 | Brasil                                                   |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Estratégia de Coesão Laboral - 2018-2023 | Escritório de Reassentamento de Refugiados (ORR) | Centros de Informações Vocacionais (BIZ) | Programa de Apoio para a Recolocação do Refugiado (PARR) |
| Aceleradores para empresários refugiados |                                                  |                                          |                                                          |

Fonte: Da autora, 2020.

A tabela 12 compara os programas e estratégias nacionais para ajudar os refugiados na inserção no mercado de trabalho e autossuficiência. A Turquia tem a Estratégia de Coesão Laboral que visa principalmente os refugiados sírios, que como explicado no item 4.3.1, tem um grande número de empresários e empresas sírias, objetivando o acelaramento do crescimento dessas empresas. Os EUA age pelo Escritório de Reassentamento de Refugiados (ORR), ajudando os refugiados a encontrar trabalho condizente com suas habilidades, parecido com os Centros de Informações Vocacionais (BIZ) na Alemanha e o Programa de Apoio para a Recolocação do Refugiado (PARR) no Brasil, que fazem trabalhos similares voltados à qualificação profissional, treinamento e inserção no mercado.

### 8.2.2. Moradia e Padrão de Assentamento

Tabela 13. Comparação do Indicador Moradia e Padrão de Assentamento  
*Política Nacional de Reassentamento*

| <b>Turquia</b>                       | <b>EUA</b>                             | <b>Alemanha</b>                                                               | <b>Brasil</b>              |
|--------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Política de dispersão nas províncias | Política de encaminhamento aos Estados | Política com o encaminhamento pelo sistema de cotas, “Königsteiner Schlüssel” | Programa de Interiorização |

Fonte: Da autora, 2020.

Como relacionado na tabela 13, a política nacional de reassentamento da Turquia é de dispersão, com o refugiado sendo cadastrado em uma das 62 províncias do país, visando evitar a superlotação das cidades e consequentemente dos serviços públicos. Similar às políticas dos EUA e da Alemanha, que também encaminham os refugiados para um de seus estados, nos EUA a escolha é feita considerando a oferta de serviços, reunificação familiar e comunidades consolidadas da mesma etnia, enquanto na Alemanha a escolha é feita pelo sistema de cotas, de acordo com o número de pessoas que o estado pode receber. No Brasil não há um programa específico de distribuição de refugiados como nos outros estudos de caso, entretanto há o Programa de Interiorização, que reassenta os refugiados abrigados em Roraima nas outras cidades do país, de acordo com a capacidade das mesmas de os receberem.

Tabela 14. Comparação do Indicador Moradia e Padrão de Assentamento  
*Habitação*

| <b>Gaziantep</b>                 | <b>NYC</b>             | <b>Berlim</b>              | <b>São Paulo</b>                |
|----------------------------------|------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| <b>Nacional</b>                  | <b>Nacional</b>        | <b>Nacional</b>            | <b>Nacional</b>                 |
| Estado não provém                | Provém no primeiro mês | Centro de Recepção Inicial |                                 |
| Centros de Recepção e Acomodação |                        | Centros Coletivos          |                                 |
| <b>Local</b>                     | <b>Local</b>           | <b>Local</b>               | <b>Local</b>                    |
| Algumas unidades construídas     | Abrigo de Refugiados   | Centros Coletivos          | Abrigos públicos                |
|                                  | Programa de loteria    | Tempohomes                 | providos por parcerias com ONGs |

Fonte: Da autora, 2020.

A tabela 14 relaciona o processo sobre o acesso à habitação nos países anfitriões. A Turquia e o Brasil não fornecem habitações aos refugiados, após a entrada no país eles instalam-se por conta própria e majoritariamente sem ajuda financeira. A Turquia possui um Centro de Recepção e Acomodação, com 100 vagas para recém-chegados, na pesquisa não ficou claro o tempo de permanência permitido, e há no local ajuda e acesso aos serviços básicos. Os beneficiários de proteção temporária tem acesso a um dos sete Centros de Acomodação Temporária, que acomodam 64.048 pessoas. Os EUA provém habitação mobiliada no primeiro mês de chegada, depois o refugiado precisa procurar e arrendar por conta própria. A Alemanha é o estudo de caso que provém ajuda por mais tempo, os refugiados podem ficar até 6 meses em um dos Centros de Recepção Inicial, em alguns casos a permanência pode se estender até 24 meses. Após a saída do Centro, caso o refugiado ainda não consiga pagar ou encontrar moradia, ele pode ficar alojado nos Centros Coletivos.

Referente à política local de habitação, todos os estudos de caso diferem-se, em Gaziantep a pesquisa encontrou um anúncio da prefeitura informando que 50.000 habitações seriam disponibilizadas para refugiados, mas não ficou claro o local, a data e o processo das aquisições. Em Nova York há apenas um abrigo para refugiados com 8 vagas por vez, no período de 6 meses, não suprimindo a demanda. A municipalidade traz em seu site um programa conhecido como loteria, onde o refugiado se cadastra e entra na fila de espera para o arrendamento em empreendimentos específicos de cume social, que correspondem com sua renda. A Alemanha tem um programa mais sólido referente à habitação, além das acomodações emergenciais nos Centros Coletivos, há o programa Tempohomes, com habitações construídas em terrenos públicos para o uso exclusivamente de refugiado, como descrito no item 6.3.2. A municipalidade de São Paulo tem parceria com organizações da sociedade civil e religiosas para abrigar os refugiados, e 540 vagas em centros de acolhida distribuídos pela cidade. O que todos os estudos de caso tem em comum, é que a nível local há organizações da sociedade civil trabalhando para ajudar os refugiados a encontrar um abrigo e preencher as lacunas deixadas pelo setor público.

Tabela 15. Comparação do Indicador Moradia e Padrão de Assentamento  
Padrões

| <b>Gaziantep</b> | <b>NYC</b> | <b>Berlim</b> | <b>São Paulo</b> |
|------------------|------------|---------------|------------------|
|                  | Sudeste    | Sudeste       | Centro           |
|                  |            | Leste         | Norte            |
|                  |            |               | Sul              |

Fonte: Da autora, 2020.

Todos os estudos de caso tem em comum a escolha do local de reassentamento determinada pelo valor imobiliário e de custo de vida. Em Nova York e Berlim o centro da cidade tem alto valor imobiliário devido à importância histórica e a variedade de serviços que o centro possui, e consequentemente houve a polarização das pessoas para as periferias, no caso na zona Sudeste e Leste, visando menos gastos, mas ainda não tão longe dos serviços. Em São Paulo, o centro da cidade não é tão valorizado em questões históricas, há a concentração de serviços e funciona como um pólo comercial, entretanto ocorre o esvaziamento noturno e com isso e devido a isso, não é uma zona onde as pessoas querem morar. Sendo assim, os refugiados e imigrantes, quando chegam em São Paulo, optam por se estabelecer na zona que tem oferta dos principais serviços, onde estão concentrados os abrigos e sede das organizações da sociedade civil que os ajudam. Também há dispersão periférica na zona Norte e

Sul, em bairros com histórico de imigração. A pesquisa não encontrou histórico ou padrões dos imigrantes e refugiados em Gaziantep.

Tabela 16. Comparação do Indicador Moradia e Padrão de Assentamento  
Números

| <b>Gaziantep</b>                             | <b>NYC</b>                         | <b>Berlim</b>                | <b>São Paulo</b> |
|----------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|------------------|
| 2020                                         | 2011                               | 2020                         |                  |
| 3.587.266 pessoas sob proteção internacional | 3.1 milhões de imigrantes          | 20.085 refugiados            |                  |
| 25% da população da cidade                   | 37.2% da população total da cidade | 0.57% da população da cidade |                  |
| 2% em acomodações temporárias                |                                    |                              |                  |

Fonte: Da autora, 2020.

Os dados sobre os refugiados demonstrados na tabela 16 mostram uma diferença grande sobre a quantidade de pessoas que as cidades tiveram que absorver, o que reflete em todas as políticas e acessos já apresentados neste trabalho. Gaziantep é claramente a cidade que mais recebe refugiados em relação às outras, tendo apenas Berlim com dado de possível comparação, com Gaziantep sendo constituída com 25% de sua população por refugiados, enquanto esse número é de apenas 0.57% em Berlim. A quantidade alta de refugiados que impactam a cidade, e o país, reflete na falta de recursos que a Turquia tem para prover habitação a todos, justificando a política que não obriga o estado a abrigar a longo prazo os refugiados, e até mesmo no status concedido automaticamente às pessoas que vieram nos grandes fluxos desde 2011, de cunho temporário e visando o retorno voluntário, não a integração dessas pessoas no território turco. Berlim, por ter menos de 1%, está mais estruturada financeiramente e espacialmente para a absorção dessas pessoas, principalmente por selecionar o número de abrigados que a cidade pode atender, o que justifica ser a cidade com mais políticas de habitação e esforços para uma boa integração.

Nova York não tem dados específicos para refugiados, os dados apresentam os imigrantes de forma geral, e São Paulo não tem dado algum encontrado na pesquisa. O alto número de refugiados, asylees e imigrantes de Nova York, como o dado aponta na tabela, é proveniente do seu histórico com essa população, que chegou em vários momentos e de diferentes lugares, resultando nos 37.2% da população total da cidade. Alto número que justifica a falta de políticas que responsabilizam o governo pelo abrigo, e principalmente de políticas que abranjam especificamente os refugiados, a começar por fazer uma divisão nos dados distinguindo informações pelos status adquiridos, e não pela generalização por imigrantes.

## 8.2.3. Educação

Tabela 17. Comparação do Indicador Acesso - Educação  
*Lei Nacional*

| <b>Turquia</b>                                             | <b>EUA</b>                                                                                  | <b>Alemanha</b>                                         | <b>Brasil</b>                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Educação obrigatória de 6 a 13 anos, indiferente do status | Educação obrigatória de 5 a 21 anos, até a conclusão do ensino médio, indiferente do status | Educação obrigatória até 17 anos, indiferente do status | Educação obrigatória até 17 anos, indiferente do status, e oportunidade de conclusão do ensino médio sem limite de idade |

Fonte: Da autora, 2020.

A tabela 17 compara a lei nacional sobre estudo, e todas tem em comum a obrigatoriedade do estudo independente do status. Os países que mais estendem a idade de acesso é os EUA, que é até 21 anos para completar o ensino médio, e o Brasil, que não tem idade máxima, e possui programas de supletivo para a conclusão do estudo. A Alemanha tem um grande movimento de ONGs, como já mencionado anteriormente, sobre a obrigatoriedade do estudo até 17 anos e o não aceite de estudantes acima dessa idade nas escolas, o que dificulta o acesso do ensino e uma futura carreira por refugiados que com as consequências dos conflitos e o movimento de migração, que pode levar anos, não conseguiram estudar até essa idade.

Tabela 18. Comparação do Indicador Acesso - Educação  
*Plano Nacional*

| <b>Turquia</b>                                 | <b>EUA</b>                            | <b>Alemanha</b>                               | <b>Brasil</b> |
|------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------|
| Plano de Ação Nacional para coesão na educação | Impacto Escolar para Refugiados (RSI) | Aulas preparatórias da língua alemã           |               |
| Programa DAFI                                  |                                       | Qualificações específicas para os professores |               |

Fonte: Da autora, 2020.

Como demonstrado na tabela 18, três dos quatro estudos de caso possuem planos nacionais para melhorar o acesso à educação. A Turquia tem um plano para a coesão na educação, que visa maior oferta de educação, cursos preparatórios para as crianças refugiadas e capacitação de professores para a necessidade psicológica, bem similar ao plano da Alemanha. Além de ter o programa DAFI, que concede bolsas de estudo e ajuda financeira para ajudar nos gastos das aulas. Os EUA tem o programa RSI, que fornece subsídios para as escolas que foram afetadas pela chegada dos refugiados, e com essa ajuda e melhor capacitação da escola, visam a melhor integração dos alunos.

### 8.3. RELAÇÕES SOCIAIS

Tabela 19. Comparação do Indicador Relações Sociais  
*Bottom-up e Sociedade civil*

| <b>Gaziantep</b>                                                       | <b>NYC</b>                                                    | <b>Berlim</b>                                                                            | <b>São Paulo</b>                                           |
|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Fórum Internacional sobre Soluções Locais para Migração e Deslocamento | Coalização de Imigração de Nova York (NYIC)                   | Conselho Estadual de Migração e Integração                                               | Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados (PARR) |
| Centro Apenas para Mulheres                                            | Iniciativa de Desenvolvimento Econômico de Westminster (WEDI) | Dia das Cidades da Alemanha e Círculo Comunitário de Qualidade na Política de Integração | Levando Ajuda ao Refugiado (LAR)                           |
|                                                                        | Congresso dos Refugiados                                      | BENN                                                                                     | Instituto Adus de Reintegração do Refugiado Instituto      |
|                                                                        |                                                               | Berlin Sharehaus Refugio                                                                 |                                                            |

Fonte: Da autora, 2020.

Todas as cidades apresentam movimento bottom-up e programas da sociedade civil que visam o apoio à integração dos refugiados, como relacionado na tabela 19. Os movimentos estão descritos com mais detalhes nos capítulos respectivos dos estudos de caso, mas a comparação que essa tabela traz é que majoritariamente há a coordenação da municipalidade com a sociedade civil em programas de apoio com abrigo, cursos de língua, profissionalizantes e orientações jurídicas, visando a autossuficiência como a medida integradora, e acontecem como um complemento dos serviços públicos. Também há a discussão entre cidades do mesmo país, relação horizontal, sobre as políticas e experiências para elaboração de melhores políticas integradoras, como no Fórum de Gaziantep, na Coalização de Nova York, e o Conselho Estadual de Berlim.

Sobre o envolvimento dos refugiados na sociedade, NYC tem o Congresso dos Refugiados, uma organização de advocacia fundada por refugiados que visa a integração e proporcionar o sentimento de pertencimento à cidade. Berlim tem a associação Querstadtein eV, que abre o diálogo por passeios guiados por refugiados na cidade, visando a interação como um passo para a integração, e o clube de futebol FC Internationale Berlin, que com o mesmo objetivo que a Copa dos Refugiados no Brasil, em promover a integração pela interação no esporte.

Os relatos tem uma reclamação em comum em todos os estudos de caso, a dificuldade de encontrar abrigo, e nos relatos eles foram ajudados majoritariamente por organizações da sociedade civil, e não pelo governo. Outra reclamação recorrente, mas em menor número, é a barreira da língua tanto para os estudos quanto para encontrar emprego e entender os processos burocráticos. Outro ponto importante é a diferença entre os processos que os refugiados relataram, evidenciando alguns dos diversos caminhos que os refugiados passam para buscar asilo em um lugar seguro. Alguns não tinham documentação devido a fuga rápida de seu país e passaram por mais dificuldades para acessar os serviços, como educação, moradia, trabalho. Os refugiados que tinham uma posição social mais elevada e profissão de mais prestígio conseguiram refúgio e integração no mercado de trabalho mais rapidamente. A língua em todas as cidades é fator predominante para integrar-se na sociedade, em todos os setores, nos relatos fica claro a necessidade da língua para a continuação dos estudos,

ingresso no mercado de trabalho, aquisição de moradia, sendo que os refugiados que tinham o domínio da língua local conseguiam o acesso com mais facilidade.

As tabelas comparativas das experiências locais permitem a observação que os acordos e organizações internacionais são fortes atores nas decisões tanto de elaboração de políticas quanto na logística da ajuda humanitária. A começar com a Convenção de 1951, que atua fortemente com a adoção da sua definição do termo refugiado por muitos países, e depois com as estratégias globais, como a Agenda Urbana, que aponta um caminho para uma sociedade sustentável, tendo seus objetivos como meta a ser cumprida em muitos planos estratégicos nacionais. Em todos os estudos de caso o ACNUR participa, em diferentes níveis de autonomia, com o suporte na ajuda humanitária emergencial, coordenação de campos de refugiados e do processo de reassentamento, contabilização de dados e formulação de relatórios, que influenciam as políticas nacionais bem como suas estratégias, e cooperação com organizações da sociedade civil nos processos de integração.

As experiências locais também mostram graus diferentes de autonomia em relação à governança nacional para traçar propostas e leis locais, o que influencia diretamente na relação da governança com a sociedade. Os estudos de caso demonstraram que quanto maior a autonomia da cidade, maior é o diálogo entre a governança local com os atores da sociedade civil, ONGs, organizações religiosas, como as cidades Berlim e São Paulo, que tem grau de autonomia maior e resultou no caso de Berlim no Plano de Diretor de Integração e Segurança, que foi elaborado horizontalmente e com todos os atores já citados, e em São Paulo no Comitê Estadual para Refugiados e na Coordenação de Políticas para Imigrantes, que também visam a participação geral nas políticas de integração.



## 9

## CONCLUSÕES

A dissertação *Refugiados – Integração nas Cidades* teve como principal objetivo entender como a cidade responde e se adapta à chegada dos refugiados, e seus movimentos de integração. Iniciou-se com a compreensão da terminologia refugiado e do processo histórico que desencadeou os direitos sobre a proteção internacional atual. De seguida analisou-se o quadro global sobre como as governanças lidaram com os fluxos e as necessidades dos refugiados e requerentes de asilo, tendo em atenção as indicações assumidas pelos documentos: Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, Estrutura Abrangente de Resposta a Refugiados, Pacto Global sobre Refugiados, Agenda 2030, Agenda Urbana da União Europeia, e Nova Agenda Urbana das Nações Unidas. Esta análise ajudou a compreender quais os atores envolvidos nas políticas e o peso que alguns atores internacionais têm de acordo com o grau de impacto sofrido pelo país anfitrião, bem como as linhas norteadoras para as relações entre o país e os refugiados, essencial para compreender as políticas dos estudos de caso.

A revisão da literatura focou-se na compreensão global do tema e nos processos de integração de refugiados em ambientes urbanos. As formas e modelos de integração encontrados na revisão da literatura foram essenciais na análise sobre a posição da governança e a relação entre a comunidade e as cidades dos estudos de caso. A começar pelo entendimento dos principais modelos de integração, o diferencialismo, multiculturalismo, assimilacionismo e interculturalismo, explicados e defendidos por Collet *et al* (2017), e as duas dinâmicas do debate político atual, referida por Zapata-Barrero (2017), sobre a tendência dos países em aumentar a autonomia das cidades para lidar com políticas de imigração e o crescente número de cidades optando pelo modelo de interculturalismo. O interculturalismo usa como estratégia a redefinição do sentimento de pertencimento compartilhado por contato e relação intercultural, com governanças multinível e participação dos imigrantes na elaboração das políticas. Defesas essas comprovadas pelos estudos de caso, com as quatro cidades utilizando-se desse modelo, e evidenciando níveis de autonomias diferentes, mas crescentes, na elaboração de políticas.

A **crescente autonomia** evidencia-se em Gaziantep após a posse da prefeita Fatma Sahin em 2014, quando sistematizou atividades informais de assistência ao refugiado, e depois em 2016, sendo o primeiro município turco a ter uma Diretoria de Assuntos de Migração. Essas ações aumentaram a autonomia da cidade uma vez que a política nacional não prevê integração a longo prazo aos sírios, que estão sob o regime de proteção temporária, e a municipalidade assume essa responsabilidade sobre a forma de reger seu território, com atitudes e ações independentes da governança nacional. Nova York apresenta o crescimento da sua autonomia desde 2014, com a coalização bipartidária entre as cidades e governos locais, a Cidades por Ação, com a discussão de boas práticas de programas e

políticas locais, sendo porta-voz dessas discussões, que em 2017 tiveram um aumento exponencial, desafiando as mudanças do governo Trump em reuniões com membros do Congresso, prefeitos e *stakeholders* locais, tendo o ápice de sua autonomia em 2017, com sua autodeclaração como cidade santuário, e consequentemente na criação de suas próprias leis em defesa ao imigrante. Berlim é a cidade dos estudos de caso com mais autonomia, devido ao regime nacional já fragmentado horizontalmente, entretanto, a crescente autonomia evidenciou-se em 2013 com a criação de seu próprio programa de reassentamento para sírios, e em 2017 para iraquianos, indo além do programa de reassentamento nacional. A crescente autonomia de São Paulo evidencia-se a partir de 2013, com a criação da Coordenação de Políticas de Imigração, que gerou em conjunto com a sociedade civil a primeira Conferência sobre Imigração em São Paulo, que resultou no ano seguinte na primeira Conferência sobre Imigração Nacional. Em 2014 deu representatividade aos imigrantes com sua inclusão no Conselho Municipal Participativo como cidadãos, e seus debates resultaram em 2016 na Política Municipal para a População Imigrante, sendo a primeira cidade brasileira a ter sua própria lei de imigração.

Gaziantep segue o modelo **interculturalista** com suas estratégias políticas voltadas às relações interétnicas, com ações visando a coexistência pacífica das comunidades, tratando os refugiados como contribuintes para o desenvolvimento da cidade e abrangendo suas opiniões na elaboração das estratégias. Essas ações evidenciam-se no Fórum Internacional sediado em Gaziantep em 2019 e sua Declaração assinada na ocasião. Nova York segue o mesmo modelo, pelas estratégias do Comitê Internacional de Resgate, com programas de reassentamento, empoderamento econômico e aprendizagem, também pela participação dos refugiados e imigrantes nas discussões políticas de não criminalização do status e de defesa por direitos e oportunidades para integração na comunidade. O modelo interculturalista de Berlim age principalmente pelo o diálogo entre a cidade e os refugiados, experiências coletivas e culturais, o que torna a relação da sociedade com seus novos habitantes um resultado da remodelação de seu tecido, estruturados pela Lei de Participação e Integração e o Conselho Consultivo Estadual sobre Migração e Integração. São Paulo utiliza-se do modelo interculturalista na elaboração de políticas, evidenciado principalmente pela criação da Coordenação de Políticas para Imigrantes, atuando transversalmente nas esferas políticas, fruto de uma grande movimentação de ativistas e da sociedade civil organizada, e também pela participação dos refugiados e imigrantes no Conselho Municipal Participativo, que debateram para a criação da Política Municipal para a População Imigrante em 2016. Em conclusão, em todos os casos se verifica a importância desse modelo de integração, principalmente para a criação de diálogo entre os níveis de governança, refugiados e atores da sociedade civil, visando a coesão social pelo equilíbrio dos valores culturais de todos na comunidade, oportunidades igualitárias e políticas adequadas, promovendo um produto da integração como sociedade ideal.

Os quatro estudos de caso também têm em comum seguir uma política de **integração e de soluções a longo prazo**, como definidas por Larrison *et al* (2019), visando solucionar as consequências do movimento e não somente os problemas superficiais. Collet *et al* (2017) defendem que a chave da integração local é a distribuição das responsabilidades sobre a integração aos departamentos relevantes do nível horizontal, alterando a governança centralizada no estado, com um único departamento responsável pela política de integração nacional, para uma governança multinível. A governança multinível acontece através da interação entre diferentes níveis de governança, nas dimensões verticais, podendo assumir o movimento *top-down* ou *bottom-up*, e entre os diferentes atores públicos e não públicos, na dimensão horizontal. Similar à defesa de Campomori e Caponio (2017) sobre a governança multinível abranger processos políticos mais complexos e assim ser mais apropriada para lidar com a problemática da adaptação e integração dos refugiados. Os estudos de caso demonstraram que os países que seguiram essa estrutura multinível, como em Berlim e em São Paulo, tiveram mais

suporte na implementação de programas e políticas locais que atendessem melhor às necessidades de sua cidade. Essa estrutura em Berlim permitiu a aprovação de vários instrumentos políticos e projetos que focaram no maior problema local, o de moradia. Em São Paulo, esse tipo de governança permitiu criar a primeira lei municipal de imigração, direcionada para solucionar os problemas de acesso aos serviços e à moradia, com o forte diálogo com os *stakeholders* locais.

A **importância das organizações internacionais** é evidente nos diversos estudos de caso. Gaziantep é a cidade com mais interferências internacionais no seu território, com várias ONGs e organizações, sendo a de maior influência o ACNUR, tornando a municipalidade essencial na coordenação de todos os esforços para a resolução dos problemas e desafios referentes aos refugiados. Abriu em 2016 a Diretoria de Assuntos de Migração para executar esses processos, sendo a primeira cidade da Turquia a fazê-lo, começando a alterar o sistema de governança e talvez desencadeando a descentralização gradual da governança sobre as políticas de migração para multinível.

A **importância dos movimentos *bottom-up* e das organizações da sociedade civil**, como defendido por Astolfo e Boano (2018) e por Mayer (2018), também fica clara em todos os estudos de caso, onde todas as cidades contavam com esses movimentos para preencher algumas lacunas deixadas pela governança a nível nacional, com esforços e cooperação de diversos atores a nível local, em níveis de importância e áreas diferentes. Em Gaziantep a maioria dos movimentos são parcerias com organizações internacionais, com ajuda voltada principalmente para a capacitação profissional, uma vez que o desemprego é o maior problema dos refugiados na cidade. A importância dessas parcerias é que a governança local não tem recursos para ajudar a desenvolver essa área, e como relatado por refugiados, alguns pequenos empreendimentos só são viáveis com a ajuda financeira desses programas, além de maior oferta de capacitação profissional que não é disponibilizada pelo governo federal. Os movimentos em Nova York são majoritariamente voltados para a parte jurídica, com apoio nos processos dos refugiados e *asylees* e conscientização de seus direitos, pelo motivo de sua maior dificuldade ser o processo jurídico em si, o entendimento das leis de imigração, e de arcar com um advogado que o ajude na legalização e principalmente na tradução correta de sua situação. Berlim tem uma política fragmentada horizontalmente, o que influencia nos movimentos *bottom-up*, que são voltados para o compartilhamento de experiências e discussões para a melhor estratégia de integração, e atividades de interação entre a comunidade. Algumas iniciativas ajudam com as aulas de idioma, que é considerado o maior problema dos refugiados na cidade. São Paulo tem uma influência muito forte da Cáritas e do ACNUR nos movimentos *bottom-up*, que acontece historicamente, com foco na moradia que é a principal dificuldade enfrentada pelos refugiados, seguido da inserção ao mercado de trabalho, que é o segundo foco dos movimentos da sociedade civil, que promovem o estudo da língua, qualificações profissionais e lições de empreendedorismo em seus programas.

Os estudos de caso também evidenciaram as discussões levantadas por Darling (2017) sobre **a relação da cidade com os refugiados**. Para o autor a cidade pode ter a relação de palco para reivindicações políticas feitas por essa população; de exclusão dos refugiados pelo sentimento de que aquele espaço não é propício para seu abrigo, sendo os campos considerados ideais; de exclusão pelo movimento de dispersão dos refugiados no território com o reassentamento em lugares de pouca infraestrutura; de cidade como controle de fronteira; e de cidade como santuário. Nova York enquadra-se em duas relações, a mais clara é a de cidade santuário, e a segunda é a apropriação da cidade como palco de luta política por direitos e acesso aos serviços públicos. As cidades dos EUA que não são consideradas cidades santuários, enquadram-se na relação de cidade fronteira, onde o território torna-se um local estratégico para o controle das pessoas sem documentos. A cidade como palco de luta política também acontece em São Paulo, com o envolvimento de refugiados em organizações que debatem e pedem por mais acesso e direitos igualitários.

Após a revisão da literatura e análise dos estudos de caso, a resposta à pergunta inicial sobre como a cidade responde e se adapta aos refugiados é de que sua ação é determinada em várias esferas. No âmbito das políticas, elas são elaboradas de acordo com a capacidade do Estado para lidar com a dinâmica nova e as necessidades dos refugiados. O estudo de Gaziantep mostra que a política nacional tem uma postura voltada à não integração a longo prazo dos sírios, podendo ser justificada pela falta de recursos devido a alta demanda de ações, conflituando com a perspectiva da cidade, na qual sua governança local aplica medidas contrárias, visando a integração dos sírios e a criação de uma comunidade igualitária, que pode ser justificada pela ajuda financeira recebida através das organizações internacionais. O caso dos EUA, como um país que já recebe muitas pessoas pelo processo de asilo e além disso abre as fronteiras para o reassentamento de refugiados, sua política diferencia os direitos desses dois status de proteção internacional, sendo os direitos dos refugiados maior que os asylees, talvez como uma forma de desencorajar as pessoas que tentam passar por suas fronteiras solicitando asilo. A Alemanha tem um histórico com refugiados e com políticas de migração voltadas às suas necessidades, além de alta capacidade para lidar financeiramente com o reassentamento dessa população, o que reflete em sua política de maior concessão de direitos, e sua visão de sociedade intercultural e igualitária. O Brasil tem histórico mais recente em relação à recepção de refugiados, entretanto sua experiência em receber pessoas em massa de nacionalidades diferentes e a criação de sua sociedade englobando todas essas etnias, principalmente em São Paulo, influenciou na política que prevê direitos aos refugiados igualitários aos cidadãos brasileiros.

Na esfera territorial, a capacidade financeira do Estado e a autonomia política da cidade não mostraram relação com a oferta de moradia para os refugiados. A cidade mais impactada espacialmente foi Gaziantep com a absorção dos refugiados em questões de moradia, entretanto, a pesquisa não encontrou dados correspondentes aos bairros de ocupação ou o local das residências planejadas para os refugiados, não sendo possível comparar com a autonomia e a capacidade da cidade. Berlim foi a cidade que mais alterou seu tecido para reassentar os refugiados, como explicado anteriormente pelo projeto Tempohomes, e criou projetos visando a integração da comunidade por contatos sociais e espaços de lazer. A alta capacidade financeira do Estado e a autonomia política da cidade de Berlim influenciaram a criação desse programa municipal. São Paulo não criou abrigos específicos para refugiados, direcionando-os para os abrigos existentes e para as parcerias com ONGs e organizações religiosas. Espacialmente esses abrigos estão em áreas já ocupadas por comunidades imigrantes, e os refugiados tendem a ir ao abrigo mais próximo da comunidade de mesma etnia. A baixa capacidade financeira do Brasil e a autonomia da cidade não foram suficientes para a criação de programas como o de Berlim, mostrando que só a autonomia não age sozinha. Durante a pesquisa não ficou muito claro a mudança espacial de Nova York, foi constatado que a cidade conta apenas com um abrigo para refugiados e que o estado provém moradia no primeiro mês, mas nenhum projeto de construção de moradias específico, como em Gaziantep e Berlim, foi encontrado.

Na esfera social as cidades adaptaram suas organizações sociais e discursos com a chegada dos refugiados. Gaziantep tinha uma relação pré-existente com os sírios, por tratados comerciais, o que influenciou fortemente na recepção e aceitação da comunidade anfitriã, principalmente na inserção ao mercado de trabalho. A cidade também conta com muita ajuda internacional de ONGs, que trabalham com a sociedade anfitriã e ajuda a comunidade toda. Nova York tem muitas organizações que ajudavam juridicamente imigrantes e que começaram a voltar sua atenção e estender sua ajuda para refugiados, principalmente com a perseguição sofrida pelas pessoas que não tem seus processos judiciais aprovados depois das alterações políticas do governo Trump, e seu discurso contra imigrantes e refugiados. Berlim tem muitas iniciativas sociais para integração dos refugiados nas comunidades em que estão inseridos, similar à São Paulo, onde tem muitos desses projetos e forte ajuda das organizações em relação ao abrigo. Além da campanha pró-refugiados que a municipalidade paulista

fez, com o intuito de mostrar à população residente a situação dos refugiados e tentar atingir sua empatia como facilitador da integração, e aos refugiados para mostrar seus direitos e que a cidade está aberta para recebê-los.

A discussão sobre os fatores de integração na revisão da literatura, sendo empregabilidade (Lichtenstein, Puma, 2018; Jacobsen, 2019), autossuficiência (ACNUR, 2016; Carpi, 2017), e moradia (Bolzoni et al, 2015) não puderam ser comparados ou evidenciados pelos indicadores nos estudos de caso devido a falta de dados comparativos entre as quatro cidades. Entretanto, Berlim foi a cidade com mais infraestrutura gerada pela governança, que englobasse todos esses fatores, por suas leis, programas e estratégias. O apontamento desse trabalho nesse aspecto é para a necessidade de criação de um sistema internacional de coleta de dados, maior que o Eurostat, e talvez coordenado pelo escritório do ACNUR que está presente em todos os países com refugiados, com um *check list* específico sobre os dados a serem levantados e compartilhados, que permitissem às governanças do mundo todo uma comparação de estratégias locais e seus resultados, que comprovassem o sucesso ou não das experiências, e assim o aprendizado para a formulação de suas próprias estratégias.

A contribuição que o presente trabalho traz para a comunidade acadêmica é a comparação com uma nova metodologia entre estudos de casos em territórios distintos, com históricos de migração e níveis de impactos diferentes, permitindo a discussão sobre se as recomendações internacionais, ou seja, a generalização do refugiado, podem ser aplicadas em situações locais completamente diferenciadas. Cada estudo de caso tem seu próprio contexto político e econômico, que atua diretamente na qualidade da oferta de serviço e ajuda aos refugiados. Consequentemente, em cada situação o refugiado encontra diferentes dificuldades e desafios, que são base para a formulação das políticas locais, as quais tentam suprir essas necessidades. Em Gaziantep por exemplo, a alta ajuda internacional aos refugiados instigou o sentimento de insatisfação e injustiça na comunidade local, que já sofria com a falta de recursos, sendo necessário o ajuste das ações para que englobassem todos os habitantes, e assim chegassem à uma harmonia. O maior enfrentamento do refugiado em Gaziantep é a inserção ao mercado de trabalho, e com isso a governança em parceria com outras organizações focam as estratégias neste sentido. O problema da falta de recursos de Gaziantep não acontece em Nova York, tendo suas políticas voltadas ao seu maior problema, que é a proteção jurídica contra as restrições e perseguições da governança nacional. Os refugiados enfrentam em Berlim a barreira da linguagem e inserção no mercado de trabalho, o que reflete nas políticas que provém cursos de língua alemã e cursos preparatórios profissionalizantes, voltados para ajudar o refugiado a alcançar sua autossuficiência. Em São Paulo, o grande problema enfrentado é o de moradia, e tem em sua lei municipal estratégias voltadas para a criação de políticas habitacionais. Portanto, as necessidades locais diferentes, exigem soluções específicas, que não são generalizadas nas estratégias globais.

O esquema metodológico criado na presente dissertação é essencial para essa discussão, uma vez que os indicadores englobam muitas esferas da vivência na cidade. Incluindo os relatos dos refugiados que são de suma importância para entender as dificuldades que eles encontram, o caminho que percorrem, e com isso planejar uma resposta estratégica na solução desses problemas. Destacam-se os relatos de São Paulo, que evidencia o problema de moradia em sua maior parte. Eiker Moreira, Mamie Bazonga e Ghazal Baranbo, todos não tinham abrigo quando chegaram na cidade e depois foram ajudados por ONGs. Apontando ao problema da falta de abrigo público e falta de ajuda inicial na cidade, que deveria ser levado em consideração na elaboração das estratégias futuras. O aprofundamento dos relatos fica como uma recomendação para o avanço do presente trabalho, no sentido de buscar mais histórias de refugiados na cidade durante o processo do estudo de caso, e extrair as dificuldades e necessidades presentes pelo território, com o objetivo de fomentar ainda mais a discussão sobre a influência e o resultado das estratégias globais nas experiências locais.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACF (2012). *Encontrar Habitação Acessível*. (<https://www.acf.hhs.gov/orr/resource/finding-affordable-housing>). 07/05/2020.
- ACNUR (2010). *Convenção e Protocolo Relacionado ao Status de Refugiado*. 2010, 56, Geneva.
- ACNUR (2012). *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. 2012, 220, Brasil.
- ACNUR (2015). *Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto*. ACNUR Brasil (<https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>). 03/04/2020
- ACNUR (2016). *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR Brasil, 2016, 266.
- ACNUR (2018a). *Tendências globais - Deslocamento Forçado Em 2017*. 2018, 76, Geneva.
- ACNUR (2018b). *Virar a maré: educação dos refugiados em crise*. 2018, 30.
- ACNUR (2018c). *Dando vida à Declaração de Nova York - Aplicação da estrutura abrangente de resposta a refugiados (CRRF)*. 2018, 5.
- ACNUR (2018d). *Aplicação da Resposta Abrangente aos Refugiados (CRRF) na América do Norte e Central*. 2018, 2.
- ACNUR (2018e) *Apelo Global 2018-2019*. 2018, 108, Geneva.
- ACNUR (2019a). *Tendências globais - Deslocamento Forçado Em 2018*. 2019, 76, Geneva.
- ACNUR (2019b). *As bolsas de estudo da Turquia tornou possível o sonho de estudante síria de ser dentista*. (<https://www.unhcr.org/tr/22957-aldigi-turkiye-bursu-sayesinde-suriyeli-ogrenci-dis-hekimiolma-hayalinin-pesinden-kosuyor.html>). 03/05/2020.
- ACNUR (2019c). *Educação*. ACNUR Turquia. (<https://www.unhcr.org/tr/en/education>). 30/04/2020.
- ACNUR (2019d). *Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil*. 2019, 20.
- ACNUR (2019e). *Georreferenciamento de pessoas em situação de refúgio atendidas pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo em 2018*. ACNUR, 2019, 14.
- ACNUR (2019f). *Experiência auditiva “Em casa, no Brasil”*. (<https://www.acnur.org/portugues/em-casa-no-brasil/>). 20/04/2020.
- ACNUR (2020a). *Turquia 2019 Destaques Operacionais*. 2020, 2.
- ACNUR (2020b). *Refugiados e requerentes de asilo na Turquia*. (<https://www.unhcr.org/tr/en/refugees-and-asylum-seekers-in-turkey>). 30/04/2020.
- ACNUR (2020c). *Mapa de concentração de refugiados e requerentes de asilo na Turquia*. (<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/73302>). 30/04/2020.
- ACNUR (2020d). *Alemanha*. (<https://help.unhcr.org/germany/admission-to-germany/>). 27/03/2020.
- Adus (2020). *Instituto Adus*. (<http://www.adus.org.br/>). 20/03/2020.
- África do Coração (2020). *Sobre nós*. ([africadocoracao.org](http://africadocoracao.org)). 19/03/2020.
- Agência Brasil (2019). *Atletas de 16 nacionalidades disputam Copa dos Refugiados em São Paulo*. (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/esportes/noticia/2019-10/atletas-de-16-nacionalidades-disputam->

copa-dos-refugiados-em-sao-paulo). 18/04/2020.

Ager, A., Strang, A. (2008). *Entendendo a Integração: Uma Estrutura Conceitual*. Journal of Refugee Studies, 17/04/2008, 26, Oxford University Press.

AIDA - Banco de Dados de Informações sobre Asilo (2019). *Relatório do país: Alemanha*. ECRE, 2019, 124.

AIDA - Banco de Dados de Informações sobre Asilo (2020a). *Relatório da Turquia*. (<http://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey>). 05/05/2020.

AIDA - Banco de Dados de Informações sobre Asilo (2020b). *Relatório da Alemanha*. (<https://www.asylumineurope.org/reports/country/germany>). 27/04/2020.

Ali, A.; Betts, A., Memişoğlu, F. (2017). *Política local e a crise dos refugiados na Síria - explorando respostas na Turquia, Líbano e Jordânia*. R. S. Centro, Universidade de Oxford, 2017, 32.

Andersson, R., Galster, G., Musterd, S. (2018). *Porta de entrada do bairro e seus efeitos sobre a economia de sucesso dos Refugiados na Suécia*. International Migration Review. 2019, 35.

Assempbol (2020). *Assempbol Associação de Empreendedores Bolivianos*. ([www.guiadoimigrante.com.br/artigo/assempbol-assempbol-assoc-empreendedores-bolivianos](http://www.guiadoimigrante.com.br/artigo/assempbol-assempbol-assoc-empreendedores-bolivianos)). 19/04/2020.

Astolfo, G., Boano, C. (2018). *Política e práticas habitacionais acessíveis - Revisão de estudos de caso*. University College London, 2018, 188.

Baeninger, R., Bógus, L., Magalhães, R. (2018). *Migrantes haitianos e bolivianos na cidade de São Paulo: transformações econômicas e territorialidades migrantes*. REMHU, 2018, 20.

Baeninger, R., Silva, C. (2019). *Mudança de perfil dos imigrantes venezuelanos em São Paulo – perspectivas sobre a política de interiorização do governo federal*. Anais, 2019, 16.

BAMF (2019). *Monitoramento de migração: Migração educacional e de emprego para a Alemanha*. Escritório Federal de Migração e Refugiados, 2019, 41.

BAMF (2020). *Análise curta BAMF*. Escritório Federal de Migração e Refugiados, 2020, 19.

Berlim.de (2016). *Integração e segurança do plano diretor*. (<https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/politik-aktuell/2016/meldung.458963.php>). 25/04/2020.

Berlim.de (2020a). *Tempohomes FAQ*. (<https://www.berlin.de/laf/wohnen/allgemeine-informationen/tempohomes-faq/>). 28/04/2020.

Berlim.de (2020b). *Berlin Neukölln – Perfil Intercultural*. Intercultural cities. 2020, 19.

Berlim.de (2020c). *Números de acomodação atuais*. (<https://www.berlin.de/fluechtlinge/infos-zu-fluechtlingen/unterbringung/artikel.437101.php>). 25/04/2020.

Betts, A., Kainz, L. (2017). *A história da governança global da migração*. Refugee Studies Centre. 07/2017, 22.

Betts, A. (2018). *The Global Compact on Refugees: Towards a Theory of Change?* International Journal of Refugee Law, 2018, 4.

Biblioteca do Congresso (2020). *Lei e política para refugiados: Turquia*. (<https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/turkey.php>). 30/04/2020.

Bolt, G., Van Kempen, R. (2002). *Moving up or Moving down? Housing Careers of Turks and*

*Moroccans in Utrecht, the Netherlands*. Housing Studies, 2002, 21.

Bolzoni, M., Gargiulo E. & Manocchi M. (2015). *The social consequences of the denied access to housing for refugees in urban settings: the case of Turin, Italy*. International Journal of Housing Policy, 2015, 17.

Braithwaite, R., Moorthy, S. (2016). *Refugiados e rivais: a dinâmica internacional dos fluxos de refugiados*. Conflict Management and Peace Science, 2016, 18.

Braithwaite, A., Salehyan, I., Savun, B. (2018). *Refugiados, migração forçada e conflito: introdução à edição especial*. Journal of Peace Research, 2018, 7.

Braithwaite, A., Chu, T., Ghosn, F. (2019). *Violência, deslocamento, contato e atitudes em relação a acolher refugiados*. Journal of Peace Research, 2019, 16.

BRIA (2019). *Dados da População dos Serviços de Refugiados do FFY de 2018*. Nova York, 3.

Campomori, F., Caponio, T. (2017). *Formulação de políticas de integração de imigrantes na Itália: políticas regionais em uma perspectiva de governança multinível*. International Review of Administrative Sciences, 2017, 19.

Caponio, T., Scholten, P., Zapata-Barrero, R. (2017). *Teorizando a 'virada local' em uma estrutura de análise de governança multinível: um estudo de caso em políticas de imigrantes*. International Review of Administrative Sciences, 2017, 6.

Carpi, E. (2017). *Uma estrutura para a análise da autossuficiência de refugiados e ação humanitária nos mercados urbanos*. UCL, 2017, 4.

Casa Branca (2019). *A abordagem humanitária e responsável do presidente Donald J. Trump sobre os refugiados protege o bem-estar dos cidadãos americanos*. (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-humanitarian-responsible-approach-refugees-protects-welfare-american-citizens/>). 12/05/2020.

Catholic Charities (2020). *Acolhimento e integração de imigrantes e refugiados*. (<https://catholiccharitiesny.org/what-we-do/welcoming-integrating-immigrants-refugees>). 13/05/2020.

CEI (2020). *Mapa: Cidades, condados e estados do santuário*. Centro de Estudos de Imigração, 2020, 7.

Chouliaraki, L., Stolic, T. (2017). *Repensando a responsabilidade da mídia na "crise" dos refugiados: uma tipologia visual das notícias europeias*. Media, Culture & Society. 2017, 16.

Cidade de São Paulo (2020). *Imigrações*. (<http://cidadedesapaulo.com/v2/historia/imigracoes/?lang=pt>). 18/04/2020.

Collett, E., Scholten, P., Petrovic, M. (2017). *Mainstreaming da integração de migrantes? Uma análise crítica de uma nova tendência na governança de integração*. International Review of Administrative Sciences, 2017, 20.

Comissão Europeia. (2017). *Relatório da Comissão ao Conselho sobre a Agenda Urbana da UE*. 2017, 13, Bruxelas.

Conselho da Europa (2020). *"Refugee Welcome" - Políticas de integração de refugiados em Berlim Neukölln*. Intercultural cities, 2020, 6.

Conselho da União Europeia (2010). *Declaração de Saragoça*. 2010, 17, Bruxelas.

Conselho de Imigração Americano (2020). *Imigrantes em Nova York*.

(<https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/immigrants-in-new-york>). 08/05/2020.

Congresso dos Refugiados (2020). *Sobre o Congresso de Refugiados*. ([refugeecongress.org/about-refugee-congress/](https://refugeecongress.org/about-refugee-congress/)). 12/05/2020.

Darling (2017). *Migração forçada e a cidade: Irregularidade, informalidade e a política da presença*. Progress in Human Geography. 2017, 21.

Dauber, D., Spencer-Oatey, H. (2019). *O que é integração e por que é importante para a internacionalização? Uma revisão multidisciplinar*. Journal of Studies in International Education, 2019, 20.

Dekker, R., Engbersen, G., Klaver, J., Vonk, H. (2018). *Refugiados inteligentes: como asilados sírios usam informações de mídia social na tomada de decisões sobre migração*. Social Media + Society. 2018, 11.

Departamento dos EUA (2020). *Sobre Admissões para Refugiados*. (<https://www.state.gov/refugee-admissions/about/>). 07/05/2020.

Diretoria Geral de Gerenciamento de Migrações (2020). *Estatísticas*. (<https://en.goc.gov.tr/entry---exit>). 30/04/2020.

Esses, V. M., Hamilton, L. K., Gaucher, D. (2017). *A crise global de refugiados: evidências empíricas e implicações políticas para melhorar as atitudes do público e facilitar o reassentamento de refugiados*. Social Issues and Policy Review, 2017, 46.

EUROCITIES (2010) *Carta sobre a integração de cidades*. 2010, 4, Bruxelas.

EUROCITIES (2015a) *Cidade e Migrantes: Implementação da Carta de Integração das Cidades da EUROCITIES*. 2015, 32, Bélgica.

EUROCITIES (2015b) *Cidades Solidárias*. (<http://www.eurocities.eu/eurocities/events/EUROCITIES-statementon-asylum-in-cities-WSPO-9WFNGE>). 15/04/2020.

EUROCITIES (2016) *Recepção e Integração dos Refugiados nas Cidades*. 2016, 20, Bruxelas.

EUROCITIES (2019) *Relatório Anual da EUROCITIES de 2019*. 2019, 36, Bruxelas.

EUROCITIES (2020) *Sobre nós*. ([http://www.eurocities.eu/eurocities/about\\_us](http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us)). 15/04/2020

Eurostat (2019). *Estatísticas de integração de migrantes*. ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant\\_integration\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics)). 15/01/2020.

Fasani, F. (2018). *A dispersão de refugiados em um país os coloca em desvantagem imediata - por que isso é importante para a integração*. (<https://theconversation.com/dispersing-refugees-around-a-country-puts-them-at-an-immediate-disadvantage-why-this-matters-for-integration-94791>). 10/01/2020.

Fórum Internacional sobre Soluções Locais para Migração e Deslocamento (2019). *Declaração de Gaziantep*. 26/11/2019, Gaziantep, 5, Gaziantep.

Fórum Internacional sobre Soluções Locais para Migração e Deslocamento (2019b). *Programa*. 26/11/2019, Gaziantep, 36, Gaziantep.

GSBTB – Give Something Back to Berlin (2020). *Isso é devolver algo a Berlim*. (<https://gsbtb.org/about#history>). 25/04/2020.

Goodson, L., Phillimore, J. (2008). *Fazendo um lugar na cidade global: a relevância dos indicadores*

de integração. *Journal of Refugee Studies*, 2008, 21.

Governo do Estado de São Paulo (2020). *Angolanos*. (<https://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/nossa-gente/angolanos/>). 22/04/2020.

Governo do Estado de São Paulo. *Imigrantes - São Paulo lança campanha para conscientizar a população sobre o acolhimento de imigrantes e o combate à xenofobia*. ([justica.sp.gov.br/index.php/sao-paulo-lanca-campanha-para-conscientizar-a-populacao-sobre-o-acolhimento-de-imigrantes-e-o-combate-a-xenofobia/](https://justica.sp.gov.br/index.php/sao-paulo-lanca-campanha-para-conscientizar-a-populacao-sobre-o-acolhimento-de-imigrantes-e-o-combate-a-xenofobia/)). 30/03/2020.

Governo Federal (2019). *Refúgio em números – 4ª edição*. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019, 46.

Governo Federal (2020). *Operação Acolhida*. (<https://www.gov.br/acolhida/historico/>). 03/06/2020.

HIAS (2020). *HIAS New York*. (<https://www.hias.org/what/new-york>). 15/05/2020.

Ilgit, A., Klotz, A. (2018). *Direitos dos refugiados ou refugiados como ameaças? Nova política de asilo da Alemanha*. *The British Journal of Politics and International Relations*, 2018, 19.

Inter-Berlin.de (2020). *Como tudo começou: a história do FC Internationale Berlin 1980 eV*. ([www.inter-berlin.de/seite/412106/historie.html](http://www.inter-berlin.de/seite/412106/historie.html)). 29/04/2020.

Inter-Agency Coordination Turkey (2020). *Setor Educacional da Turquia*. 03/2020, 1.

Instituto Lojas Renner (2020). *Empoderando Refugiadas*. ([https://www.institutolojasrenner.org.br/pt\\_br/2018/05/empoderando-refugiadas/](https://www.institutolojasrenner.org.br/pt_br/2018/05/empoderando-refugiadas/)). 29/04/2020.

IOM (2018). *Por que Gaziantep ainda é importante sete anos após o início do conflito sírio*. (<https://www.iom.int/news/why-gaziantep-still-matters-seven-years-after-start-syrian-conflict>). 04/05/2020.

IOM (2020a) *Uma história da Síria*. (<https://turkey.iom.int/stories/story-syria>) . 06/05/2020.

IOM (2020b) *Um sonho se tornando realidade*. (<https://turkey.iom.int/stories/dream-coming-true>). 06/05/2020.

IPPDH (2018). *Migrantes regionais na cidade de São Paulo*. Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos Mercosul, 2018, 164.

IRC (2020). *O que acontece com os requerentes de asilo presos na fronteira EUA-México?* (<https://www.rescue.org/article/what-happens-asylum-seekers-stranded-us-mexico-border0>). 11/05/2020.

Jacobsen, J. (2019). *Um investimento no futuro: aspectos institucionais do reconhecimento de credenciais de refugiados na Alemanha*. *Journal of Refugee Studies*. 2019, 24.

Jones, T., Ram, M., Villares-Varela, M. (2018). *Diversidade, desenvolvimento econômico e novos empreendedores migrantes*. *Urban Studies*. 2019, 17.

Kibreab (2003). *Deslocamento, políticas dos governos anfitriões, e restrições à construção de meios de subsistência sustentáveis*. *International Social Science Journal*, 2003, 10.

Kühn, M. (2018). *Estratégias de imigração das cidades: políticas locais de crescimento e planejamento urbano na Alemanha*. *European Planning Studies*, 2018, 17.

LAR (2020). *Levando ajuda ao refugiado*. ([compassiva.org.br/lar](http://compassiva.org.br/lar)). 30/03/2020.

Larrison, J., Raadschelders, J.C.N, Thapar, A.V. (2019). *Migração de Refugiados como um "Problema*

- perverso": *Controle Americano, paliativo e políticas de governança no contexto global*. World Affairs, 2019, 28.
- Lichtenstein, G., Puma, J. (2018). *A Pesquisa de Integração de Refugiados e Avaliação (RISE): Resultados de um estudo longitudinal de quatro anos*. Journal of Refugee Studies, 2018, 20.
- Marfleet, P. (2006). *Refugiados em uma era global*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Mayer, M. (2018). *Cidades como locais de refúgio e resistência*. European Urban and Regional Studies, 2018, 18.
- MOIA (2018). *Estado de nossa cidade imigrante: Relatório anual Março 2018*. Gabinete do Prefeito de Nova York de Assuntos Imigrantes, 2018, 40.
- MPI (2019). *Refugiados e asilados nos Estados Unidos*. ([https://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states#Top\\_Refugee-Receiving\\_States](https://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states#Top_Refugee-Receiving_States)). 12/05/2020
- Município Metropolitano de Gaziantep (2016). *Visão geral de Gaziantep*. 2016, 40.
- Nações Unidas (2015). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*.
- Nações Unidas (2016). *Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes*.
- Nações Unidas (2017a) – *Migração forçada e crises prolongadas: Uma abordagem multicamada*. Roma.
- Nações Unidas (2017b) – *Nova Agenda Urbana*. Habitat III. Equador.
- Nações Unidas (2018a). *Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - Pacto Global sobre Refugiados*. Nova York.
- Nações Unidas (2018b) - *Pacto global para migração segura, ordenada e regular*.
- NAE, New American Economy (2016). *As contribuições de novos americanos em Nova York*. 08/2016, 51.
- Nova Coalizão do Santuário (2020). *O que nós fazemos*. ([https://www.newsanctuarynyc.org/what\\_we\\_do](https://www.newsanctuarynyc.org/what_we_do)). 12/05/2020.
- NYC (2013). *Crescimento e composição da população imigrante*. *The Newest New Yorker*, 2013 edition, 14.
- NYC (2016). *Proteção igual à imigração e resolução da Cidade do Santuário*. Conselho da Comunidade Manhattan, 2016, 3.
- NYIC (2020). *Coalizão de imigração de Nova York. Sobre nós*. (<https://www.nyic.org/about-us/>). 08/05/2020.
- OECD (2018a). *Trabalhando juntos pela integração local de migrantes e refugiados*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018b). *Trabalhando juntos pela integração local de migrantes e refugiados em Berlim*. OECD Publishing, Paris.
- ORR (2014). *Recursos de emprego*. (<https://www.acf.hhs.gov/orr/employment-resources>). 12/05/2020.
- ORR (2017). *Relatório anual ao Congresso - Gabinete de Reinstalação de Refugiados Ano fiscal de*

2016. Administração da Criança e da Família, 2016, 78.

ORR (2020). *Requisitos de status e documentação para o programa de reassentamento de refugiados da ORR*. (<https://www.acf.hhs.gov/orr/resource/status-and-documentation-requirements-for-the-orr-refugee-resettlement-program>). 12/05/2020.

PF- Polícia Federal (2020). *Solicitação de Refúgio*. ([www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/refugio/refugio-termo-solicitacao](http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/refugio/refugio-termo-solicitacao)). 30/03/2020.

Prefeitura SP (2020). *Informações sobre acolhimento*. ([https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/imigrantes\\_e\\_trabalho\\_decente/crai/index.php?p=186982](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/crai/index.php?p=186982)). 20/03/2020.

Pucci, F., Vêras, M. (2011). *Bolivianos em São Paulo: redes, territórios e a produção da alteridade*. PUCSP, 2011, 15.

Querstadtein (2020). *Histórias de migração em Berlim*. (<https://querstadtein.org/en/>). 29/04/2020.

RDJ (2020). *Abrigo para refugiados*. (<https://www.rdjrefugeeshelter.org>). 12/05/2020.

Resettlement.de (2020). *O projeto resettlement.de*. (<https://resettlement.de>). 24/04/2020.

Ruegger, S. (2019). *Refugiados, relações étnicas de poder e conflitos civis no país de asilo*. Journal of Peace Research, 2019, 16.

Salehyan, I. (2019). *O que a academia pode contribuir para a política de refugiados*. Journal of Peace Research, 2019, 6.

Santos (2018). *Haitianos em São Paulo – exclusão e invisibilidade social no contexto da mobilidade urbana*. Dissertação de Doutorado, Universidade de São Paulo, 2018.

Schon, J. (2019). *Motivação e oportunidade para a migração induzida por conflitos: uma análise do tempo de migração da Síria*. Journal of Peace Research, 2019, 16.

Schmiz, A., Räuchle, C. (2019). *Introduction to the special issue: comparing local refugee regimes*. Erdkunde, 2019, 5.

Sharehaus (2020). *Refugio*. (<https://sharehaus.net/refugio/>). 28/04/2020.

Silva (2006). *Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade*. Estudos Avançados, 2006, 10.

Steele, A. (2019). *Padrões civis de reassentamento em guerra civil*. Journal of Peace Research, 2019, 14.

Steele, A. (2017). *Democracia e deslocamento no campo civil da Colômbia*. Cornell University Press, Nova York, 2017.

Strang, A., Quinn, N. (2019). *Integração ou isolamento? Conexões Sociais e Bem-Estar dos Refugiados*. Journal of Refugee Studies, Oxford University Press, 2019, 26.

USCIS (2020). *Dados de Imigração e Cidadania*. (<https://www.uscis.gov/tools/reports-studies/immigration-forms-data>). 07/05/2020.

Wagner-Saffray, I. (2020). *Bauman como refugiado: Não devemos chamar refugiados "migrantes"*. Thesis Eleven, 2020, 16.

Weefugees (2020). *A comunidade de perguntas e respostas para tópicos de refugiados*. (<https://www.wefugees.de>). 29/04/2020.

White House (2015). *De Abuja a Nova York, uma história de ativista LGBT*. (<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/06/26/abuja-new-york-city-lgbt-activist-story>). 12/05/2020.

WEDI (2020). *Iniciativa de Desenvolvimento Econômico de Westminster*. (<https://www.wedibuffalo.org/>). 12/05/2020.

Zapata-Barrero, R. (2017). *Política intercultural e governança multinível em Barcelona: abordagem sobre integração abrangente*. *International Review of Administrative Sciences*, 2017, 20.