

A integração de refugiados e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no relatório "Refúgio em Números" de 2016 a 2021: uma reflexão¹

Mariana Eunice Alves de Almeida²

José Blanes Sala³

Resumo: O objetivo deste artigo é verificar como a integração de refugiados e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil é abordada em seis edições do relatório **Refúgio em Números** (de 2016 a 2021), publicado anualmente pelo Comitê Nacional para os Refugiados. Por meio de uma pesquisa documental, verificamos que não há definições sobre o que é integração no relatório, mas que o tema é abordado em sentido funcional, ao apresentar fatores ligados a este processo, como o acesso ao trabalho, a oferta de cursos de português, o atendimento multilíngue e a formação de agentes públicos para o atendimento desta população.

Palavras-chave: Refugiados. Solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado. Integração. Refúgio em Números.

The integration of refugees and applicants for recognition of refugee status in the report "Refúgio em Números" from 2016 to 2021: a reflection

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES - Código de Financiamento 001) - Portaria 206 de 04/09/2018.

² Doutoranda e Mestra em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: mariana.eaa@gmail.com

Submetido em: 10/02/2022 - **Aceito em:** 26/05/2022.

³ Professor associado da Universidade Federal do ABC – UFABC. Coordenador do Grupo de Estudos em Direitos Humanos e Relações Internacionais – GEDHRI-UFABC. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello-ACNUR da referida universidade. E-mail: blanes@ufabc.edu.br

Abstract: The purpose of this article is to verify how the integration of refugees and applicants for recognition of refugee status in Brazil is addressed in six editions of the **Refúgio em Números** report (from 2016 to 2021), published annually by the National Committee for Refugees. Through a document research, we found that there are no definitions of what integration is in the report, but that the topic is approached in a functional sense, by presenting factors related to this process, such as access to work, the offer of Portuguese courses, multilingual service, and the training of public agents to serve this population.

Keywords: Refugees. Applicants for recognition of refugee status. Integration. Refúgio em Números.

La integración de refugiados y solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado en el informe "Refúgio em Números" de 2016 a 2021: una reflexión

Resumen: El objetivo de este artículo es verificar cómo la integración de refugiados y solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado en Brasil es abordada en seis ediciones del informe **Refúgio em Números** (de 2016 a 2021), publicado anualmente por el Comité Nacional para los Refugiados. A través de la investigación documental, encontramos que no hay definiciones de lo que es la integración en el informe, pero que el tema es abordado en un sentido funcional, presentando factores relacionados con este proceso, como el acceso al trabajo, la oferta de cursos de portugués, atención multilingüe y la formación de agentes públicos para atender a esta población.

Palabras clave: Refugiados. Solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado. Integración. Refúgio em Números.

1. Introdução

De acordo com o relatório **Global Report**, elaborado pelo ACNUR - Agência da ONU para Refugiados (UNHCR, 2021), o número de deslocamentos forçados alcançou 82,4 milhões de pessoas no mundo em 2020, mesmo com todas as restrições e dificuldades impostas pela pandemia da Covid-19. Situações de conflitos armados e instabilidade política, como as que observamos recentemente no Oriente Médio, em países como Síria

e Palestina, no continente africano, como é o caso de Angola e da República Democrática do Congo, e mesmo crises econômicas, sociais, e ambientais como é o caso da Venezuela e do Haiti, são impulsionadoras desses fluxos diversificados e dinâmicos de migrações forçadas.

Os estudos sobre migrações internacionais têm se pautado na divisão entre as chamadas migrações voluntárias (em que a decisão do indivíduo ou grupo, muitas vezes por melhores oportunidades econômicas, é o fator impulsionador do ato de migrar) e forçadas (cujo deslocamento é compulsório, por conta de perseguições, conflitos armados, violações de direitos, entre outros fatores). Os agentes dessas migrações são comumente classificados em categorias⁴ como deslocados internos, solicitantes de refúgio, refugiados e apátridas, por exemplo – são pessoas que se encontram obrigadas a deixar suas casas (e muitas vezes seus países) em busca de condições de sobrevivência (MOREIRA; SALA, 2018).

O refugiado, de acordo com a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, é a pessoa que "receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país" (ACNUR, s.d.).

Essa definição está atrelada aos acontecimentos antes de 1951, isto é, a Segunda Guerra Mundial. Em 1967, o Protocolo sobre o Estatuto do Refugiado acabou com esta reserva temporal, e novos deslocamentos ocorridos a partir dos anos 1960, como os processos de descolonização em países africanos, e contextos de regimes ditatoriais na América Latina, impulsionaram uma ampliação da definição de refugiado em países dessas regiões,

⁴ Zetter (2007 apud Moreira e Sala, 2018) é um dos principais críticos acerca dessas categorias de migrantes, às quais denomina de rótulos, pois considera que elas são instrumentalizadas para rechaçar e priorizar migrantes quanto ao merecimento de proteção estatal.

que passaram a incluir agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, e conflitos armados, por exemplo, como causas para a concessão de refúgio. A Declaração de Cartagena, de 1984, passa a incluir a violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos e a violação maciça dos direitos humanos. Mesmo não sendo equivalente a um tratado internacional, a Declaração influenciou a legislação de países latino-americanos, entre eles, o Brasil (ROSSA; MENEZES, 2018).

Por extensão do entendimento do conceito de refugiado, o solicitante de refúgio é aquele que, de acordo com o ACNUR (2019), forçado a migrar para um novo país, solicita às autoridades competentes ser reconhecido como refugiado, mas que ainda não teve seu pedido avaliado definitivamente pelos sistemas nacionais de proteção e refúgio.

Os deslocados internos são pessoas que, por razões como desastres ambientais, conflitos armados, e situações de violação de direitos, por exemplo, precisam deixar suas casas, mas não conseguem atravessar fronteiras para buscar proteção em outros países. Já os apátridas são pessoas que perdem sua nacionalidade por motivos diversos, como por exemplo o desaparecimento de um determinado Estado, ou mesmo a retirada da nacionalidade da pessoa por parte de um Estado autoritário – sem uma nacionalidade, "a pessoa não faz parte de nenhuma comunidade política e, conseqüentemente, de nenhum ordenamento jurídico, ficando num verdadeiro limbo" (MOREIRA; SALA, 2018, p. 28).

Diante desse cenário, espera-se que os governos e sociedades coloquem o acolhimento e as condições para integração desses migrantes como uma diretriz política prioritária. Dentre as primeiras medidas para acolher e integrar está a adoção de leis e políticas de proteção, que têm no conceito de refugiado (para mencionar apenas uma das categorias de migrantes forçados) o seu ponto de partida. (SILVA; OLIVEIRA; CABRAL, 2020).

No Brasil, a Lei Federal 9.474 de 1997 contempla em sua definição de refugiado os considerados motivos clássicos de refúgio (estabelecidos pela Convenção de 1951), e os motivos considerados ampliados (definidos pela Declaração de Cartagena,

1984), razão pela qual a lei brasileira é considerada inovadora e avançada. Destaque também é dado à criação, a partir da referida lei, do Comitê Nacional para Refugiados (Conare), órgão colegiado que analisa e julga os pedidos de refúgio no país (HAYDU, 2011; BRASIL, 1997).

Inspirada nas soluções duradouras do ACNUR, a lei prevê o que chamou de soluções duráveis para refugiados⁵. São elas: a repatriação, a integração local e o reassentamento. Segundo o ACNUR (2011), a repatriação voluntária ocorre quando os refugiados optam por voltar para seu país de origem com condições de segurança (geralmente quando um conflito termina e um nível mínimo de estabilidade é restaurado). A integração local ocorre quando o refugiado tem a residência permanente ou a cidadania do país de refúgio, podendo acessar as políticas públicas disponíveis aos demais cidadãos. A Lei 9474/97 não define o que é a integração local, mas incentiva a facilitação de reconhecimento de certificados e diplomas, além dos requisitos para a obtenção de residência e ingresso em instituições acadêmicas. E o reassentamento é uma solução implementada para aqueles que não podem voltar a seu país de origem e nem permanecer no país de refúgio onde se encontram, por conta de problemas ligados à segurança, integração local ou falta de proteção legal e física (ACNUR, 2019). A legislação brasileira prevê que o reassentamento deve ser feito de forma planejada e com "a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades" (BRASIL, 1997).

⁵ Vale destacar que a Lei 9474, de 22 de julho de 1997 não menciona solicitantes de refúgio e apátridas. Entretanto, organizações da sociedade civil e o próprio ACNUR trabalham com migrantes forçados que não se enquadram na categoria de refugiados no Brasil, como alguns nacionais do Haiti que, com a edição da Resolução Normativa nº 97/2012, do Conselho Nacional da Imigração (CNIg) passaram a receber visto "por razões humanitárias", devido às graves condições de vida da população haitiana após o terremoto de 2010 (MAMED, 2021).

Dentre essas soluções duráveis, uma das mais desafiadoras é a integração local, pois coloca para os países que recebem os refugiados e solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado, como o Brasil, a responsabilidade de acolher essas pessoas e garantir que elas possam exercer seus direitos em igualdade de condições com os nacionais, como garantido pelo artigo 5º da Constituição Federal. A promoção da integração exige a atuação de diversos atores nacionais, regionais e locais, com destaque para as organizações da sociedade civil.

Destacamos a parceria entre a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro e o ACNUR, "fruto de uma dupla tradição: por parte da Igreja Católica a tradição de se ocupar da questão dos excluídos, entre os quais a população refugiada, e por parte do ACNUR a tradição de buscar organizações locais para serem suas agências implementadoras" (JUBILUT, 2012, p. 35). Além de diversas organizações não-governamentais que oferecem diferentes tipos de serviços e assistência aos refugiados, destaque também é dado às universidades. Não somente como forma que qualificar o debate como tema de pesquisa e extensão, o envolvimento das universidades também se dá por meio de ações que buscam a integração local dos refugiados por meio do acesso ao estudo do idioma e da cultura local, do apoio da comunidade acadêmica em campos como saúde e educação (HAYDU, 2011).

Agindo diretamente na implementação das soluções duráveis, recentemente temos observado a atuação de um novo ator: o exército brasileiro, por meio da Operação Acolhida. Em março de 2018, ela foi instaurada em resposta ao aumento de recebimento de migrantes venezuelanos nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, estado de Roraima, que no ano de 2019, por exemplo, recebia um número de 252 migrantes por dia chegando ao país. A operação foi instituída pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, e por meio de seus subcomitês, tem por objetivo organizar e operacionalizar a identificação e emissão de documentos, o acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, e promover a interiorização dos migrantes para outras cidades do Brasil (BARROS; SIMÕES, 2021).

Um grande desafio para a promoção da integração de refugiados e, conseqüentemente, a formulação de políticas públicas voltadas para este fim, é o próprio entendimento do que é essa integração. Moreira (2014) destaca que o termo integração local envolve a interação de um refugiado em um novo país, e que o debate conceitual sobre o termo e quais fatores devem ser considerados para sua mensuração é um campo amplo, que apresenta muitas definições e abordagens teóricas e metodológicas.

Desde 2016, o relatório **Refúgio em Números**, elaborado inicialmente pelo Conare em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, e mais tarde, a partir da sua quinta edição (de 2020), também com a parceria do OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais, tem se constituído como uma importante fonte de dados estatísticos sobre a questão do refúgio no Brasil, por refletir diretamente a atuação do Conare no que diz respeito ao recebimento e julgamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Em todas as suas edições, até a de 2021, o relatório menciona, às vezes de maneira passageira, às vezes direcionando algum assunto correlato, a questão da integração local de refugiados e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, fator que instigou a presente pesquisa.

O objetivo deste artigo, portanto, é verificar como a integração é abordada nas seis edições do relatório **Refúgio em Números** (de 2016 a 2021), a fim de que tenhamos, a partir de um documento oficial, o ponto de vista governamental sobre a questão. O texto apresenta, inicialmente, uma breve revisão bibliográfica sobre o conceito de integração, feita para que possamos ter um embasamento teórico sobre qual é a visão de integração refletida nas edições do relatório (se há alguma). Segue-se uma pesquisa documental, privilegiando a análise de conteúdo (BARDIN, 2016), na qual o artigo apresenta os dados e reflexões sobre o tema da integração nas seis edições do relatório, e as considerações finais.

2. A integração de refugiados: a difícil tarefa de se alcançar uma definição

A integração de migrantes, em especial de migrantes forçados, é um tema em constante discussão. Moreira (2014, p. 88) destaca que o termo integração local "faz referência ao processo que se desenvolve quando o refugiado passa a interagir em novo contexto, no país de destino, em meio à comunidade receptora"; e que o debate conceitual sobre o que é a integração e quais fatores devem ser considerados para sua mensuração é um campo amplo, que demanda muitas definições e abordagens teóricas e metodológicas.

Uma das discussões gira em torno de dois modelos de integração, o assimilacionismo e o multiculturalismo. A assimilação tenta assegurar que os migrantes absorvam as características sociais e econômicas da sociedade predominante, apagando, dessa forma, os elementos de sua cultura de origem. Segundo essa perspectiva, o grupo minoritário é obrigado a adaptar-se à cultura dominante em detrimento da sua; o migrante é quem deve se esforçar para se integrar. No multiculturalismo, propõe-se a existência da diversidade cultural em uma determinada sociedade. Pressupõe-se o respeito às especificidades sociais e culturais dos diversos grupos étnicos presentes na sociedade, bem como a sua proteção e promoção, tendo o Estado um papel importante nesse processo (ZARRO, 2017; SIMÕES, 2017; MALHEIROS, 2011).

Colocando-se como um modelo para além da dicotomia assimilacionismo *versus* multiculturalismo, o conceito de interculturalidade surge como um "mecanismo de proteção da comunicação e da interação positiva entre os vários grupos culturalmente distintos (não apenas étnicos, mas também geracionais ou linguísticos) que compõem a sociedade" (MALHEIROS, 2011, p. 24).

De acordo com Zarro (2017), a fronteira entre o multiculturalismo e o interculturalismo é tênue, já que ambos os modelos defendem a manutenção da identidade cultural das comunidades migrantes. A diferença está na "manifestação de um

anseio de trocas entre culturas postulada pelo interculturalismo, enquanto o multiculturalismo pode representar apenas uma constatação social" (ZARRO, 2017, p. 24).

Uma noção de integração que privilegia o convívio entre migrantes e locais está presente na definição de Kuhlman (1991 *apud* MOREIRA, 2014, p. 88-89), que a entende como um processo no qual "os refugiados mantêm sua própria identidade, mas se tornam parte da sociedade acolhedora à medida que possam conviver juntos com a população local de modo aceitável", isto é, um processo no qual "nacionais e estrangeiros possam ajustar seus comportamentos e atitudes entre si, demandando um esforço dos nacionais para entender o diferente e o direito do estrangeiro de preservar seu repertório cultural de origem" (MOREIRA, 2014, p. 89).

As redes sociais também exercem um papel importante no processo de integração. Mesmo em casos de migrações forçadas, o compartilhamento de informações entre aqueles que já emigraram e os que ainda estão no país de origem pode influenciar o comportamento dos novos migrantes em potencial (TRUZZI, 2008).

Castles *et al.* (2002) afirmam que não há um conceito fechado sobre o termo integração. Os sentidos do que é integração "podem variar de país para país, mudar ao longo do tempo, e depender de interesses, valores e perspectivas das pessoas envolvidas" (CASTLES *et al.*, 2002, p. 112, tradução nossa). Entretanto, os autores afirmam que a integração é um processo que envolve uma gama de atores sociais, que vai desde funcionários públicos, tomadores de decisões políticas, empregadores, sindicatos, colegas de trabalho, prestadores de serviço, vizinhos, entre outros. Os próprios migrantes também têm um papel importante no processo de integração, tida como "um processo de mão dupla: requer adaptação por parte daquele que chega, mas também por parte da sociedade acolhedora" (CASTLES *et al.*, 2002, p. 113, tradução nossa).

Além da definição sobre o que é a integração, em sentido mais amplo, há também um debate sobre quais fatores devem ser considerados para mensurá-la, isto é, como saber se um migrante

está ou não integrado na sociedade acolhedora? Para Silva, Lacerda e Jorgensen (2011), a integração é um processo complexo, que acontece de forma gradual; ela inter-relaciona questões jurídicas, econômicas, sociais e culturais, e tem como um de seus objetivos que o migrante forçado adquira a cidadania do país ao qual foi integrado. Já Olsen e Kozicki (2020, p. 145) afirmam que a integração de refugiados e solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado depende de um conjunto de fatores "de caráter jurídico (preenchimento das condições legais), econômico (representar uma vantagem econômica para o Estado acolhedor, e não apenas um ônus) e cultural".

Castles *et al.* (2002) apontam que alguns fatores, sobretudo de aspectos práticos e funcionais, como o acesso à moradia, a aquisição da língua, o acesso à educação e ao mercado de trabalho, por exemplo, são tidos como fatores de preocupação dos governos na acolhida e integração de refugiados à sociedade de destino. Segundo os autores, a existência de indicadores de integração é extremamente útil para a elaboração de políticas públicas. Mas estabelecer quais são esses indicadores é algo considerado problemático, dada a dificuldade para se conceituar o que é a integração. Entretanto, este é um esforço que precisa ser feito, dado que o que se entende por "estar 'integrado' influencia as formas com que esses indicadores são definidos" (CASTLES *et al.*, 2002, p. 129, tradução nossa).

Considerando a integração como um processo multifacetado, isto é, que é construído ao longo do tempo, no qual diversos atores atuam, que pode ser entendido sob pontos de vista diferentes, e que é complexo de se medir, Ager e Strang (2008) elencam quatro domínios em que a integração deve ocorrer para ser considerada como bem sucedida: 1) Marcadores e meios: que incluem fatores como emprego, moradia, saúde, e educação; 2) Conexões sociais: são as relações sociais estabelecidas na comunidade acolhedora, laços entre migrantes e locais; 3) Facilitadores: elementos que podem eliminar as possíveis barreiras do processo de integração, como o conhecimento da língua e da cultura do país acolhedor,

além de questões ligadas à segurança; 4) Fundação: compreende o exercício de direitos e a cidadania.

Alguns desses domínios propostos por Ager e Strang (2008) são mais mensuráveis em aspectos quantitativos (como por exemplo, o acesso à moradia e ao trabalho) e outros menos (como por exemplo, as relações sociais entre migrantes e locais). Devemos ter em conta que medir a integração apenas de acordo com seus fatores mais funcionais pressupõe que os migrantes aceitam os programas e políticas existentes, o que pode colocar em risco suas escolhas, suas vozes. Nesse sentido, ao se considerar a integração como um processo bidirecional, de mão dupla, os refugiados deveriam ter também espaço para manifestarem como percebem o seu próprio processo de integração, avaliando as políticas para eles desenhadas e influenciando no rumo deste processo (MOREIRA, 2014).

Como se pode observar, a discussão a respeito do conceito de integração é um campo fértil. Não foi nosso objetivo esgotar todas as suas possibilidades, mas sim apresentar algumas das principais definições. Concordamos, porém, com um entendimento de integração como sendo um processo multifacetado, ou seja, que apresenta diferentes etapas e características, e de mão dupla, em que locais e migrantes sejam conscientes de seus direitos e deveres.

3. Refúgio em Números: dados sobre o refúgio no Brasil

Refúgio em Números é uma publicação que teve sua primeira edição no ano de 2016. De autoria do Ministério da Justiça e Segurança Pública em conjunto com o órgão destinado a tratar as questões do refúgio no país, o Conare (Comitê Nacional para os Refugiados), o documento vem sendo editado e lançado ano a ano e aponta o panorama do tema no Brasil. O foco do relatório é apresentar dados quantitativos sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (os pedidos, os reconhecimentos, os indeferimentos, e as extinções dessas solicitações), dados que, junto a outras informações relativas à temática, refletem a atuação do Conare.

Elegeram-se a pesquisa documental para a análise empreendida neste artigo, já que ela consiste no exame de materiais que ainda não sofreram tratamento de análise, a fim de buscar interpretações nestes documentos que, enquanto meios de comunicação, tiveram um propósito em sua elaboração. A pesquisa documental pode valer-se da análise de conteúdo, isto é, a investigação do significado das mensagens, buscando, assim, encontrar respostas para questões e hipóteses previamente formuladas, a fim de descobrir o que está por trás dos conteúdos manifestos (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015).

A análise de conteúdo é definida como:

um conjunto de técnicas de análises de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens [...]. A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de recepção das mensagens, inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos, ou não) (BARDIN, 1977, p. 38 *apud* FRANCO, 2008, p. 24).

Seguimos os pressupostos de Bardin (2016), que define três etapas para a análise de conteúdo: 1) a pré-análise, na qual é feita a escolha dos documentos a serem analisados, a formulação de hipóteses (nem sempre obrigatórias) e a definição dos objetivos. É nesta fase que também se elaboram indicadores que vão fundamentar a interpretação final da análise de conteúdo; 2) a exploração do material, e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, fase em que os dados são tratados para que se tornem significativos na análise.

A etapa de pré-análise foi cumprida ao se escolher as seis edições existentes até o momento de elaboração deste artigo (de 2016 a 2021) do relatório **Refúgio em Números**, com o objetivo de verificar como a integração é abordada na obra, a fim de obter um ponto de vista governamental sobre a questão. A elaboração de indicadores, ou índices, pode ser a "menção explícita de um tema numa mensagem", e este tema é "unidade de significação

que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura" (BARDIN, 2016, p. 130-135). No caso desta pesquisa, o tema estabelecido é a integração de refugiados e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado.

Procedemos à categorização não definida *a priori* do tema integração nas seis edições do relatório, assim, "as categorias vão sendo criadas à medida que surgem nas respostas, para depois serem interpretadas à luz das teorias explicativas" (FRANCO, 2008, p. 62), optando por elencar na análise não somente a menção ao termo **integração**, mas também aos **domínios** de integração propostos por Ager e Strang (2008) e os **fatores** de integração citados por Castles *et al.* (2002).

Para esses temas, elencamos unidades de registro, entendidas como a unidade que "corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial" (BARDIN, 2016, p. 143). Partindo-se da hipótese de que não há uma só definição do que é a integração, ampliamos a busca também para as unidades de contexto, isto é, unidades que servem para a compreensão em uma dimensão maior do que as unidades de registro elencadas, buscando-se a referência ao contexto em que a unidade foi registrada (BARDIN, 2016). As unidades de registro e contexto elencadas para a pesquisa são: o próprio tema integração (observando sua frequência nas obras), e dentro das categorias domínios e fatores de integração, temas como moradia e/ou residência, língua, educação, trabalho e/ou emprego, saúde, relações sociais, segurança e cidadania.

Quadro 1: Ocorrência das categorias de análise nas edições do Refúgio em Números

Edição	Temas e ocorrências
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Integração: 3 ocorrências na menção às medidas para o fortalecimento do Sistema Nacional de Refúgio, elencando dentro de soluções duráveis o acesso a documentação. • Língua: 2 ocorrências em uma listagem de iniciativas de cursos de português para migrantes.
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Residência, educação, saúde: contexto da menção à Resolução Normativa nº 126 de 2017 do CNIg (Conselho Nacional de Imigração) como política migratória humanitária para venezuelanos.
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Residência: 1 ocorrência na menção à Lei nº 13.445 de 2017, que simplificou os procedimentos para a obtenção da residência no Brasil.
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhuma ocorrência.
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Integração: sem ocorrência. • Moradia e/ou residência: 31 ocorrências do termo "residência habitual" para se referir ao país de origem dos refugiados e solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado. • Língua: sem ocorrência. • Educação: 1 ocorrência ao mencionar o Ministério da Educação como integrante do Conare, 1 ocorrência ao mencionar a não exigência de comprovação de educação formal para vagas de trabalho, 1 ocorrência para indicar a área de trabalho que os solicitantes da condição de refugiado e os refugiados ocuparam no Brasil entre 2011 a 2019. • Trabalho: 121 ocorrências, com menção ao mercado de trabalho formal no Brasil, à emissão de carteiras de trabalho, dado ao levantamento feito sobre o tema nesta edição. • Emprego: sem ocorrência. • Saúde: 1 ocorrência ao mencionar o Ministério da Saúde como integrante do Conare, 1 ocorrência para indicar a área de trabalho que os solicitantes da condição de refugiado e os refugiados ocuparam no Brasil entre 2011 a 2019.
2021	<ul style="list-style-type: none"> • Integração: 4 ocorrências (menção ao processo de integração, mas sem definição sobre o que é). • Moradia e/ou residência: 66 ocorrências (indicação dos principais municípios de residência de imigrantes, solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e refugiados no Brasil, menção ao local de residência habitual dos migrantes antes de virem para o Brasil, e menção à autorização de residência para fins de reunião familiar). • Língua: 4 ocorrências da palavra "português" para indicar cursos de ensino da língua portuguesa para migrantes e refugiados. • Educação: sem ocorrência. • Trabalho e/ou emprego: 2 ocorrências para mencionar sobre a emissão da carteira de trabalho e como esta possibilita a entrada no mercado de trabalho formal.

Fonte: elaborado pelos autores

Pelo levantamento feito, podemos constatar que a edição de 2016 não apresentou nenhuma definição de integração, mencionando apenas fatores envolvidos no processo, como a emissão de documentos e iniciativas de ensino da língua. Além dos dados sobre a atuação do Conare entre os anos de 2010 a 2016 (com destaque para o crescimento de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 2014 e 2015, feitas em sua maioria por haitianos), a obra que, visualmente, é uma apresentação de slides, menciona uma agenda de atuação com relação à temática do refúgio, com destaque para a criação da Rede CRAI (os Centros de Referência e Acolhida de Migrantes e Refugiados), um convênio com os municípios brasileiros, como uma das formas de promoção da integração local. O foco maior do documento, entretanto, recai na atuação do Conare.

Na segunda edição, encontramos o tema "residência", mas apenas como uma menção à edição de uma resolução normativa – não há dados relativos à realidade das condições de residência, moradia e saúde dos migrantes. Em termos de estruturação do documento, verificamos uma melhor divisão das informações: contextualização do tema, dados quantitativos, breves conclusões sobre os dados apresentados, e medidas que foram e serão tomadas para o fortalecimento do Sistema Nacional de Refúgio. Há uma breve contextualização sobre a questão do refúgio, mencionando dados sobre o cenário mundial e nacional, referenciando dados do ACNUR, e um prognóstico sobre o sistema de refúgio no país, uma vez que a nova Lei da Migração (Lei nº 13.445) foi sancionada em 2017, ano de lançamento do relatório. Destaque é dado ao visto para acolhida humanitária. Entretanto, não há menção ao tema "integração".

O **Refúgio em Números** de 2018 seguiu a mesma ordem de apresentação das informações que a edição anterior e pudemos verificar uma ampliação e fortalecimento da atuação do Conare, mas também não houve menção à questão da integração. O documento apenas cita a Lei nº 13.445 de 2017 com relação à simplificação do processo de autorização de residência de migrantes no país. Uma inovação é o fornecimento de um glossário sobre os termos

usados no relatório, como os conceitos de refugiado, solicitante de reconhecimento da condição de refugiado, apátrida, reunião familiar, reassentamento, entre outros. Há novamente alguns dados sobre o panorama mundial do refúgio, bem como um panorama do refúgio no continente americano, com referência aos dados do relatório **Global Trends** do ACNUR.

Para o ano de 2019, o relatório repetiu a apresentação de dados referentes à temática do refúgio, assim como nos anos anteriores, porém com mais informações que nos permitem visualizar melhorias na atuação do Conare, como por exemplo, a preocupação em proporcionar uma maior disponibilidade de informações sobre refúgio no país, mas também não há referência direta à questão da integração. Na verdade, não há ocorrência de nenhuma das unidades de registro e contexto elencadas, mas verificamos uma importante menção às parcerias com organizações da sociedade civil para a prestação de orientações aos solicitantes. Um dado interessante nesta edição é que, devido à quantidade recorde de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado feitas por nacionais da Venezuela até a data de lançamento do relatório, o documento apresentou um panorama numérico da situação de refúgio dos venezuelanos no Brasil, fazendo menção especial à decisão do Conare (de 14 de junho de 2018) de reconhecer a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos naquele país, fundamentada na Lei nº 9.474 de 1997.

Em 2020, o relatório inovou em sua forma de apresentação dos dados, transformando a edição em um *e-book*. Em sua introdução, há considerações sobre a questão da mobilidade global e considerações sobre a questão do refúgio, em um texto de características acadêmicas, inclusive com referências a pesquisadores da área de migração. Também são apresentadas questões pertinentes à metodologia utilizada para os dados apresentados na obra. É a primeira vez que os dados, coletados em diferentes fontes, são tratados e interpretados pelo OBMigra. Esta edição faz considerações importantes sobre a transformação do conceito de refugiado e sua proteção, em um breve resgate histórico, até chegar a uma apresentação da legislação brasileira

que trata sobre o tema. Os dados sobre o refúgio no Brasil são apresentados em gráficos, tabelas, mapas, e todos são comentados. Há um retrospecto da questão do refúgio no Brasil na década (considerando o período de 2011 a 2019), o que nos ajuda a ter um bom panorama do tema no país. Também dedica uma seção exclusiva para discutir a questão da Venezuela.

Nesta edição, encontramos o tema "trabalho" nos dados sobre a inserção de refugiados e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no mercado de trabalho formal brasileiro. É a primeira vez que o relatório apresenta um fator relacionado à integração, o trabalho, que é considerado um fator que reverbera em muitos aspectos relevantes no processo de integração, pois influencia a independência econômica, o planejamento para o futuro, o que pode fortalecer a autoestima e autoconfiança do migrante (AGER, STRANG, 2008).

Ainda que apresente somente dados relativos ao mercado formal de trabalho, desconsiderando a realidade do trabalho informal, o relatório dá a tônica quanto à sua visão da integração de refugiados e solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado, isto é, ela acontece por meio do trabalho. Concordamos com Castles *et al.* (2002) que este é um aspecto funcional do processo de integração, o que imprime à obra um caráter funcionalista em sua concepção sobre integração. E levantamos o questionamento se a obra não reflete uma visão utilitária do migrante enquanto força de trabalho, isto é, se a sociedade de recepção do migrante só o tolera enquanto necessita dele, enquanto tem uma utilidade econômica e social, como observa Sayad (1998), quando o trabalho termina, o migrante desaparece, uma vez que o trabalho é sua própria justificativa de "ser".

A última edição analisada, a de 2021, é a que menciona pela primeira vez o tema "integração" como um processo, mas sem uma definição do mesmo. Um outro fator de integração (CASTLES *et al.*, 2002) ou facilitador (AGER; STRANG, 2008) é citado: a língua. O relatório apresenta um levantamento sobre os instrumentos de gestão local do refúgio no Brasil, com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2018, publicada pelo

IBGE em 2019. O objetivo é disponibilizar um balanço do que se tem feito com relação às ações de cooperação entre municípios e outros entes da federação para a promoção e desenvolvimento de políticas públicas voltadas a refugiados e solicitantes da condição de refugiados. Os instrumentos de gestão apresentados na referida pesquisa são categorizados em quatro dimensões ou áreas de atuação dos municípios: 1) a oferta de cursos de português; 2) a existência de abrigos e Centros de Referência e Assistência; 3) Atendimento multilíngue nos serviços públicos; 4) Formação e capacitação continuada interdisciplinar aos agentes públicos para o atendimento a imigrantes, solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e refugiados.

Comparada à edição anterior, observamos a apresentação de informações mais aprofundadas sobre outros fatores de integração, que não apenas o trabalho, como o ensino da língua e o atendimento feito por entidades governamentais a essa população. Destaque para a oferta de cursos de português, já que a língua é considerada um fator facilitador da integração (AGER, STRANG, 2008).

Em suas duas últimas edições (2020 e 2021), verificamos o ganho não só em quantidade, mas também em qualidade do relatório, pois ao mudar a sua forma de apresentação para *e-book*, a publicação permitiu que fossem apresentadas uma contextualização e fundamentação maior sobre a questão do refúgio no país, bem como ganhou espaço para apresentar sua metodologia de coleta e análise de dados. É nessas duas últimas edições que a temática da integração ganha mais destaque ao apresentar, na edição de 2020, um panorama sobre a condição de refugiados e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no mercado de trabalho formal brasileiro. Na edição de 2021, em específico, é interessante notar uma tentativa de mapeamento da ação dos municípios quanto ao acolhimento e integração dessa população, ao apresentar dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2018 (publicada em 2019 pelo IBGE).

Não constatamos, em nenhuma das edições estudadas, o que os órgãos governamentais envolvidos na elaboração e

publicação da obra entendem por integração, mas percebemos que ela é abordada em um sentido funcional, isto é, considerando quais seriam os fatores que indicam que uma pessoa em situação de refúgio está ou não integrada em uma determinada sociedade (CASTLES et al., 2002; AGER; STRANG, 2008).

4. Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi verificar como a integração é abordada nas seis edições do relatório **Refúgio em Números** (2016 a 2021). Para isso, percorremos uma busca sobre o tema em cada uma de suas edições e apresentamos aqui as reflexões finais sobre a pesquisa.

O grande destaque de todas as edições do relatório é, sem dúvida, o conjunto de dados quantitativos relativos às solicitações de reconhecimento da condição de refugiado e sobre a atuação do Conare no que diz respeito ao julgamento dessas solicitações, até por entendermos ser esse o objetivo de tal publicação. Entretanto, destacamos que o tratamento de questões relativas ao refúgio deve ir além desta etapa legal – é aqui que entram as questões sobre o acolhimento e a integração dos migrantes forçados no país. Ainda que apenas citadas (direta ou indiretamente), desde a sua primeira edição, as ações que buscam a integração local da população de refugiados e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado têm aparecido nas versões do relatório.

Reconhecemos a importância dos dados estatísticos fornecidos pelo relatório, pois servem como um "raio-X" de quem são as pessoas em situação de refúgio no Brasil, bem como a preocupação em mostrar a atuação do Conare, mas entendemos ser importante levantar e apresentar ações que vão além dos números oficiais, a fim de conhecer melhor essa população e saber como acolhê-la e integrá-la. Um esforço neste sentido vem sendo feito e apresentado na publicação desde a sua terceira edição, na qual há menção ao programa que fornece serviço de intérpretes para auxílio em entrevistas de elegibilidade do Conare, um fator

importante para o fortalecimento do acolhimento desses migrantes em instituições e serviços públicos.

Com relação a esses fatores, em especial o trabalho, não houve menção no relatório sobre a dificuldade que se impõe ao migrante forçado que deseja continuar a exercer, no país de acolhida, a profissão que exercia em seu país de origem. Este é um fator importante que pode impactar negativamente no processo de integração, já que as dificuldades para comprovar a formação e experiência prévia em seus países de origem fazem com que pessoas qualificadas enfrentem desafios para encontrar empregos em sua área de formação. Como consequência, a existência de subempregos, que não requerem um alto grau de formação, é uma realidade frequentemente vivenciada por refugiados no mercado de trabalho (AGER; STRANG, 2008).

Recentemente, o caso de um refugiado que, dentre tantos outros, encontrava-se no mercado de trabalho informal, ganhou grande repercussão e trouxe à tona um outro fator que deve ser considerado (e receber soluções efetivas) no contexto de integração – a xenofobia e o racismo contra migrantes. A violência contra migrantes em situação de refúgio coloca em risco todo o processo de acolhimento e integração dessa população. O assassinato brutal do congolês Moïse Mugenyi Kabagambe, ocorrido no dia 24 de janeiro de 2022, em um quiosque de praia na cidade do Rio de Janeiro, suscitou a iniciativa do Conare de aprovar a criação de um Observatório da Violência contra Migrantes e Refugiados no início de fevereiro do mesmo ano, cujo objetivo é acompanhar denúncias e apoiar a elaboração de políticas públicas para o enfrentamento da violência (FOLHA DE SÃO PAULO, 2022). Ainda que as ações do Observatório, de início, possam ser incipientes para a prevenção da violência, é certamente um primeiro passo para enfrentar a situação. Sendo assim, acreditamos que este fator deveria ser abordado nas próximas edições do relatório.

Por não apresentar o que se entende por integração, a publicação acaba não abordando informações importantes sobre este processo multifacetado, que envolve um conjunto amplo de atores, incluindo os próprios migrantes, que na maioria das vezes

não têm oportunidades para se manifestarem sobre como percebem o seu próprio processo de integração. Com dados estatísticos sobre a esfera legal do refúgio e alguns dados de caráter funcional sobre a integração, o relatório ainda não apresenta dois lados importantes da integração: o do próprio migrante, como já mencionado, e o lado das comunidades que convivem com eles.

Uma questão importante a ser considerada sobre o processo de integração, e que pode ser objeto de estudos futuros, é sobre quais são as condições de vida dessas pessoas enquanto esperam a aprovação da solicitação do reconhecimento da condição de refugiado. E depois de reconhecidas como refugiadas, quais delas desejam retornar a seu país de origem, e quais desejam se tornar cidadãs brasileiras. Ager e Strang (2008) consideram o debate sobre o que é cidadania importante, pois ela pode influenciar a forma com que os direitos e deveres são colocados aos refugiados.

Sabemos que o **Refúgio em Números** é um documento que apresenta um ponto de vista sobre a questão do refúgio, dentre outros possíveis. O próprio OBMigra tem o relatório **Imigração e Refúgio no Brasil** (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2020), que apresenta um minucioso panorama da imigração contemporânea no Brasil. A reflexão levantada foi, portanto, sobre como um desses documentos oficiais aborda a integração local de pessoas em situação de refúgio no Brasil e o que tem sido feito (e que ainda se precisa fazer) para melhorar as condições dessa integração. Esperamos que este trabalho tenha colaborado minimamente neste sentido, ao estudar uma dessas publicações.

Referências

ACNUR. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados** (1951). s.d. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 26 jul. 2021.

ACNUR. **Protegendo refugiados: no Brasil e no mundo**. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/02/CARTILHA-ACNUR2019.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding integration: a conceptual framework. **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 2, p. 166-191. 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, Antônio M.; SIMÕES, Luciano C. O papel da Operação Acolhida na inserção social do migrante através do trabalho. In: LOPES, Cristiane M. S.; PAULA, Priscila M. (orgs.). **Migrantes e refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2021. p. 351-382.

BRASIL, 1997. **Lei Nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.

CASTLES, Stephen et al. **Integration: mapping the field**. London: Home Office Immigration Research and Statistics Service, 2002.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública / Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf. Acesso em 26 jul. 2021.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Refúgio em Números**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 03 nov. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. Após morte de Moise, governo cria observatório de violência contra refugiado. 07 fevereiro 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/02/apos-morte-de-moise-governo-cria-observatorio-de-violencia-contra-refugiado.shtml>. Acesso em: 09 fev. 2022.

HAYDU, M. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: SILVA, Cesar Augusto S. (org.). **Direitos humanos e refugiados**. Dourados: Editora UFGD, 2012. p. 33-56.

KRIPKA, Rosana M. L.; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa L. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. In: **IV CONGRESSO IBERO-AMERICANO EM INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA**. 2015. Aracaju, SE. v.2.

MAMED, Letícia Helena. Fontié ki kwaze: a imigração haitiana e os desafios à política humanitária no Brasil. In: LOPES, Cristiane M. S.; PAULA, Priscilla M. **Migrantes e refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2021. p. 309-348.

MALHEIROS, Jorge Macaísta. **Promoção da interculturalidade e da integração de proximidade**. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2011. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/41781/manual_net+%282%29_claii.pdf/a4e41597-2701-41ab-b321-9647823cdb40. Acesso em: 13 mai. 2021.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos PROLAM / USP**. São Paulo, v.2, n.7, p. 57-76, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81791>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MOREIRA, J. B.; SALA, J. B. Migrações forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. In: JUBILUT, L. et al (Orgs.). **Migrantes Forçados: conceitos e contextos**. Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018. p. 15-42.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; KOZICKI, Katya. A língua como impasse para o reconhecimento e a integração dos refugiados no Brasil. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 22, n. 126, p. 138-163, fev./maio 2020. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1499>. Acesso em: 21 ago. 2020.

ROSSA, A.L.; MENEZES, M.A. Entre migrações e refúgio: migrações Sul-Sul no Brasil e novas tipologias migratórias. In: BAENINGER, R. et al (Org.). **Migrações Sul-Sul**. 2018. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

SILVA, Nelida Amâncio Teixeira; OLIVEIRA, Denis Renato; CABRAL, Eloisa Elena de Souza. A atuação das organizações da sociedade civil no processo de integração local dos refugiados no Brasil. **XLIV Encontro da ANPAD - Enanpad**. 2020. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg3ODg=. Acesso em: 02 nov. 2021.

SILVA, Wanêssa Marques; LACERDA, Fabrício; JORGENSEN, Nuni. Diversidade Cultural e a Integração de Refugiados. **Simulação das Nações Unidas para Secundaristas**. 10ª Edição. 2011: Indivíduos em Sociedades Multiculturais. Disponível em: <http://sinus.org.br/2011/press/downloads/sochum.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2021.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **Integração social de refugiados no Brasil e no Canadá em perspectiva comparada: Colombianos em São Paulo e em Ontário**. 2017. 266 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23367>. Acesso em: 17 mai. 2021.

TRUZZI, Oswaldo. Redes em processos migratórios. **TEMPO SOCIAL - Revista de Sociologia da USP**, v. 20, n. 1, 2008, p. 199-218.

UNHCR. **Global Report**. 2021. Disponível em: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2020/pdf/GR2020_English_Full_lowres.pdf. Acesso em: 19 jun. 2021.

ZARRO, Susana Maria Delgado. **Perspectivas de integração por parte de refugiados numa comunidade do litoral de Portugal.** Dissertação de Mestrado. Escola Superior de Educação e Ciências Sociais - Instituto Politécnico de Leiria, 2017. Disponível em: <https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/3020/1/DissertacaoMestradoSusanaZarro.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2021.