

A empregabilidade de pessoas refugiadas e migrantes: o conhecimento de fora para o desenvolvimento de dentro

The employability of refugees and migrants: knowledge from outside for development from within

Miguel Sgarbi Pachioni¹

Resumo: O sem precedente deslocamento forçado de pessoas em diversas partes do mundo tem impactado as diferentes sociedades de acolhida em seus aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e legais. Se por um lado os estados receptores se esforçam aprimorar as respostas emergenciais de forma sistêmica devido ao prolongamento das instabilidades nos países de origem, por outro abre-se o potencial de integração local às populações deslocadas que, quando bem feita, amplificam os efeitos positivos para o desenvolvimento local como um todo. Na busca de busca por proteção internacional, da garantia de direitos e de meios dignos de vida, as pessoas refugiadas e migrantes que buscam recomeçar suas vidas em outros países têm, em comum, um anseio prioritário: acesso ao mercado de trabalho formal. Nesta busca, a imediata necessidade da geração de renda no contexto de emergência humanitária frequentemente se sobrepõe à construção e consolidação de sólidas políticas públicas que assegurariam melhores resultados pelo viés da integração de longo prazo, conciliando os conhecimentos e as experiências de quem chega possam contribuir efetivamente para o desenvolvimento das sociedades de acolhida. Para tanto, a articulação institucional entre os setores públicos e privados, mediados pelas agências humanitárias e com contribuições da sociedade civil, facilitaria a promoção de mecanismos efetivos de integração local desta população pois, com acesso ao trabalho formal e facilitação para o empreendedorismo, a economia local se torna mais dinâmica e os resultados corporativos ainda mais eficientes, reduzindo a vulnerabilidade e transformando a desconfiança em ganhos comuns.

¹ Doutorando do programa San Tiago Dantas, é graduado em comunicação (Mackenzie), com especializações em Marketing (Mackenzie), Gestão do Turismo (USP) e Sociologia Urbana (UERJ), mestre em Comunicação (UFPR). Atua há mais de seis anos em agências humanitárias internacionais (MSF e ACNUR). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1979-5152>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7232792368850095>. Email: pachioni.miguel@gmail.com.

Palavras-chave: refugiados; integração local; empregabilidade.

Abstract: The unprecedented forced displacement of people in different parts of the world has impacted different host societies in their political, economic, social, cultural and legal aspects. On the one hand, the receiving States endeavor to improve emergency responses in a systemic manner due to the prolongation of instabilities in the countries of origin, on the other hand the potential for local integration opens up to displaced populations, when done well, have positive effects for the local development as a whole. In the search, the immediate need for income generation in the context of humanitarian emergencies often overlaps with the construction and consolidation of solid public policies that would ensure better results through the long-term integration bias, reconciling the knowledge and experiences of those who arrive to contribute effectively for the development of the host societies. To this end, institutional articulation between the public and private sectors, mediated by humanitarian agencies and with the support of the civil society, would facilitate the promotion of effective mechanisms for local integration of this population as, with access to formal work and facilitation for entrepreneurship, the local economy becomes more dynamic and corporate results even more efficient, reducing vulnerability and transforming distrust into common earnings.

Keywords: refugees; local integration; employability.

INTRODUÇÃO

A presente década é caracterizada pelo expressivo e contínuo fluxo forçado de pessoas em várias partes do mundo, em decorrência dos conflitos armados e de perseguições de diferentes naturezas. Em uma análise geral, cerca de 85% das 26 milhões pessoas refugiadas em todo o mundo vivem em países pobres ou em desenvolvimento, majoritariamente em áreas urbanas e em situação prolongada de refúgio, estando há mais de cinco anos no exílio (ACNUR, 2020). A combinação de tais fatores exige, por parte das diferentes instâncias de governos (locais, estaduais e federal), respostas efetivas para além do contexto emergencial, cuja resposta humanitária é centrada na garantia de direitos fundamentais, como registro e acesso aos sistemas públicos de saúde, educação e moradia, por exemplo – um primeiro passo fundamental de acolhimento.

A perspectiva de integração local, considerada uma das soluções duradouras² pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), reforça a necessidade

² O ACNUR considera como “soluções duradouras” três ações a serem adotadas por governos federais: repatriação voluntária; reassentamento e integração local. Tais medidas foram definidas principalmente por seu componente legal e/ou geográfico: repatriação voluntária se refere ao contexto quando um refugiado cruza de volta a fronteira para retornar para sua casa; o reassentamento acontece quando um refugiado recebe apoio para se mudar para um terceiro país de acolhida por temer continuar sendo perseguido no país em que buscou proteção; e a integração local quando um refugiado adquire a nacionalidade no país de refúgio. Porém, a integração é muito mais do que o acesso à documentação, pois requer um status legal de longa duração, que inclua o acesso a direitos, serviços de apoio e às redes sociais e culturais existentes, sem qualquer discriminação, de forma que haja coexistência pacífica com a comunidade de acolhida. Por englobar as dimensões legal, econômica e sociocultural, possibilita que a pessoa em situação de refúgio não perca sua identidade cultural e, portanto, não se confunde com assimilação.

de se considerar o potencial de conhecimentos e experiências prévias das pessoas refugiadas como elementos essenciais para o desenvolvimento integrado, entre as pessoas refugiadas e a comunidade de acolhida, no longo prazo. Assim, o conhecimento de fora, advindo com as pessoas refugiadas e migrantes, possibilita maior desenvolvimento da economia de dentro, da sociedade de acolhida, tornando-a mais dinâmica e diversificada em sua configuração, garantindo resultados efetivos.

Com o foco na integração das pessoas em situação de refúgio junto às comunidades de acolhimento, as legislações nacionais devem fornecer acesso efetivo aos direitos básicos para os refugiados no momento de chegada, conforme estabelecido na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967. Entre outras políticas públicas, a autorização de trabalho para acessar ao mercado de trabalho, a facilitação para o estabelecimento de pequenas empresas e atividades de trabalho autônomo (com o pagamento de impostos como resultado dessas atividades) devem ser consideradas como essenciais para que o recomeço de uma vida não parta do zero, pois o capital cultural destas pessoas que tiveram que deixar seus países de origem em busca de proteção internacional não pode ser desconsiderado quando a perspectiva da efetiva integração local é contemplada.

Há, em todo o mundo, 79,5 milhões de pessoas que compõem a condição de deslocamento forçado (ACNUR, 2020), campo este do qual se insere a temática do refúgio. Dentre estas pessoas, estão mais de cinco milhões de venezuelanos que foram forçados a deixar o país devido a fatores estruturais, como a dificuldade econômica pela alta inflação e perda dos postos de trabalho, instabilidade e perseguição política, violência generalizada conciliada com a violação dos direitos humanos. Tais condições, conjuntas, fizeram com que o ACNUR declarasse, em maio de 2019, que a população refugiada exilada requer proteção internacional. Como reflexo, o Brasil, signatário dos protocolos internacionais sobre o tema, tornou-se em janeiro de 2020 o país com maior número de refugiados venezuelanos na América Latina, somando atualmente cerca de 46 mil pessoas reconhecidas sob este status social³.

No âmbito das relações entre as nações, as ações dos estados na acolhida humanitária e no reconhecimento de pessoas forçadamente deslocadas como refugiadas perpassam questões de posicionamento e estratégia políticos associados aos diversos interesses de relações institucionais como um importante elemento de *soft power* externo e também das relações locais. Seja no Brasil ou em qualquer outro país, independentemente de sua localização geográfica ou posicionamento político, o tema do refúgio passou a ser um

³ O governo brasileiro passou a reconhecer as solicitações da condição de refugiado por parte dos venezuelanos de forma facilitada, como parte do procedimento de *prima facie* adotado pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Este procedimento, aplicado exclusivamente no contexto do fluxo de pessoas venezuelanas, reconhece a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, estando alinhado com a Declaração de Cartagena de 1984 sobre Refugiados e em observância às diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos que reconhecem as ameaças a vida, segurança ou liberdade resultante de eventos que atualmente estão perturbando gravemente a ordem pública na Venezuela.

espaço de negociação de poder ao incorporar práticas humanitárias (acolhedoras ou seletivas) que refletem a prática hegemônica dos interesses do Estado, sob o argumento da segurança estatal e da recente exaltação da soberania nacional.

Na esfera da sociedade, há uma complexa teia de articulações entre os diferentes atores de variados segmentos que lidam diretamente com o tema, envolvendo disputas e interesses políticos entre os órgãos públicos em suas diferentes instâncias, doadores internacionais, instituições religiosas, organizações não governamentais e setor privado, sob articulação do sistema humanitário internacional. Esta delicada condução requer ações coordenadas e de responsabilidade compartilhada entre os entes atuantes, trazendo em si desafios de respostas emergenciais e de longo prazo.

Sob a perspectiva das pessoas refugiadas, a busca por um ambiente de garantia de direitos é regido, simultaneamente, pela necessidade imediata de geração de renda para assegurar não somente sua existência, mas em especial dos familiares que ficaram no país de origem e delas dependem. Já no local de acolhida, o rótulo “refugiado” pode ser assimilado sob estereótipos que instrumentalizam um status que, ainda que regular e temporário, no campo da opinião pública, é eterno e depreciativo por serem julgados como competidores pelos recursos públicos existentes nas comunidades de acolhida.

Portanto, os desafios existentes na conjuntura de respostas humanitárias e de longo prazo exigem, por parte dos diversos segmentos atuantes, a construção e consolidação de soluções integradas que culminam em políticas públicas assertivas, fortalecendo os processos de integração local para não apenas a coexistência pacífica entre as pessoas refugiadas e nacionais, mas também para a ampliação das capacidades existentes. Para tanto, o acesso ao trabalho é um componente crucial dos esquemas de proteção e integração, possibilitando autonomia a quem chega e desenvolvimento conjunto de quem acolhe como resposta assertiva ao tema que é prioritariamente humanitário.

ENTRE OS DIREITOS E AS ALTERNATIVAS DO REFÚGIO

O ACNUR, estabelecido pela Assembleia Geral da ONU em 1950, e a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, são os dois pilares legais e regulamentares do regime internacional de proteção às pessoas refugiadas. Enquanto o ACNUR se coloca como a entidade supranacional de gestão sobre o tema, a Convenção de 1951 define quais são os parâmetros para que uma pessoa possa ser reconhecida como refugiada e diz também quais são as obrigações concretas que os estados devem adotar para as proteger, sugerindo o devido tratamento a ser dado aos refugiados a fim de alcançar a efetiva proteção e a busca pelas soluções duradouras indicadas pelo ACNUR.

O termo “refugiado” se consolidou com a Convenção de 1951, adquirindo o significado que possui hoje no direito internacional e pela qual é a base para as legislações nacionais de diferentes países. Entretanto, o direito internacional dos refugiados nem sempre é profundo ou inclusivo o suficiente, podendo não estar integrado a outros tratados de direitos humanos, assim como nem sempre é integralmente respeitado pelos governos que o reconhece oficialmente. “O direito internacional é visto por muitos como um alicerce

contra as traiçoeiras forças políticas que o deixa de lado em troca de soluções pragmáticas que pouco garantem do ponto de vista de direitos” (Gammeltoft-Hansen, 2014: 566).

Em análises específicas da aplicação legal do termo “refugiado”, Chimni (2009) afirma haver uma parcialidade atuante de acordo com os interesses políticos vigentes, de acordo com os interesses dos estados. Isso porque o contexto do deslocamento forçado passou a ser um espaço de poder ao incorporar práticas humanitárias seletivas que refletem a prática da hegemonia. O autor indica quatro diferentes fases sobre o campo de estudos sobre refugiados e suas implicações como uma “disciplina” formal. Cronologicamente, entre 1914 e 1945, o autor destaca a fase das “questões práticas” que preocupam os estados e a Liga das Nações Unidas; entre 1945 e 1982, quando o foco se voltou aos deslocamentos do pós II Guerra Mundial e tem origem e aplicação o Estatuto dos Refugiados; entre 1982 e 2000, quando o tema do refúgio foi aprofundado em suas múltiplas abordagens, com a criação de centros de pesquisa, periódicos e formação de redes acadêmicas; e um movimento subsequente, atual, em direção aos estudos dos deslocamentos forçados, nos quais os pesquisadores ampliaram a abordagem para contemplar agendas intersetoriais da migração e do refúgio.

Ainda que de bases sólidas, o reconhecimento do refúgio como categoria de proteção internacional atualmente vem sendo enfraquecido pela capacidade de mobilização política sobre o tema, sendo a prerrogativa humanitária e os amplos direitos das pessoas refugiadas uma justificativa que tem se tornado quase marginal a sua aplicação. A própria definição política de “refugiados” é frequentemente deturpada, levando a reivindicações muito distantes do pretendido: da relevância do direito internacional e de sua aplicabilidade em contextos nacionais.

Diversos autores (Gatrell, 2015; Zetter, 2007; Matas, 2001) expõem críticas a forma pela qual a Convenção de 1951 passa a ser interpretada: dentro da perspectiva de debate no sentido Norte-Sul, de influência político e econômica preponderante, sob a perspectiva de segurança e soberania nacional. Nesse sentido, abrem-se precedentes para que sejam aplicados pelos estados novos tipos de regularização migratória que, mesmo sem deixar de cumprir a Convenção de 1951, são temporalmente menores e legalmente mais frágeis, o que implica em perda de direitos e no imediatismo das respostas possíveis. Como resultado, confronta-se a realidade de que é cada vez maior o número de pessoas refugiadas que estão vivendo em situações prolongadas de refúgio – de acordo com o ACNUR (2020), mais de 20 milhões de refugiados reconhecidos em todo o mundo (ou 77% do total) vivem no exílio há mais de cinco anos.

Ao analisar o desenvolvimento de leis nacionais nas últimas décadas, há de se considerar que o direito internacional dos refugiados manteve um impacto significativo nas políticas nacionais que pretendiam restringir ou impedir o acesso de pessoas aos mecanismos legais de refúgio. “Ainda que tardiamente, a interpretação da Convenção de 1951 e, de modo mais geral, da lei sobre obrigações extraterritoriais de direitos humanos, responderam consistentemente ao desenvolvimento de novas políticas” (Gammeltoft-Hansen, 2014: 588). Isso não impediu a criação e mesmo a expansão de políticas nacionais de

dissuasão que reduzam a responsabilidade legal dos estados sobre a proteção necessária aos solicitantes da condição de refúgio (Mann, 2013).

Muitos estados agem restritivamente com o discurso sobre sua soberania e o impacto social e econômico dos fluxos do deslocamento forçado, respondendo às pressões decorrentes do multilateralismo, mas de forma não cooperada (Krasner, 1999). Porém, os estados não são capazes de gerenciar os desafios impostos pelos fluxos massivos de forma isolada, refletido em duas áreas concomitantes de influência: o controle de fronteiras e a identidade nacional – sendo estas, na visão de alguns estatistas, pré-condições necessárias para a manutenção da segurança do Estado (Adamson, 2006).

No repertório de preocupações do campo humanitário e de diferenciação social, a denotação “refugiado” passou a constituir um dos rótulos mais poderosos de negociação política. Zetter (1988) afirma que esta nomenclatura é assimilada de duas maneiras: tanto gerando estereótipos sobre sua condição (vista publicamente como degradante e de dependência) como também, por outro lado, institucionaliza um *status* que requer a garantia dos direitos de proteção. Na atualidade, as “imagens convenientes” de refugiados, rotuladas dentro de um discurso e prática humanitários construídos no passado, foram substituídas por novas categorizações que, espelhadas no ideal de dependência e insegurança, limita o acesso aos direitos na medida em que estes mesmos estados controlam a entrada e o trânsito em seus territórios, gerando exclusões pela legislação adotada e restrições à garantia dos direitos, mantendo o caráter discricionário em muitos casos de análise – como o fato de, no Brasil, apenas os solicitantes de refúgio da Venezuela serem reconhecidos pelo procedimento facilitado do *prima-facie*.

Esta dualidade entre as medidas de restrição e de acolhida fez Wood (1985) acreditar que, por meio da implementação de leis e políticas de estado, interpretações altamente politizadas passaram a estar de forma mais evidente intrinsecamente associadas ao termo, desde as mais emergenciais (referente às medidas de abrigo e alimentação, evidentes em contextos de campos e abrigamentos de refugiados) como também às soluções duradouras do ACNUR.

Pesquisas acadêmicas sobre o refúgio, em muitos casos, desafiam as agendas dos principais atores institucionais (entre governos e doadores internacionais) e levanta questões sobre suas condutas e interesses (Chatty; Marfleet, 2013). Adamson (2006) afirma que os fluxos migratórios transfronteiriços afetam os interesses do Estado em três áreas principais relacionadas à segurança: a soberania do Estado ou capacidade e autonomia dos atores estatais; o equilíbrio de poder entre os estados; e a natureza da violência do conflito no sistema internacional. Como estrutura deste contexto, a globalização tem transformado o ambiente em que os estados operam, inclusive como eles formulam suas políticas de segurança (Kirshner, 2006). A gestão dos fluxos de deslocamento internacional é uma área em que os formuladores de políticas estão tendo que pesar os custos e benefícios de determinadas políticas, atentas às suas implicações gerais para a segurança internacional, além das implicações para outras áreas de políticas, como o bem-estar social e crescimento econômico.

A questão simbólica-geográfica das fronteiras em si despertaram o interesse de estudiosos (Andreas; Snyder, 2000; Bigo, 1997; Anderson; den Boer, 1994) que observaram o fim da Guerra Fria e a consequente bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética em torno do refúgio e propiciaram alterar tanto a natureza quanto a função das fronteiras nacionais, movidas para o sentido de segurança nacional diante ao estrangeiro. Além disso, preocupações com a segurança relacionadas aos impactos advindos pelo fluxo massivo de refugiados estavam sendo discutidas muito antes de 11 de setembro de 2001.

Nesse sentido, refugiados têm uma longa história de serem vistos como intimamente ligados a preocupações de segurança nacional, sendo que os estados tradicionalmente forjaram suas políticas nacionais de imigração em resposta a seus interesses políticos, econômicos e de segurança. Por outro lado, há de se considerar neste contexto que “os fluxos populacionais de refugiados e exilados produzidos pelo deslocamento forçado têm sido o produto da ação estatal, e não de forças privadas ou de mercado” (Adamson, 2006: 172).

A INTEGRAÇÃO LOCAL COMO A SOLUÇÃO DURADOURA NECESSÁRIA

Idealmente, os indivíduos pertencem a um estado, tanto para garantir sua proteção e usufruto de direitos, como para permitir que os sistemas legais estabeleçam que este estado possua a responsabilidade por (e não controle sobre) seus cidadãos. Como forma de assegurar os direitos e os meios para o desenvolvimento das populações sob o seu mandato, o ACNUR busca prover, junto aos estados de acolhida, soluções de longo prazo integradas a três propostas fundamentais: o reassentamento, a repatriação voluntária e a integração local. Chimni (1999) destaca duas fases históricas das soluções duradouras do ACNUR. A primeira, entre 1945 e 1985, quando o reassentamento foi promovido como a principal estratégia da agência; e a segunda, a partir de 1985, tendo na repatriação voluntária como a de mais vigor nas agendas políticas, em especial do leste europeu e no contexto africano. O autor conclui que os refugiados não podem ser acolhidos e estar integrados com sucesso se a sociedade receptora não apresentar em si um certo nível de desenvolvimento que justamente poderia ser impulsionado pelas novas chegadas.

Ao mesmo tempo em que a maior parte das pessoas refugiadas estão localizadas em países pobres ou em desenvolvimento e em países vizinhos aos de origem, cada vez mais por períodos mais longos (ACNUR 2020)⁴, tanto o reassentamento como o retorno voluntário têm se mostrado soluções ineficientes, restando ao pilar da integração local o principal mecanismo de fazer com que refugiados possam prosperar nos países de acolhida – o que requer uma articulação junto aos múltiplos atores diretamente envolvidos nesse processo.

⁴ Enquanto 16,2 milhões de pessoas solicitaram a condição de refugiado entre os anos de 2010 e 2019, apenas 3,9 milhões de refugiados foram capazes de retornar aos seus países de origem e 1,1 milhão foram reassentados no mesmo período, gerando um saldo de 11,2 milhões de pessoas que buscam efetivamente soluções de integração local para suas vidas (ACNUR, 2020).

Paralelamente aos investimentos necessários de acolhida, as perdas materiais e simbólicas sofridas pelas populações refugiadas reforçam percepções de vulnerabilidade e dependência e, portanto, pressupostos do ônus que possam impor aos estados. Consequentemente, encontrar soluções sustentáveis para situações de deslocamento forçado constitui um desafio significativo para os países de acolhida, em especial durante um contexto de emergência.

Há de se reconhecer que os refugiados são “uma inevitável, se não intencionada, consequência do sistema de estados, [...] são o resultado do estabelecimento das fronteiras e da tentativa de atribuir um território para cada indivíduo” (Haddad, 2008: 29). Entretanto, passou-se a entender que ainda que o deslocamento forçado seja uma crise humanitária (como de fato é), tal movimento também produz desenvolvimento – de curto, médio e longo prazos – atrelado ao capital humano e social das pessoas que são forçadas a se deslocar, impactando o crescimento e a dinâmica da economia, as trocas entre os diferentes setores, o potencial de inovação e o agregado de conhecimentos técnicos disponíveis. No entanto, dada a falta de pesquisas abrangentes na esfera da integração local, sem que haja uma sistematização dos custos necessários e dos impactos gerados com o deslocamento forçado de pessoas (Black, 2001), alguns dados já existentes reforçam os benefícios advindos da integração.

Um estudo publicado pela consultoria McKinsey&Company (2020) evidencia que empresas com maior diversidade étnica em equipes executivas – não só em termos de representação absoluta, mas também em variedade ou mistura de etnias – têm 36% a mais de chances de superar seus pares em termos de lucratividade. Entretanto, a mesma pesquisa ressalta que a proporção de empresas no conjunto de dados analisado sem qualquer representação de grupos minoritários (de gênero e raça) em suas diretorias é um indicador revelador da falta de progresso: nos Estados Unidos, esse dado é de 31%; no Reino Unido, 58%; no Brasil, o índice é de 73%.

Um argumento cada vez mais presente em discurso de autoridades públicas, considerando o atual cenário de nacionalismo exacerbado e consequente restrições fronteiriças, é de que refugiados representam um fardo para os países de acolhida, em especial pela percepção de demandarem investimentos específicos e representarem um baixo retorno econômico imediato, tornando mais deficitária a máquina pública – desconsiderando-se as contribuições positivas (reais ou potenciais) que esta população promove à medida em que se tornam mais integradas à sociedade.

Considerando o recorte da migração, Shierholz (2010) rebate a percepção de que a imigração leva inexoravelmente a salários mais baixos para os trabalhadores nativos. Essa ideia se dá com base na visão da economia como um jogo de soma zero, onde se supõe que os ganhos dos imigrantes exigem uma perda correspondente entre os nativos. Shierholz (2010), entretanto, demonstra que a imigração tem um impacto pequeno, porém positivo, sobre os salários dos trabalhadores nativos em geral: embora os novos trabalhadores imigrantes aumentem a oferta de trabalho, eles também consomem bens e serviços, o que cria mais empregos. Dessa forma, a abordagem “você ganha / eu perco”

para imigração e salários é excessivamente simplista, pois negligencia a crescente demanda por bens e serviços ocasionada pelo crescimento da força de trabalho.

Como não há pesquisas nestes parâmetros realizadas com o recorte específico de trabalhadores refugiados, deduz-se que tais índices entre imigrantes e nativos possa manter um padrão similar entre as pessoas refugiadas e nativas, ainda que seja necessário um investimento maior por parte dos estados para a acolhida de refugiados – considerando a disponibilidade de mobilidade desta população (estando dispostos a irem onde os empregos são ofertados) e, no caso brasileiro, que se trata de uma população com mais anos de escolaridade e formação⁵.

Com recorte geográfico do território brasileiro, o estado de Roraima está na linha de frente dos esforços do país para gerenciar o fluxo de refugiados e migrantes venezuelanos desde 2013. Um estudo⁶ encomendado pelo ACNUR aponta que Roraima registrou crescimento e diversificação econômica durante o período de intensificação da chegada dos venezuelanos, embora o desemprego e a pobreza também tenham aumentado. A partir da análise de dados oficiais, verificou-se entre o final de 2018 e primeiro semestre de 2019 o crescimento do comércio varejista e das exportações no estado. Entre 2016 e 2017, o PIB da região cresceu 2,3%, acima da média dos demais estados (1,4%). Como causa, diversos setores registraram aumento da atividade econômica no período, o que se refletiu em um crescimento do grau de diversificação produtiva em Roraima de 8%, movimento não notado para a média dos demais estados brasileiros.

O TRABALHO COMO PREMISSA DA INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS

O acesso às soluções duradouras será mais assertivo se as pessoas refugiadas forem capazes de se tornar autossuficientes enquanto tais soluções são construídas. Facilitar meios de geração de renda permite que o tempo decorrido entre a chegada ao novo país, o reconhecimento do status de refugiado e a consolidação do processo de integração local seja construtivo tanto para os próprios refugiados como para a comunidade anfitriã.

⁵ Em uma pesquisa conduzida pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello, a pedido do ACNUR, sobre o perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil, demonstrou-se que essa população possui elevado capital linguístico e formação educacional acima da média brasileira: 34% dos entrevistados concluíram o ensino superior – muitos com curso de pós-graduação. Porém, dentre os entrevistados, apenas 3% dos refugiados conseguiram revalidar seus diplomas e 79% têm renda inferior a R\$ 3.000,00, sendo que 19% dessa população estava desempregada - ainda que 79% tenha interesse de empreender no país. O acesso ao mercado de trabalho foi apontado como o principal obstáculo em conseguir emprego por 227 entrevistados (46%), sendo também registrado como dificuldades o não domínio do idioma local (30%), o fato de serem de outra nacionalidade (20%) e a falta de recursos para buscar empregos. A pesquisa está disponível em www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf

⁶ Intitulado “A Economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas”, o referente estudo foi realizado pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-DAPP), Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). A pesquisa completa está disponível em www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/02/FGV-DAPP-2020-A-economia-de-Roraima-e-o-fluxo-venezuelano_compressed.pdf

Em relação aos temas de maior interesse por parte da população venezuelana, de acordo com uma pesquisa realizada pelo ACNUR (2019) em oito diferentes países latino-americanos, incluindo o Brasil, os três desejos prioritários da população venezuelana em deslocamento foram o acesso ao trabalho, à habitação e regularização para estada legal. Especificamente sobre o acesso ao trabalho, 66% dos entrevistados disseram estar desempregados ou trabalhando informalmente, ampliando assim a possibilidade de riscos de exploração, fator este diretamente relacionado ao tipo de regularização provida pelos estados em suas respectivas capacidades de respostas.

Especificamente no estado de Roraima, a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2019) conduziu uma pesquisa sobre o perfil da população venezuelana, revelando que o tema do trabalho também é o que mais desperta interesse localmente, para 31% dos respondentes, seguido por alimentação (18%) e educação/capacitação (13%). Ao se comparar com os dados dos entrevistados com a situação que tinham na Venezuela meses antes da decisão de partida, fica evidente que a integração laboral da população venezuelana tem se mostrado um tema fragilizado da resposta humanitária ao considerar o potencial do perfil das pessoas entrevistadas: 64% da amostra eram funcionários formais, sendo 35% com registro na carteira de trabalho, 18% eram empreendedores, 11% funcionários públicos, 10% estudantes/pesquisadores e apenas 5% estavam desempregados na Venezuela.

Em face das diversas vantagens competitivas que os profissionais venezuelanos trazem consigo, destacam-se a facilidade de se deslocarem pelo território nacional, indo ao encontro das oportunidades de trabalho; a maior permanência e assiduidade ao trabalho, fazendo com que o investimento feito no funcionário tenha ganhos efetivos de longo prazo; a melhoria do ambiente de trabalho como um todo, agregando um componente de compromisso social que perpassa o engajamento dos demais funcionários; além da atração de novos talentos e a própria qualificação diversificada, somando um componente de inovação.

O programa de interiorização⁷ de venezuelanos, promovido pelo governo federal, evidentemente traz resultados consideráveis no que se refere à geração de renda por parte das pessoas realocadas pela modalidade de vaga de emprego, onde o profissional venezuelano é encaminhado voluntariamente de Boa Vista/RR para outro município onde haja oferta de emprego. De acordo com a pesquisa realizada pela organização Reach (2019), a geração média de recursos destes profissionais mais que triplica, ainda que haja indefinições sobre a correlação entre tais postos de trabalho e o perfil profissional dos venezuelanos, geralmente acima dos postos ofertados.

⁷ Iniciada em abril de 2018, a Operação Acolhida operacionaliza a assistência emergencial para a integração de pessoas da Venezuela. Coordenada no âmbito do Comitê Federal de Assistência Emergencial, que funciona sob a coordenação da Casa Civil, com participação de ministérios e apoio de agências da ONU e de organizações da sociedade civil. Está organizada em três eixos: 1) ordenamento de fronteira (provendo documentação, vacinação e controle de fronteira); 2) acolhimento (com oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde); e 3) interiorização (processo de deslocamento voluntário de venezuelanos de Roraima para outras Unidades da Federação, buscando melhores oportunidades de integração). Até agosto de 2020, 41.146 venezuelanos foram interiorizados para 608 municípios em todas as Unidades da Federação.

Por outro lado, acompanhando-se as dinâmicas de um processo de deslocamento que não se esgota, quanto mais o tempo passa e a situação de crise humanitária persiste, mais vulnerável é o perfil de quem chega aos países de acolhida, agregando assim outros componentes de dificuldades que, se não manejados ao perfil de quem já está no território acolhedor, pode gerar ainda mais entraves ao processo de integração local pela dependência da geração de renda como elemento fundamental da autossuficiência.

CONCLUSÃO

As comunidades nas quais as pessoas refugiadas estão vivendo abrigam uma riqueza de dinâmicas sociais, políticas, econômicas e culturais já existentes, envolvendo uma série de experiências que podem servir ao propósito de desenvolvimento conjunto. No entanto, pelo fato do contexto do deslocamento forçado trazer em si mudanças drásticas (e dramáticas) na reconstrução de suas vidas, as pessoas refugiadas frequentemente dependem de agentes externos para a provisão de necessidades imediatas, como alimentação, abrigo, serviços de saúde e acesso à educação. Ao atender a essas urgências derivadas do contexto emergencial, torna-se também essencial considerar que fatores de assimilação e integração no processo de desenvolvimento de um plano de resposta de longo prazo e consistente, em que as soluções duradouras propostas pelo ACNUR devem ser revistas e adequadas à localidade.

A coordenação e cooperação intersetorial, envolvendo as diferentes instâncias governamentais, o setor privado e as organizações da sociedade civil, articuladas pelas agências humanitárias, são elementos-chave para o sucesso de uma abordagem de desenvolvimento integrado e comunitário, processo este fundamental para assegurar a participação e as efetivas contribuições que as pessoas refugiadas têm a oferecer junto aos programas a eles direcionados. Alcançar uma abordagem uniforme também exigirá apoio ativo no nível de gestão e compromisso compartilhado dos atores nos vários setores, pois as identidades das pessoas refugiadas são múltiplas, sobrepostas e móveis, desafiando a fácil categorização dos padrões existentes.

É preciso haver, entre os diversos atores atuantes, uma discussão aprofundada do conceito de soluções duradouras e de seus desdobramentos de geração de renda e emprego no longo prazo, adaptáveis aos contextos locais. No vigente período em que a globalização e o multilateralismo passam a ser questionados como propositores de discussões e soluções, conciliando com contexto de fragilização do mercado de trabalho formal, os conflitos armados e as inseguras políticas e sociais estão intimamente ligados com o desenvolvimento econômico. Sem empregos adequados e outros meios de subsistência para seus cidadãos, o fluxo de pessoas no sul global exigirá aportes financeiros dos quais os estados não têm plena capacidade de arcar e, com isso, precedentes de xenofobia e discriminação serão cada vez mais presentes devido à ótica operante de competição e não de cooperação.

Desta forma, os atores que atuam na resposta humanitária ao fluxo de refugiados e migrantes pela região devem contemplar, além das responsabilidades dos estados, as

articulações locais, dentro dos territórios nacionais, para a construção de leis específicas e na consolidação das políticas existentes. No momento atual, destaca-se que o tema “Venezuela” tenha se tornado um instrumento integrante do jogo político partidário como forma de influência em eleições locais, assim como da ideologização dos poderes constitucionais e de suas devidas influências na vida urbana como um todo. Assim, o difícil papel de articulação e resposta dos atores requer intervenções de longo prazo, conciliando os saberes de quem chega como potencial de desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMSON, Fiona (2006). Crossing borders: international migration and national security. *International Security*, Vol. 31, n.1, pp. 165-199. The MIT Press.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2020). Global trends: forced displacement in 2019. UNHCR.

ANDERSON, Malcolm; DEN BOER, Monica (1994). *Policing across national boundaries*. London: Pinter.

ANDREAS, Peter; SNYDER, Timothy (2000). *The wall around the west: state borders and immigration controls in North America and Europe*. Lanham: Rowman and Littlefield.

BIGO, Didier (1997). Security, borders and the state. In GANSTER, Paul; SWEEDLER, Alan; SCOTT, James e DIETER-EBERWEIN, Wolf. *Borders and border regions in Europe and North America*. San Diego: San Diego University Press, p. 81-104.

BLACK, Richard (2001). *Fifty years of refugee studies: from theory to policy*. Center for Migration Studies of New York. Sussex: University of Sussex.

CHATTY, Dawn e MARFLEET, Philip (2013). Conceptual problems in forced migration. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 32, N.2, pp. 1–13. Oxford: Oxford Press.

CHIMNI, Bhupinder (1999). *From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee*. Nova Deli: Jawaharlal Nehru University.

_____. (2009). The Birth of a Discipline: From Refugee to Forced Migration Studies. *Journal of Refugee Studies*, n.22.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (2014). International Refugee Law and Refugee Policy: The Case of Deterrence Policies. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 27, n.4.

GATRELL, Peter (2015). *The Making of the Modern Refugee*. New York: Oxford University Press.

HADDAD, Emma (2008). *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press.

KRASNER, Stephen (1999). *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

KIRSHNER, Jonathan (2006). *Ed. Globalization and National Security*. New York: Routledge.

MANN, Itamar (2013). Dialectic of Transnationalism: unauthorized Migration and Human Rights. *Harvard International Law Journal*, 54(2): 315-391.

MATAS, David (2001). Refugee Determination Complexity. *Refugee: Canada's Journal*

on Refugees, n.19.

MCKINSEY & COMPANY (2020). *Diversity wins: how inclusion matters*. Disponível em <https://www.mckinsey.com/featured-insights/diversity-and-inclusion/diversity-wins-how-inclusion-matters>. Acesso em 04/10/2020.

Organização Internacional para as Migrações – OIM (2019). *Monitoramento de fluxo populacional venezuelano no Brasil DTM*. Rodada 5. Disponível em: <https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/27.01.2020%20OIM%20Brasil-%20DTM%20Rodada%205.pdf?file=1&type=node&id=7750>. Acesso em 04/10/2020.

REACH initiative (2019). *A resposta humanitária no Brasil: uma análise sobre a estratégia de interiorização*. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/07/REACH_Relat%C3%B3rio-de-Interioriza%C3%A7%C3%A3o_-FINAL_PORTUGUESE.pdf. Acesso em 03/10/2020.

SHIERHOLZ, Heide (2010). *Immigration and wages: methodological advancements confirm modest gains for native workers*. Economic Policy Institute. Briefing Paper.

WOOD, Geof (1985). *The politics of development policy labelling*. London: Sage.

ZETTER, Roger (1988). Refugees and refugee studies: a label and an agenda. *Journal of Refugee Studies*. Vol.1, n.1. Oxford: Oxford Press.

_____ (2007). More labels, fewer refugees: remaking the refugee Label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies* 20: 172-192.

Recebido em 04/10/2020 – Aprovado em 29/10/2020