UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

AUGUSTO VELOSO LEÃO

**Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes
em nível municipal em São Paulo e Bruxelas**

São Paulo
2017

AUGUSTO VELOSO LEÃO

**Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes
em nível municipal em São Paulo e Bruxelas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais do Instituto de Relações
Internacionais da Universidade de São Paulo, como
requisito parcial para a obtenção do título de Doutor
em Ciências.

Área de Concentração: Cultura e Questões
Normativas nas Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Peter Robert Demant

São Paulo
2017

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

Catálogo na Publicação

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Leão, Augusto Veloso, 1984-

Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas / Augusto Veloso Leão. – Orientador: Peter Robert Demant.

São Paulo: 2017

185 p., il.

Tese (doutorado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo.

1. Imigração 2. Políticas Públicas 3. Direitos Humanos I. Demant, Peter Robert. II. Título.

Universidade de São Paulo

ATA DE DEFESA

Aluno: 101131 - 7079366 - 2 / Página 1 de 1

Ata de defesa pública de Tese do(a) Senhor(a) Augusto Veloso Leão no Programa: Relações Internacionais, do(a) Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

Aos 26 dias do mês de setembro de 2017, no(a) realizou-se a Defesa da Tese do(a) Senhor(a) Augusto Veloso Leão, apresentada para a obtenção do título de Doutor intitulada:

"Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas"

Após declarada aberta a sessão, o(a) Sr(a) Presidente passa a palavra ao candidato para exposição e a seguir aos examinadores para as devidas arguições que se desenvolvem nos termos regimentais. Em seguida, a Comissão Julgadora proclama o resultado:

Nome dos Participantes da Banca	Função	Sigla da CPG	Resultado
Pedro Feliú Ribeiro	Presidente	IRI - USP	<u>APROVADO</u>
Ana Cristina Braga Martes	Titular	FGV-SP - Externo	<u>APROVADO</u>
Deisy de Freitas Lima Ventura	Titular	IRI - USP	<u>APROVADO</u>
Feliciano de Sa Guimarães	Suplente	IRI - USP	<u>APROVADO</u>
Roberta Guimarães Peres	Suplente	UNICAMP - Externo	<u>APROVADO</u>

Resultado Final: APROVADO

Parecer da Comissão Julgadora *

Eu, Giselle de Castro Gcastro, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os(as) Senhores(as). São Paulo, aos 26 dias do mês de setembro de 2017.

Ana Cristina Braga Martes
Ana Cristina Braga Martes

Deisy de Freitas Lima Ventura
Deisy de Freitas Lima Ventura

Feliciano de Sa Guimarães
Feliciano de Sa Guimarães

Roberta Guimarães Peres
Roberta Guimarães Peres

Pedro Feliú Ribeiro
Pedro Feliú Ribeiro
Presidente da Comissão Julgadora

* Obs: Se o candidato for reprovado por algum dos membros, o preenchimento do parecer é obrigatório.

A defesa foi homologada pela Comissão de Pós-Graduação em 02.10.2017 e, portanto, o(a) aluno(a) faz jus ao título de Doutor em Ciências obtido no Programa Relações Internacionais.

Janina Onuki
Presidente da Comissão de Pós-Graduação
Janina Onuki
Presidente
Comissão de Pós-Graduação e Pesquisa
IRI-USP

A Zulmira, Brayan, Francisca, Renald, Amos, Maurice, Fetiére, Alan e centenas de milhares de anônimos cuja dor e sofrimento estão muitas vezes oclusos nas páginas desta pesquisa. É a luta contra a xenofobia e contra a discriminação que poderá trazer o significado esperado das palavras que seguem.

AGRADECIMENTOS

À minha família e aos meus amigos, agradeço pelo apoio e pela estrutura que vocês me ofereceram para terminar esta pesquisa, pela motivação para que eu não ficasse bloqueado pelas dificuldades e pela confiança de que eu poderia fazer um bom trabalho.

Ao professor Peter Demant, sou grato por ter dedicado tanto para o aperfeiçoamento desta pesquisa e por ter confiado nas minhas ideias durante a orientação deste trabalho.

Aos funcionários do IRI, que sempre colaboraram comigo com atenção e carinho e com os quais pude aprender muito nas participações nos debates políticos e com os causos divertidos que compartilharam. Agradeço especialmente à Cris, pelas folhas de São Jorge que nos garantiram proteção e força quando precisávamos, e à Giselle e ao Anderson, pela paciência infinita para me ajudar com os meandros dos processos acadêmicos.

Aos professores do IRI, que sempre serviram como apoio acadêmico e como especialistas importantes com os saberes específicos de cada disciplina, mas também com saberes muito importantes para o crescimento profissional e pessoal.

A todos os amigos e colegas do IRI, pelo companheirismo, pelo estudo de todos os dias, pelas ideias compartilhadas e pelas festas divertidas.

Aos extensionistas do Coletivo Educar para o Mundo, pelas quintas-feiras e finais de semana dedicados aos direitos humanos dos imigrantes.

Aos professores e alunos do Grupo de Pesquisa em Políticas Locais para Imigrantes (PLIM), do Projeto de Extensão Cosmópolis, do Grupo de Trabalho Oriente Médio e Mundo Muçulmano (LEA-USP) e do Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública (UFMG), pelos debates construtivos e as novas ideias.

Aos integrantes do Institute for European Studies da Universidade Livre de Bruxelas, pela acolhida e pela contribuição essencial para esta pesquisa, especialmente aos membros do grupo Migration, Diversity and Justice e a Ilke Adam.

A Nan Thomas e aos voluntários da Terre d'Errance e da rede de organizações que trabalham nos campos de refugiados e imigrantes no norte da França, pela acolhida generosa e pelos debates prolíficos. Estendo os agradecimentos aos voluntários e funcionários de organizações que lutam pelos direitos humanos dos imigrantes no Brasil e no mundo.

A Aline Sobreira de Oliveira e Vicente Cardoso Júnior, pelo apoio na revisão e na diagramação do texto.

*Somos aquella raza que vivimos arrasando
[por el resto de tu vida improvisando la onda.
Hip hop boliviano, esta es tu mafia,
[Candela es tu mafia, Andina divina
[...]
Raperas, Clandestinas, Callejeras.*

Santa Mala, “Raza”

RESUMO*

LEÃO, Augusto Veloso. *Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas*. 2017. 185 p. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Esta pesquisa visa compreender alguns aspectos do processo de integração de grupos imigrantes, focando nas políticas de nível municipal para garantir os direitos dos imigrantes e para promover a estima social desses grupos, e analisando seus impactos na integração das populações imigrantes. Sob esse ponto de vista, interessa-me observar como o Estado se organiza para integrar os diversos grupos imigrantes, assim como para mediar o relacionamento entre esses e outros grupos sociais. Entendo que essa forma de organização é estruturada pelas percepções sociais sobre imigração e, por sua vez, tem um valor estruturante sobre essas próprias percepções. Nesta pesquisa, realizo um trabalho de sistematização das políticas públicas voltadas para imigrantes na Bélgica e no Brasil e relaciono-as com a integração dos grupos imigrantes. Proponho uma análise da legislação e da regulamentação de entrada, permanência e saída de pessoas de cada país para verificar a situação de populações imigrantes nos dois países. Similarmente, proponho analisar políticas públicas municipais em suas duas maiores cidades (Bruxelas e São Paulo), especialmente aquelas voltadas para os grupos imigrantes (políticas para imigrantes recém-chegados e de participação política, por exemplo), a fim de identificar diferentes iniciativas governamentais para o reconhecimento legal e para a promoção de estima social positiva para as populações imigrantes.

Palavras-chave: Imigração. Políticas públicas. Direitos humanos.

* Esta pesquisa é apoiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), através dos processos 2013/20518-4 e 2016/08934-0.

ABSTRACT**

LEÃO, Augusto Veloso. *Legal recognition and social esteem in public policies for migrant integration at the local level in São Paulo and Brussels*. 2017. 185 p. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

This research aims at understanding and shedding light over some aspects of the immigrant integration process, focusing on the policies developed at local level to guarantee the rights of immigrants and to promote their social esteem, verifying the impact of those two elements in their integration. From this point of view, I observed how a government organises itself to integrate the different immigrant groups, as well as, to mediate the relationship between these groups and other social groups. I argue that this organisation is structured by social perceptions over immigration and, by its turn, exercises a structuring force on the social perceptions. For this research, I worked at the systematization of public policies focused at immigrants in Belgium and Brazil and search for a relationship with the integration of immigrant groups. For this means, I analysed the legislation for entry, permanence and exit in each country to verify the situation of migrant populations in these countries. Similarly, I analysed public policies aimed at immigrant groups (e. g. reception of recently arrived immigrants or political participation policies) to identify different government initiatives for the legal recognition of migrants and the promotion of social esteem for these population. I chose to analyse the immigration and integration policies that are organised by the local and regional authorities in the cities with the biggest migrant communities in both countries, Brussels and São Paulo.

Keywords: Immigration. Public policy. Human rights.

** This research is funded by Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), São Paulo Research Foundation, through the grants 2013/20518-4 and 2016/08934-0.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Dados populacionais da Bélgica em 2016	31
Quadro 1.2 – Dados populacionais de Bruxelas-Capital em 2016	32
Quadro 1.3 – Dados populacionais do Brasil em 2016.....	34
Quadro 1.4 – Dados populacionais de São Paulo em 2016	37
Quadro 1.5 – Entrevistas realizadas em Bruxelas.....	46
Quadro 1.6 – Entrevistas realizadas em São Paulo.....	47
Quadro 1.7 – Roteiro semiestruturado de perguntas.....	48
Quadro 2.1 – Preferências de grupos imigrantes e da sociedade de acolhida para relacionamentos interculturais	65
Quadro 3.1 – Elementos das políticas públicas de integração de imigrantes	77
Quadro 3.2 – Resumo das formas de integração de imigrantes e formas de relacionamento entre sociedade de acolhida e grupos imigrantes.....	86
Quadro 4.1 – Instituições e competências do sistema federativo belga (em itálico, as competências diretamente ligadas com a integração de imigrantes)	97
Quadro 4.2 – Detalhe da organização política na região de Bruxelas-Capital	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
BAPA	Bureau d'Accueil des Primo-Arrivants
BPC/LOAS	Benefício de Prestação Continuada/Lei Orgânica da Assistência Social
CAEF	Centrais de Atenção ao Egresso e Família
CAMI	Centro de Apoio e Pastoral do Migrante
CBAI	Centre Bruxellois d'Action Interculturelle
CE	Conselho da União Europeia
CIC	Centro de Integração da Cidadania
CIRÉ	Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
COCOF	Commission Communautaire Française
COCOM	Commission Communautaire Commune
Comigrar	Conferência Nacional de Imigração e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CPAS	Centre Publique d'Action Sociale
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPMig	Coordenação de Políticas para Migrantes da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura Municipal de São Paulo
CRACs	Centre Régional d'Appui à la cohésion sociale
CRAI	Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DPU	Defensoria Pública da União
EIN	European Integration Network
Eurodac	European Dactyloscopy
Frontex	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
GRIST	Grupo de Refugiados e Imigrantes Sem-Teto
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos no Mercosul
IUSSP	International Union for the Scientific Study of Population
LGBT	lésbicas, gays, bissexuais e transexuais
Mercosul	Mercado Comum do Sul

MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MR	Mouvement Réformateur (partido político)
NV-A	Nieuwe Vlaams-Aliantie (partido político)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	organização não governamental
PL	Projeto de Lei
PLIM	Grupo de Pesquisa de Políticas Locais para Migrantes do projeto São Paulo Cosmópolis
PLS	Projeto de Lei do Senado
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira (partido político)
PT	Partido dos Trabalhadores (partido político)
RNE	Registro Nacional de Estrangeiro
Sefras	Serviço Franciscano de Solidariedade
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	Apresentação da questão	15
1.2	Apresentação da estrutura da tese.....	24
1.3	Apresentação do objeto empírico.....	25
1.4	Recorte temporal e geográfico.....	29
1.5	Justificativa	37
1.6	Metodologia.....	39
2	INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES	49
2.1	Histórico dos conceitos de integração de imigrante	50
2.2	Formas de integração de imigrantes.....	68
3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES	73
3.1	As políticas públicas de integração de imigrantes.....	76
3.2	Interação entre sociedade e grupos imigrantes através de políticas públicas.....	80
3.2.1	<i>A ligação com as sociedades de emigração</i>	<i>87</i>
4	POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES EM BRUXELAS E SÃO PAULO	89
4.1	Desenvolvimento das políticas de integração e de imigração na União Europeia e no Mercosul.....	89
4.2	Políticas de integração de imigrantes no nível federal, subnacional na Bélgica e municipal em Bruxelas.....	94
4.3	Políticas de integração de imigrantes na Bélgica e da região de Flandres em Bruxelas-Capital.....	101
4.4	Formação da política de integração de imigrantes da região de Flandres em Bruxelas-Capital.....	103
4.4.1	<i>A Agentschap Integratie en Inburgering</i>	<i>104</i>
4.4.2	<i>O conceito de integração cívica (inburgering) nas políticas da região de Flandres em Bruxelas</i>	<i>106</i>
4.5	Políticas de integração de imigrantes da comunidade francesa em Bruxelas-Capital	107
4.5.1	<i>Os parcours d'integration de primo-arrivants.....</i>	<i>107</i>
4.5.2	<i>O conceito de coesão social (cohésion sociale) nas políticas da comunidade francesa em Bruxelas</i>	<i>109</i>
4.5.3	<i>Os Bureaux d'Accueil des Primo-Arrivants (BAPA)</i>	<i>111</i>
4.5.4	<i>Elementos em comum nas políticas de integração de imigrantes flamengas e francesas em Bruxelas-Capital.....</i>	<i>113</i>
4.6	Políticas de integração de imigrantes no nível federal, subnacional no Brasil e municipal em São Paulo.....	114
4.6.1	<i>As políticas municipais de integração de imigrantes em São Paulo</i>	<i>118</i>
4.6.2	<i>O Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI)</i>	<i>124</i>
4.6.3	<i>O conceito de integração de imigrantes na política municipal em São Paulo.....</i>	<i>126</i>
5	RECONHECIMENTO LEGAL E ESTIMA SOCIAL NAS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES	129
5.1	Reconhecimento legal.....	129

5.2 Visibilidade e invisibilidade de imigrantes.....	137
<i>5.2.1 Visibilidade e invisibilidade nas políticas de integração na Bélgica e no Brasil.</i>	<i>139</i>
5.3 Participação política de imigrantes.....	145
5.4 Movimentos sociais de imigrantes.....	148
5.5 Universalismo e relativismo cultural dos direitos humanos.....	152
5.6 Estima social	154
<i>5.6.1 Estima social de imigrantes muçulmanos</i>	<i>155</i>
6 CONCLUSÃO.....	159
REFERÊNCIAS	164

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação da questão

Este trabalho apresenta um esforço para adicionar novos pontos de vista acerca de pesquisas recentes de políticas públicas de integração de imigrantes em nível local e suas inter-relações com os níveis estaduais, nacionais e regionais. As pesquisas sobre integração de imigrantes estão, em sua maioria, focadas em questões como a cidadania subnacional, a eficácia das políticas locais e a divergência entre as políticas dos diversos níveis, ao passo que esta contribuição pretende investigar as políticas locais de integração de imigrantes em duas cidades, Bruxelas e São Paulo, e suas repercussões para o reconhecimento legal e para a estima social de grupos imigrantes. Um dos objetivos desta pesquisa é oferecer uma visão complementar sobre os estudos focados em modelos nacionais de integração de imigrantes.

A questão das políticas públicas para integração de imigrantes surgiu como tema de investigação para mim a partir das análises realizadas durante a pesquisa de mestrado, que, por sua vez, representaram o encontro entre um trabalho sobre interculturalidade em uma ONG e o trabalho em projetos de extensão em direitos humanos dos imigrantes e, posteriormente, em cooperação com a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), da Prefeitura Municipal de São Paulo. Foi impactante perceber que, independentemente da abordagem proposta para compreender a imigração – se voltada para os direitos humanos dos imigrantes ou para a securitização da imigração, para citar duas abordagens muito utilizadas atualmente –, era possível detectar a percepção da imigração como um fenômeno incontrolável, com uma força de atração irresistível, atuando através de sujeitos invisíveis e que escapam ao controle dos Estados, e cujos efeitos, positivos e negativos, econômicos, sociais e culturais, são inevitáveis (*vide* JOPPKE, 1999).

Sendo a imigração, portanto, incontrolável, as políticas públicas voltadas a ela poderiam ser comparadas com a luta de Hércules contra a Hidra de Lerna,¹ na qual cada questão enfrentada acaba criando dois novos problemas. Sendo também invisível, confere às pessoas a possibilidade de se atuar como Gyges,² livremente e sem ser detectado, esperando

¹ A Hidra de Lerna é um ser mitológico, descrito na história dos *Doze Trabalhos de Hércules*, que tem corpo de dragão e três cabeças de serpente. Quando uma das cabeças da Hidra era cortada, duas novas cresciam em seu lugar. Hércules derrota a Hidra com a ajuda de seu sobrinho Iolau.

² O mito de Gyges é apresentado por Glauco no Livro II da *República* (PLATÃO, 1977) para debater a importância da reputação perante a sociedade para o conceito de justiça. Segundo Glauco, uma pessoa que tivesse a chance de fazer qualquer coisa sem ser detectada não resistiria às tentações de praticar atos considerados publicamente como injustiças.

somente o momento certo para tomar o poder. Não é à toa que proliferam percepções negativas sobre as migrações nos debates públicos e políticos e ela é enfrentada como um problema complexo a ser resolvido tanto no debate acadêmico quanto no debate político. É curioso que, mesmo com as dificuldades de criar políticas voltadas para essa população, cidades como Amsterdã, Barcelona, Bruxelas, Caxias do Sul, Porto Alegre e São Paulo se preocupem em desenvolver estratégias para a integração de imigrantes. Meu interesse é, portanto, compreender de que maneiras e por quais motivos essas políticas são criadas, bem como entender os arranjos institucionais subjacentes a elas.

As migrações internacionais são processos coletivos, intimamente ligados com fenômenos de mudança social e que têm efeitos em todas as dimensões sociais, tanto nos países de emigração quanto nos de acolhida (CASTLES; MILLER, 2009, p. 33). São causadas por um conjunto complexo de motivações econômicas, políticas, sociais e ambientais (CASTLES, 1986; 2006; FREEMAN, 1995; HUGO, 1996; MATTAR, 2012) e ademais ocorrem em formatos (forçadas, voluntárias ou por meio de reunião familiar, por exemplo) e durações (permanente e temporária ou circular) igualmente múltiplos. Por fim, as migrações internacionais são um processo dinâmico, influenciado por questões de gênero (PHIZACLEA, 1983) e identitárias (KYMLICKA, 1995), e se reconfiguram de acordo com as relações estabelecidas no país de acolhida. A complexidade do fenômeno se mostra também na diversidade de maneiras de pesquisar e de elaborar políticas para a imigração e para a integração de imigrantes.

Como forma de introduzir o tema das políticas locais, esta pesquisa visa esclarecer como os esforços de controle sobre a imigração e sobre a integração de imigrantes criam o que será considerado um problema “a ser resolvido” pela política de integração e, ao mesmo tempo, definem o que será a imigração regular e irregular. A imigração é um problema de pesquisa interessante para os campos de Relações Internacionais e Ciência Política porque demonstra, por vezes, a confirmação das hipóteses de teorias tradicionais sobre as tendências contemporâneas para as Relações Internacionais e os processos de globalização, mas também oferece pontos de tensão importantes com essas teorias e, portanto, justificam uma reflexão profunda sobre o tema, especialmente através de abordagens teóricas alternativas, técnicas metodológicas que se complementem e uma aproximação interdisciplinar e crítica ao campo de estudos.

Um exemplo é com relação aos estudos sobre o papel do Estado-nação contemporâneo. É notório que alguns autores defendem que a soberania do Estado está

diminuindo com relação à capacidade de controle dos efeitos relacionados à globalização (por exemplo, OHMAE, 1995) ou frente a uma maior fluidez do conceito de cidadania nacional (RUBENSTEIN; ADLER, 2000). No entanto, talvez a maior parte dos estudiosos de imigração (MENZ, 2009, p. 257; REIS, 2004, p. 159) acredite que as políticas de imigração são a prova da atuação reforçada dos Estados-nação na atualidade e que a questão da cidadania nacional e do pertencimento é reforçada em oposição aos conceitos de refugiado e imigração irregular, por exemplo (DAUVERGNE, 2003, p. 3-4).

Atualmente, nesse campo de estudos, uma parte da literatura de migração foca na discussão dos fatores que motivam a saída ou que atraem os grupos imigrantes e criam os fluxos de pessoas entre países e regiões. A questão de pesquisa mais comum para esse grupo seria “o que faz os imigrantes se movimentarem?”, e as respostas são tão diversas quanto: o desenvolvimento econômico e as desigualdades globais; os requerimentos de capital e de mão de obra; os benefícios dos sistemas de seguridade social; as questões climáticas; os conflitos e as guerras. Ocupa também o centro das discussões atuais sobre migrações uma segunda pergunta, colocada principalmente frente aos dilemas expostos pelos ataques terroristas envolvendo imigrantes em 2001, nos EUA; em 2003, na Espanha; em 2005 e 2017, no Reino Unido; em 2015, na França; e em 2016 na Bélgica: “como garantir a segurança nacional em face dos fluxos migratórios contemporâneos?”.³ A securitização da imigração também demonstra o interesse dos Estados em justificar o controle maior da imigração em virtude das mudanças socioeconômicas que o fenômeno causa. Por sua vez, a literatura de integração de imigrantes tem como pergunta principal “quais elementos das sociedades de acolhida explicam as estratégias de integração de imigrantes?”, cujas pesquisas, por exemplo, promoveram o desenvolvimento dos modelos nacionais de integração de imigrantes. Apesar de existirem estudos multidisciplinares diversos sobre a integração de imigrantes, o campo de Relações Internacionais ainda não olhou adequadamente para a questão: “qual é o papel das políticas públicas no processo de integração de imigrantes na sociedade de acolhida?”. Essa pergunta interliga os dois conceitos centrais para esta pesquisa: políticas públicas e integração de imigrantes.

A garantia dos direitos humanos dos imigrantes é comumente citada por ativistas e governantes como o primeiro passo para que o relacionamento entre imigrante e sociedade de acolhida seja positivo, porém o requisito não parece ser suficiente. Estou interessado em

³ Mikhail A. Alexseev (2006, p. 6-7) descreve a proliferação de estudos que associam as palavras “migração” e “segurança” nas ferramentas de buscas acadêmicas a partir dos anos 2000.

esclarecer os demais componentes da integração de imigrantes e analisar os sucessos e fracassos desse processo. O maior interesse é entender a dinâmica das políticas públicas de integração de imigrantes em democracias contemporâneas, especialmente nos últimos 25 anos (1991-2016), e compreender como ela delineou as formas de interação dos imigrantes com a sociedade de acolhida. O tema traz contribuições importantes para compreender o fenômeno da migração do ponto de vista do relacionamento no país de acolhida, oferece informações sobre a inter-relação dos contextos regionais e internacionais e suas consequências para a política nacional e incorpora a perspectiva recente das pesquisas de políticas públicas para o campo das Relações Internacionais. Apesar de não ser seu foco principal, a pesquisa também pode informar as políticas públicas de integração de imigrantes, especialmente as políticas locais.

Entendo que as políticas públicas de imigração estão, por um lado, estruturadas dentro de uma lógica que corresponde aos entendimentos sociais, culturais e políticos sobre como deve ser realizada a integração de imigrantes – e sobre quem deve preferencialmente ser o imigrante –, mas têm também um alto valor estruturante para os próprios entendimentos sobre os quais são construídas (*vide* BOURDIEU, 2006; CAMPBELL, 2002). Em mais de um sentido, as políticas públicas são delineadas pelos entendimentos sociais e auxiliam a defini-los ao mesmo tempo, tendo um papel importante para influenciar como os fenômenos da migração e os próprios imigrantes são percebidos pela sociedade. Por esse motivo, é crucial buscar por sua fundamentação, as repercussões nos entendimentos sociais, assim como o relacionamento entre esses elementos.

O que entendo por integração de imigrantes nesta pesquisa se refere genericamente aos diversos modos como a sociedade de acolhida decide se relacionar com os grupos imigrantes. Apesar de o termo raramente ser utilizado em um significado comum, o conceito de integração de imigrantes como utilizado aqui difere do sentido correntemente utilizado nas pesquisas sobre imigração ou do conceito utilizado para descrever as relações com povos indígenas no Brasil.⁴ Como apontado por Serge Weber (2009, p. 64), o termo “integração” é frequentemente utilizado em um sentido mais relacionado com uma integração nacional, ou uma integração à cultura nacional – e gera proposições do tipo “bem integrado”

⁴ A Lei nº 6.001/1973, ou Estatuto do Índio, tem o propósito de “preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional” (Art. 1) e descreve três tipos de classificação para os grupos indígenas: isolados; em vias de integração; e integrados, dependendo do nível aceitação de “práticas e modos de vida comuns aos demais setores da comunhão nacional” (Art. 4). O conceito de integração dos povos indígenas no Brasil está também relacionado com a experiência de escravidão e genocídio do povo indígena, discriminação social e da necessidade de tutela do Estado sobre os povos indígenas por sua hipossuficiência, especialmente quando “não integrados”.

ou “não quer se integrar” de acordo com a adoção ou não de costumes – do que com uma integração social na forma definida por Émile Durkheim (2000, p. 201-203, p. 484-513), de uma rede de socialização que garante o bem-estar social ao prover ao indivíduo um sentimento de solidariedade, comunidade e continuidade.⁵ Para Serge Weber (2009, p. 64), a integração social de imigrantes está ligada, entre outros fatores, ao reconhecimento jurídico da presença dos imigrantes, à igualdade de tratamento que lhes é garantida pelo Estado e aos laços interpessoais que possibilitam a interação com outras pessoas do país de acolhida, do país de emigração ou de outros países. Aqui, argumento pela utilização de “integração de imigrantes” como termo genérico para as estratégias de relacionamento entre a sociedade de acolhida e os grupos imigrantes em referência ao conceito de integração social e procurando deslocar o debate para que seja possível incluir mais elementos nas estratégias de integração além das questões culturais nacionais. A ideia é aludir ao conceito de integração de Durkheim e utilizá-lo como algo mais abrangente que os contextos de recepção ou a acolhida de imigrantes exclusivamente, evocando o paralelo com a integração de outros grupos sociais. Como exemplos, proponho discutir de que maneira a integração dos grupos de imigrantes em um país sugere soluções para a questão dos direitos humanos dos imigrantes, ou, ainda, sobre quais seriam os direitos políticos a que os imigrantes deveriam ter acesso.

O tema dos direitos humanos dos imigrantes também é importante para esta pesquisa. Jürgen Habermas (2012, p. 14) pondera que as dimensões da dignidade humana são atualizadas em cada momento, podendo culminar em uma expansão do conteúdo dos direitos ou mesmo na criação de novos direitos fundamentais.⁶ Os direitos humanos dos imigrantes podem ser considerados um caso especial em que não há especificamente a proposição de novos direitos ou o aprofundamento de algum conceito, mas a discussão sobre quem são os detentores desses direitos. Ainda que o tema seja muito debatido (SCHILLER, 2010, p. 113; BARALDI, 2014), não é possível ignorar que o local de realização da maioria dos direitos é o Estado-nação, e, portanto, o cidadão nacional é percebido como o detentor de direitos

⁵ Sobre a integração social por meio da religião, Durkheim (2000, p. 203) afirma: “O que constitui essa sociedade é a existência de um certo número de crenças e de práticas, tradicionais e por conseguinte obrigatórias, comuns a todos os fiéis”. O autor analisa as sociedades confessionais, familiares e políticas para o objetivo de promover a integração social e, por sua vez, descarta a possibilidade de o Estado atuar com eficácia para a integração social, porque “está longe demais do indivíduo para agir sobre ele eficazmente e com continuidade suficiente” (p. 489).

⁶ Habermas é exageradamente otimista e não pondera sobre a possibilidade de diminuição de direitos ou limitação de seu conteúdo pela “redução” das dimensões da dignidade humana, que é possível observar em discursos políticos extremistas.

“originário”.⁷ Essa visão dos direitos focada na nacionalidade é a base para a interpretação mais comum sobre os direitos dos imigrantes: de que uma parte dos direitos a que os cidadãos nacionais têm acesso pode ser estendida aos grupos de imigrantes que se encontram naquele mesmo território. Camila Baraldi (2014, p. 72) lembra que a resistência dos Estados nacionais em criar compromissos internacionais com as populações imigrantes ao mesmo tempo que se adota a linguagem de direitos humanos no plano retórico para o tema cria direitos e garantias que mais se assemelham a benefícios concedidos provisoriamente pelos países do que direitos inalienáveis e universais inerentes a todos os seres humanos. Por motivos similares, Christian Joppke (1999, p. 9-11) argumenta que a imigração apresenta desafios para a soberania nacional, relativos à possibilidade de controle sobre a população e as fronteiras, e para a cidadania, como uma questão identitária e legal.

Nesse sentido, o termo “direitos humanos dos imigrantes” é utilizado aqui para fazer referência aos direitos humanos – em suas aplicações derivadas principalmente da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e das constituições nacionais – que são reconhecidos para os imigrantes. O termo identifica um “portador” dos direitos e, nesse sentido, ele não está distante dos termos “direitos humanos das mulheres” ou “direitos humanos das crianças”, e possibilita posicionar o debate em “quem” tem direito a “quais” direitos. Mais especificamente, estou interessado nos direitos referentes à liberdade individual, à segurança, à proteção da lei, à igualdade perante o sistema judicial, no direito à família, à propriedade, à liberdade de expressão, reunião e associação, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura e nos direitos políticos.

Os “direitos políticos dos imigrantes” são uma parte dos “direitos humanos dos imigrantes” e envolvem os direitos de participação nas decisões governamentais em diferentes medidas. Incluem os seguintes direitos: liberdade de expressão; liberdade de reunião e associação para fins políticos (incluindo a participação em entidades de classe); a existência de mecanismos de participação em diferentes níveis de governo (por exemplo, em órgãos

⁷ Diversos organismos internacionais criados a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e que podem ser considerados defensores da universalidade dos direitos humanos reafirmam o relacionamento entre cidadãos como titulares de direitos (*rights-holders*) e o Estado como titular de deveres (*duty-bearer*). Essa visão de nacionalismo metodológico permanece forte ainda hoje, mesmo que, aos poucos, aumentem as referências a mais atores além dos Estados nacionais como titulares de deveres. Um exemplo é o documento desenvolvido no Inter-Agency Workshop on a human rights based approach in the context of the UN Reform (3-5 de maio de 2003): “Em um enfoque baseado nos direitos humanos, esses direitos humanos determinam as relações entre os indivíduos e grupos que têm reivindicações válidas (titulares de direitos) e os atores estatais e não estatais com obrigações correlatas (titulares de deveres). O enfoque identifica titulares de direitos e seus direitos e os titulares de deveres e suas obrigações correspondentes e fortalece a capacidade dos titulares de direitos para demandar suas reivindicações e dos titulares de deveres a cumprir com suas obrigações” (UNICEF, 2004, p. 92, grifos meus).

consultivos, como os conselhos de saúde e educação); e, por fim, a possibilidade de votar e ser eleito em eleições para governantes. Em um de seus eixos, esta pesquisa visa entender as diferenças de acesso a direitos entre as duas cidades e os dois países analisados e qual o impacto que a garantia de mais ou menos direitos políticos, por exemplo, provoca na integração dos imigrantes. Em princípio, defende-se que o acesso a direitos políticos – a definição de qual seria a extensão desses direitos políticos sendo um debate diferente – é um aspecto central para definir a estratégia de integração de imigrantes, como veremos mais detalhadamente nos capítulos 3 e 4.⁸

Todavia, os imigrantes não são um grupo único, e é importante delimitar sobre quem falo nesta pesquisa. “Imigrantes” pressupõe principalmente o pertencimento a uma categoria formal e institucionalizada: são imigrantes as pessoas residentes em um país que não são nacionais desse local. Este é o conceito mais comumente utilizado para definir quem são as pessoas que serão foco das políticas públicas de integração de imigrantes. Mas “imigrantes” também representa uma forma de identidade, nesse caso, de um grupo que é culturalmente diverso e com várias outras formas de identificação que se sobrepõem à identidade imigrante, como gênero, nacionalidade, religião e classe social, entre outras. Além de reconhecer que “imigrantes” é utilizado para fazer referência a grupos extremamente diversos, esse segundo sentido da palavra muitas vezes extrapola a categoria formal de “imigrantes”. Por exemplo, no Brasil, para Jeffrey Lesser (2013, p. 1-23), há uma situação peculiar em que a identidade imigrante, ou seja, aquela identificada com as identidades europeia ou asiática, é invocada por cidadãos brasileiros para criar uma oposição com uma identidade brasileira, em outras palavras, uma identidade negra e africana ou indígena estigmatizada. A chegada, a partir dos anos 1990, de imigrantes africanos e latino-americanos, bem como de uma pequena fração de imigrantes europeus nos anos 2010, parece ter exacerbado ao mesmo tempo essa visão positiva para a identidade imigrante europeia “histórica” e uma visão negativa para a identidade imigrante latino-americana e africana. Na Bélgica, muitas vezes o termo “imigrantes” também extrapola a categoria formal dos residentes não nacionais em outra direção. O termo “imigrantes de segunda geração” e, mais recentemente, a preocupação em identificar a “terceira” e a “quarta geração de imigrantes” implicam que o conceito está igualmente baseado em diferenças raciais e socioculturais, como

⁸ É importante lembrar que Rossana Rocha Reis (2007) e Carolina Moulin (2011), por exemplo, identificam que as diferenças no rol de direitos dos imigrantes e dos cidadãos nacionais causam uma situação em que os imigrantes estejam efetivamente desprotegidos por se encontrarem fora do marco de proteção da cidadania do país onde residem.

no Brasil, mas é a identidade imigrante que é vista como estigmatizada. Tanto no Brasil quanto na Bélgica há um extenso debate sobre os termos para designar as comunidades imigrantes. No Brasil, um dos termos utilizados na legislação vigente até 2017 é “estrangeiro”, preterido pelas organizações de direitos humanos por uma conotação negativa e ligada àquilo que é estranho. Na Bélgica (e também na Holanda), existe uma discussão que se desenrola no debate público e no político desde os anos 1980 sobre os termos para se referir à população imigrante. Dos anos 1970 até 1990 utilizou-se largamente o binômio *autochtoon-allochtoon*⁹ (autóctone-alóctone) em referência ao local de origem dos cidadãos nacionais e dos imigrantes. O termo ganhou aos poucos uma conotação pejorativa e se tornou contraditório por não representar adequadamente as segundas e terceiras gerações de imigrantes, que, efetivamente, tinham nascido na Bélgica e não “vinham” de outro lugar, como o termo “alóctone” implica. Os termos *buitenlander* (forasteiro) e *vreemdeling* (estrangeiro) também são fortemente contestados pelas organizações que trabalham com a população imigrante.

Dentro desse heterogêneo grupo denominado “imigrantes”, estou especialmente interessado no fenômeno da imigração econômica voluntária contemporânea. Sob essa perspectiva, estão incluídos os imigrantes permanentes e temporários, que se movimentam através das fronteiras em busca de melhores condições de vida, assim como as pessoas que se beneficiam das regras de reunião familiar para esses imigrantes trabalhadores. É importante reforçar que as motivações econômicas individuais dos imigrantes quase sempre coincidem com as necessidades econômicas estruturais nos países de acolhida, demonstrando, por exemplo, uma necessidade de profissionais sem ou com qualificação por déficit de mão de obra ou envelhecimento populacional. Ambas as situações – a imigração por motivação individual ou estrutural – estão compreendidas dentro do que chamo de imigração econômica nesta pesquisa. Imigrantes que se encaixariam nas categorias de refugiados e asilados não estão no centro do escopo deste trabalho.

A diferenciação entre imigrantes econômicos e refugiados não é, porém, perfeita em termos práticos. Primeiro, é muito difícil diferenciar as forças de afastamento (*push forces*) que se originam em perseguição política ou social das que se originam de fatores econômicos, inclusive porque a exclusão econômica é muitas vezes utilizada como meio para praticar perseguição política. Ademais, é comum que uma parte das políticas de integração

⁹ O dicionário Van Dale define *autochtoon*, ou autóctone, como morador originário ou seus descendentes, e *allochtoon*, ou alóctone, como “aquele que vem de outro lugar”.

beneficie os dois grupos sem distinção, ainda que existam discussões de políticas para postulantes a asilo e refugiados que transcorrem separadamente das discussões de políticas para imigrantes econômicos. Stephen Castles e Godula Kosack consideram tanto os imigrantes econômicos quanto os refugiados nas investigações de *Immigrant Workers and Social Class Structure in Western Europe*, porque, na visão dos autores, “na medida em que eles vêm de países com culturas e línguas diferentes, seus problemas e efeitos no país de acolhida são de natureza provavelmente semelhante aos dos trabalhadores migrantes” (CASTLES; KOSACK, 1973, p. 11).

O debate moral sobre a integração social também demonstra os contornos imprecisos das distinções entre imigrantes econômicos, requerentes de asilo e refugiados. Por um lado, há um debate corrente que se opõe aos sistemas de proteção dos direitos humanos dos imigrantes afirmando que imigrantes econômicos frequentemente abusam do estatuto de refugiado para entrar em países democráticos com os privilégios daqueles que estão fugindo de perseguição¹⁰ (*vide* CALDWELL, 2009). Por outro lado, há um apelo para se adotar uma perspectiva humanitária sobre a integração de imigrantes econômicos e refugiados indistintamente. Como o relator especial das Nações Unidas para os Direitos Humanos dos Migrantes, François Crepeau, afirmou recentemente: “ambos os grupos [refugiados e imigrantes econômicos] estão literalmente no mesmo barco” e, portanto, “não é porque migrantes não necessitam de proteção contra perseguição de acordo com a Convenção de Genebra de 1951 que eles não precisam de proteção para todos os seus outros direitos humanos e podem ser retornados sem demais considerações” (CREPEAU, 2015, [s.p.]).

A decisão de estabelecer um contraste entre refugiados e imigrantes econômicos nesta pesquisa deve-se ao interesse em trabalhar com maior precisão com um grupo que está sob menor regulação por normas e instituições internacionais, a fim de enxergar as diversas dimensões da integração desse grupo social. Refugiados e asilados são comumente integrados à sociedade de acolhida sob a perspectiva da ajuda humanitária, e as leis e tratados internacionais de cooperação no assunto têm grande ressonância nas políticas para essa população.¹¹ Sob esse ponto de vista, argumento que as tensões causadas pelos imigrantes econômicos voluntários são especialmente interessantes dentro dos sistemas políticos e sociais correntes, motivo pelo qual foco na imigração que ocorre nos últimos 25 anos (1991-

¹⁰ Ver essa discussão em mais detalhes na subseção “Visibilidade e invisibilidade nas políticas de integração na Bélgica e no Brasil”, no capítulo 5.

¹¹ Essa situação não significa que não existam grandes diferenças nas políticas para refugiados entre os diversos países. Ver Thaís Menezes (2012) para um panorama sobre a proteção oferecida aos refugiados.

2016), além de permitirem olhar para uma variação maior nas políticas dos níveis subnacionais. Ademais, nos casos específicos de Bélgica e Brasil, há um forte protagonismo do nível federal nas políticas para refugiados e asilados, detectado em menor proporção com relação aos imigrantes econômicos. Paralelamente, há um grande protagonismo do nível local com relação à integração de imigrantes econômicos.

A questão da integração de imigrantes, porém, não depende somente da garantia dos direitos humanos dos imigrantes e de políticas que busquem integrar pessoas em desvantagem econômica ou social (políticas de integração cívica)¹² (DE ZWART; POPPELAARS, 2007). Mesmo em países onde há amplos direitos garantidos aos imigrantes, como a Alemanha ou a França, há diversas dificuldades para integrar os grupos imigrantes, especialmente os considerados culturalmente mais diferentes da sociedade de acolhida, e, por isso, faz-se necessário decompor os elementos que fazem parte da integração de imigrantes e das políticas públicas de integração de imigrantes (tarefas realizadas principalmente nos capítulos 2 e 3).

1.2 Apresentação da estrutura da tese

Esta tese está dividida em cinco capítulos: além desta Introdução, dois preparam o debate do ponto de vista teórico, um detalha as políticas públicas de integração de imigrantes nos dois casos escolhidos, Bruxelas e São Paulo, e um debate as questões de reconhecimento legal e estima social a partir dos dois casos.

Esta Introdução visa esclarecer os conceitos básicos desta pesquisa – imigração, integração de imigrantes, direitos humanos dos imigrantes – e fala brevemente sobre a diversidade de grupos imigrantes. As próximas seções apresentam o objeto empírico e discutem a metodologia de pesquisa deste trabalho.

O capítulo 2 apresenta a construção da integração de imigrantes como um problema nas Ciências Sociais a partir de um histórico do conceito de integração na literatura selecionada. A partir dessas discussões, o capítulo 3 desenvolve o conteúdo das políticas públicas de integração de imigrantes que interessam a esta pesquisa.

O capítulo 4 descreve as políticas de integração desenvolvidas em Bruxelas e São Paulo, além de explicar brevemente os sistemas políticos em que elas estão inseridas e as interações entre os diversos níveis de governo. O capítulo 5 debate algumas questões de

¹² Frank de Zwart e Caelesta Poppelaars (2007) lembram que os imigrantes e refugiados correspondem muitas vezes aos setores economicamente mais pobres e socialmente menos integrados da sociedade de acolhida e, portanto, um foco em populações em desvantagem econômica abrangeria muitos grupos imigrantes.

reconhecimento legal a partir das análises dos casos: a questão da visibilidade e invisibilidade de imigrantes, a discussão sobre as formas de participação social na formulação de políticas de integração, uma discussão sobre os movimentos sociais de imigrantes, e a discussão de universalismo e relativismo cultural, relacionadas com a questão do reconhecimento legal; e a questão sobre discriminação e marginalização de grupos imigrantes, relacionada com a discussão sobre estima social.

A Conclusão retoma os principais resultados apresentados nesta tese e discute as contribuições específicas para o campo de pesquisa das políticas locais de integração de imigrantes.

1.3 Apresentação do objeto empírico

Esta pesquisa visa compreender melhor alguns aspectos do processo de produção de políticas públicas de integração de grupos imigrantes em nível local. Busco observar as políticas públicas para integração de imigrantes e perceber o que elas podem nos dizer sobre o processo de reconhecimento dos imigrantes como grupos de pessoas que “têm necessidades”, “têm direito a que sua autonomia seja levada em consideração” pelos Estados, e são “igualmente capazes de realizações” (HONNETH, 2007, p. 337). Nesse sentido, estou interessado nos direitos que são concedidos aos imigrantes, assim como em outros aspectos do seu relacionamento com a população nacional e nas formas como o poder público se organiza para responder às necessidades dos grupos imigrantes.

Axel Honneth (1996) argumenta que a justiça social sob o ponto de vista da tradição liberal (que parte do pressuposto de autonomia e igualdade moral de todos os seres humanos) é composta por três princípios básicos: amor, reconhecimento legal e estima social. A dimensão do amor está ligada aos relacionamentos pessoais, o reconhecimento legal está ligado à garantia de direitos e a estima social está ligada ao reconhecimento de realizações por uma comunidade. O autor defende que a garantia de direitos e a estima social influenciam diretamente a integração de um indivíduo a um grupo (ou de um grupo a uma sociedade), especialmente por sua força no estabelecimento de laços sociais e de solidariedade em uma população.

Defendo que a questão da integração dos imigrantes passa primordialmente pelas discussões do reconhecimento legal e da estima social, e que as políticas públicas de imigração podem endereçar essas formas de reconhecimento nas suas propostas de integração de imigrantes. Ao trazer luz para questões do reconhecimento de comunidades de imigrantes,

especialmente nas dimensões do reconhecimento legal e da estima social (HONNETH, 2003) – que estão melhor sintonizadas com os papéis e obrigações do Estado moderno com relação às suas populações –, espero ressaltar a discussão de que a integração depende tanto da garantia de direitos dos imigrantes pelo Estado quanto do reconhecimento de suas realizações pela sociedade que os acolhe. Dessa maneira, a teoria do reconhecimento estabelece uma conexão direta dos conceitos de estima social e reconhecimento legal com o conceito de justiça social. No caso dos imigrantes, a teoria permite enxergar a falta de reconhecimento de seus direitos (reconhecimento legal) e de suas contribuições para a comunidade de acolhida (estima social) como injustiças – uma vez que contradizem o princípio de igualdade jurídica e moral humana – e permite analisar o impacto desses conceitos na integração social de imigrantes. O foco na integração dos imigrantes econômicos ainda oferece mais subsídios para enxergar a dimensão de reconhecimento legal e de estima social nos âmbitos nacional e local.

Para auxiliar a especificar o objeto das políticas públicas de integração de imigrantes, utilizo a discussão que Rinus Penninx (2005) faz sobre integração bem-sucedida de imigrantes. O autor debate que os imigrantes permanentes deverão ter acesso a direitos de residência, acesso a um número de direitos civis e deveres que não sejam substancialmente diferentes da sociedade de acolhida, e também discute a importância da inexistência de obstáculos específicos para que os imigrantes possam realizar seus direitos humanos (como a possibilidade de acesso ao sistema judicial para imigrantes, por exemplo).

Abaixo listo alguns tópicos que compõem o objeto principal das políticas públicas de integração de imigrantes, de acordo com os objetivos desta pesquisa:

- a. direitos e liberdades civis: liberdade individual, segurança, proteção da lei, igualdade perante o sistema judicial;
- b. residência e vida em família: análise do processo de pedido de residência, direito à família, à propriedade, e condições para reunião familiar para o imigrante temporário ou permanente;
- c. cidadania e naturalização: aquisição de cidadania por *jus soli* ou *jus sanguinis*,¹³ processos naturalização e aquisição de cidadania, direitos para o naturalizado, condições para reunião familiar para o naturalizado;

¹³ *Jus soli* e *jus sanguinis* são os termos utilizados para se referir à forma de concessão de cidadania no nascimento. O *jus soli*, ou direito do solo, implica que todas as pessoas nascidas em um determinado

- d. saúde: acesso ao sistema de saúde, não discriminação no atendimento;
- e. educação e cultura: acesso ao sistema de ensino, não discriminação no atendimento, educação da língua e da cultura tanto da sociedade de acolhida quanto dos grupos imigrantes, liberdade de religião;
- f. integração econômica e seguridade social: direito ao trabalho, acesso a programas de seguridade social, não discriminação no atendimento, existência de programas específicos de geração e distribuição de renda para imigrantes;
- g. participação política: liberdade de expressão, reunião e associação para fins políticos, participação política, direito de votar e ser eleito.

As diferentes formas de integração de imigrantes terão propostas diferentes para cada um desses âmbitos, como descrito com detalhes nos capítulos 2 e 3 a seguir.

Do ponto de vista do “conteúdo” da integração social e econômica dos imigrantes, diferentes autores reconhecem um retraimento das perspectivas multiculturalistas nas políticas de integração de imigrantes (DE ZWART; POPPELAARS, 2007; KYMLICKA, 2015). Esse retraimento está baseado nas críticas que o multiculturalismo recebe por sua tendência em criar comunidades separadas que não têm incentivos para interagir umas com as outras. Ainda que esse debate esteja aberto e acalorado (*vide* MEER; MODOOD, 2012), as novas abordagens sugerem que as políticas de integração devam buscar diminuir a divisão ou a fragmentação entre comunidades étnicas e raciais. Dois exemplos são as abordagens da “integração cívica”, que sugere o foco na integração de pessoas que estão em desvantagem econômica, social e educacional – que muitas vezes correspondem aos grupos imigrantes, mas estes não são exclusivamente o foco – (DE ZWART; POPPELAARS, 2007, p. 388) – e uma abordagem “interculturalista”, segundo a qual promover abertura e comunicação entre culturas torna-se o foco principal das políticas públicas (MEER; MODOOD, 2012, p. 9). Retomo a discussão do conteúdo das políticas públicas de integração de imigrantes nos capítulos 2 e 3.

Independentemente do país, porém, é possível observar que o debate sobre imigração tem mostrado um foco maior nas questões de segurança nacional, e essas preocupações são utilizadas como justificativas para propostas de políticas mais rígidas de entrada e permanência de imigrantes (*vide* WEINER, 1993; RUDOLPH, 2003). Além disso, por causa das considerações sobre questões econômicas e de segurança que os imigrantes apresentam para a comunidade de acolhida, as políticas de integração de imigrantes são

território terão acesso à cidadania daquele país. Já o *jus sanguinis*, ou direito de sangue, estabelece que a cidadania será conferida aos descendentes (“de sangue”) dos cidadãos de um país.

comumente estudadas como uma preocupação econômica (FREEMAN, 1986; BUCKLEY, 1996; RAZIN; SADKA; SWAGEL, 2002) ou securitária (RUDOLPH, 2003; ADAMSON, 2006; ALEXSEEV, 2006).

Com esta pesquisa, espera-se promover melhor a conexão entre as pesquisas acadêmicas em direitos humanos e imigração, integração de imigrantes e políticas públicas, de forma a possibilitar a avaliação de diferentes iniciativas de integração e de suas causas e consequências, além de sua influência na forma como os grupos imigrantes serão integrados. Esta pesquisa pretende, portanto, oferecer um estudo interdisciplinar nos pontos de conexão entre Relações Internacionais e Ciência Política, utilizando a estrutura oferecida pelos estudos de Direitos Humanos e Economia Política. Além de seu valor acadêmico, acredito que o tema tem crescente importância para governos nacionais, assim como para governos locais, uma vez que a imigração atualmente se encontra relacionada com a disponibilidade de mão de obra em um país, influencia as possibilidades de sucesso econômico, desperta questionamentos sobre a segurança nacional, e está presente também a questão do relacionamento entre as culturas de acolhida e imigrante.

Argumento, nas páginas que se seguem, que a integração das comunidades imigrantes tem um efeito positivo quando é realizada a partir de políticas públicas que podem fortalecer o reconhecimento legal dos imigrantes e o desenvolvimento da estima social desse grupo, e defendo que a falta de alguma dessas dimensões de reconhecimento pode criar uma percepção de injustiça social que compromete a integração dos grupos imigrantes.

Nesta pesquisa, busco responder a seguinte questão sobre políticas públicas locais de integração de imigrantes em regiões metropolitanas na Bélgica (Bruxelas) e no Brasil (São Paulo), nos últimos 25 anos (1991-2016), especificamente:

De que maneira a garantia de direitos humanos para os imigrantes (reconhecimento legal) e sua reputação na sociedade de acolhida (estima social) são observadas na elaboração das políticas públicas de imigração locais e em que medida a consideração desses elementos produz políticas públicas que contribuem na integração de comunidades imigrantes à sociedade de acolhida?

Para discutir essa questão, esta pesquisa tem como objetivos específicos:

- a. analisar o desenvolvimento das políticas públicas de integração de imigrantes e alguns fatores econômicos, políticos e sócio-históricos relacionados à imigração nos dois países e cidades;

- b. avaliar as políticas públicas de imigração desses países e cidades:
 - i. avaliar as políticas de imigração de acordo com o seu efeito no reconhecimento legal (direitos humanos) dos imigrantes;
 - ii. avaliar as políticas de imigração de acordo com seu efeito na estima social dos imigrantes;
- c. investigar as políticas de integração de imigrantes nos dois países e cidades e sua influência na integração de imigrantes.

1.4 Recorte temporal e geográfico

Os dois países escolhidos para esta pesquisa, Bélgica e Brasil, são democracias liberais ocidentais que participam de um debate abrangente sobre direitos humanos e tendem a garantir o acesso de imigrantes a diversos direitos e serviços públicos. A integração de imigrantes está presente nos debates políticos e públicos e existem políticas públicas voltadas para os imigrantes nos âmbitos locais, subnacionais e nacionais de governo, assim como no âmbito de organismos de integração regional (União Europeia e Mercosul). O estudo das políticas de integração de imigrantes nesses países pode enriquecer a discussão sobre o tema e informar melhor sobre os diferentes fatores em jogo na integração de imigrantes.

Ambos os países optaram por políticas que integram os imigrantes de maneiras diferentes. Com relação à cidadania no nascimento, a Bélgica reconhece o direito à cidadania através de *jus sanguinis*, assim como uma maneira restrita de *jus soli* que deve ser conjugada com o requisito de um dos pais ter nascido na Bélgica, ou ambos os pais estarem residindo por mais de 10 anos no país. O Brasil usa *jus sanguinis* e *jus soli* para determinar a cidadania no nascimento, o que garante a cidadania brasileira para todos os filhos de cidadãos brasileiros e filhos de imigrantes nascidos no território nacional.

A Bélgica é membro da União Europeia (UE) e tende a favorecer a imigração de cidadãos de outros países da UE, com políticas e “resultados de integração” bastante diferentes dos direcionados e atribuídos aos cidadãos de outros países.¹⁴ O país também é membro da Área

¹⁴ Mesmo entre membros da UE, a percepção geral é de relativa facilidade de recepção de cidadãos de determinados países. É possível fazer referência ao longo período de retardo para o estabelecimento da livre movimentação de pessoas e trabalhadores e de livre residência para nacionais da Bulgária e da Romênia dentro da Área Schengen, mesmo depois da adesão desses países à UE. Ambos os países se tornaram membros da UE em 2007, mas alguns países-membros da UE estabeleceram períodos transicionais para a implementação da livre movimentação de trabalhadores desses dois países. Em 2014, cessaram os períodos transicionais para trabalhadores na maior parte dos países da UE, restando apenas o período transicional para a Suíça, que terminou em 2016. Todavia, no começo de 2017, a livre movimentação de pessoas sem controle de fronteiras internas ainda não havia sido implementada na Bulgária e na Romênia. Desde junho de 2011, o Conselho da UE

Schengen, onde o movimento interno de trabalhadores e pessoas é, em geral, largamente facilitado.¹⁵ A Bélgica historicamente foi o foco de grandes fluxos de emigração para diferentes partes do mundo, assim como de imigração também de diferentes partes do mundo, mas especialmente de e para a França e a Holanda. Entre os anos 1950 e 1980, o país experimentou períodos de preponderância alternada de movimentos de emigração e de imigração, mas, desde 1988, a chegada de imigrantes cresceu em ritmo mais forte que a saída de emigrantes.¹⁶ As relações coloniais com o Congo entre os séculos XIX e XX e com Ruanda e Burundi no século XX também criaram fluxos de emigração e imigração fortes entre esses países e a Bélgica. Em 2016, a Bélgica tinha uma população imigrante que correspondia a aproximadamente 11,5% (1,29 milhões) do total de 11,26 milhões de pessoas de sua população. As maiores comunidades são da França (162 mil, ou 1,44%), da Itália (157 mil, ou 1,40%) e da Holanda (152 mil, ou 1,35%), com outras populações relevantes de países não membros da UE, provenientes do Marrocos (82 mil, ou 0,73%) e da Turquia (36 mil, ou 0,33%). A população imigrante da Bélgica não é diversa somente com relação ao país de emigração: também é possível notar grande diversidade com relação a idade, composição familiar, níveis de formação e escolaridade, além dos motivos de imigração, como refúgio, reunião familiar, trabalhadores imigrantes e para estudos (COCOM, 2007, p. 20-26).

decidiu que ambos os países cumprem os pré-requisitos para participar integralmente dos Acordos de Schengen, mas não tomou uma decisão sobre os critérios para efetivar a adesão (EU, 2012). Nos *Relatórios bianuais sobre o funcionamento da Área Schengen* subsequentes, a Comissão Europeia reforçou seu apoio à adesão completa de Bulgária e Romênia aos Acordos de Schengen (que incluiria a livre movimentação de pessoas), ressaltando que o Conselho ainda não havia tomado uma decisão sobre a suspensão de controle em fronteiras internas à UE com os dois países (*vide* EU, 2015). Outro exemplo é o debate relativo à saída do Reino Unido do órgão regional. A livre circulação de pessoas e trabalhadores foi utilizada como um dos motivos para justificar o voto a favor da saída do país da eu, e os imigrantes da Bulgária e da Romênia são frequentemente mencionados negativamente como um potencial fluxo de imigrantes (JOHNSTON, 2017).

¹⁵ Os Acordos de Schengen (assinados em 1985, revisados em 1990 e 2005 e incorporados à legislação da UE em 1999) determinaram a redução gradual do controle nas fronteiras entre seus membros signatários a partir de 1990, além de terem criado as bases para uma política comum para vistos, bem como cooperação policial e jurídica na UE. Desde 1999, quando os Acordos foram incorporados na legislação da UE através do Tratado de Amsterdã, os futuros membros da UE são obrigados a cumprir os requerimentos dos Acordos. O Reino Unido e a Irlanda optaram por não participar da área de livre circulação de Schengen, apesar de serem participantes de alguns dispositivos do acordo sobre cooperação policial e jurídica, como o Sistema de Informação Schengen (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 1999).

¹⁶ Dados para a Bélgica do Eurostat Population Database (“Population on 1 January by Five Year Age Group, Sex and Citizenship” e “Population on 1 January by Five Year Age Group, Sex and Country of Birth”). Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database>>. E da agência Statistics Belgium (“Interne en Internationale migratie”). Disponível em: <<http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/cijfers/bevolking/migraties/>>.

Quadro 1.1 – Dados populacionais da Bélgica em 2016

Dados populacionais da Bélgica em 2016

População total (pessoas com nacionalidade belga)	11.267.910
População imigrante (nacionais de outros países, exceto Bélgica)	1.295.660
População imigrante nacionais de países da UE (UE-28, exceto Bélgica)	879.753
População imigrante nacionais de outros países (exceto UE-28)	415.907

População imigrante – maiores nacionalidades

França	162.482
Itália	157.227
Holanda	152.084
Marrocos	82.817
Romênia	73.917
Polônia	70.766
Espanha	62.072
Portugal	44.386
Alemanha	39.523
Turquia	36.650
Outros	755.591

Fonte: Eurostat Population Database e Statistics Belgium.

A Bélgica é um país em que a identidade nacional é marcada pela importância de uma história, cultura e território compartilhados (HABERMAS, 1996; SAFRAN, 1999), além do conhecimento de uma das três línguas nacionais (alemão, flamengo ou francês), e que promoveu opções de políticas de integração de imigrantes que também tinham entre seus objetivos preservar a identidade nacional e sua preponderância. A Bélgica também experimentou uma forte tendência de naturalização nos últimos anos (em 2011, aproximadamente 0,41% do total da população eram naturalizados, e, em 2014, essa parcela já havia subido para 0,45%), em parte através de uma política pública de promoção da

naturalização para imigrantes.¹⁷ No caso belga, é possível notar fortes diferenças nas políticas de integração de imigrantes entre as duas principais comunidades linguístico-culturais do país, a flamenga e a francesa, que serão debatidas a fundo no capítulo 4. Nos últimos anos, a comunidade flamenga revisou e reformou suas políticas de integração com foco multiculturalista – que previam uma alta diferenciação com as culturas imigrantes e pouca miscigenação com a cultura de acolhida (TODD, 1994; DEMANT, 2009) –, por causa de uma percepção de falha na integração de imigrantes, e adicionou elementos assimilacionistas a suas políticas. A comunidade francesa manteve boa parte de suas políticas com foco assimilacionista, incluídas dentro de um quadro mais amplo de políticas de coesão social, mas sofre um processo de aumento do intervencionismo na matéria, abandonando a política primordialmente *laissez-faire* que marcava o tema até 2015.

Em 2016, a região de Bruxelas-Capital, a região metropolitana mais populosa da Bélgica, possuía 1,1 milhão de habitantes, dentre os quais 411 mil imigrantes, ou 34% da população total. De sua população imigrante, 273 mil pessoas (23% da população total) são provenientes de países da UE, como França (62,5 mil, ou 5,2%), Romênia (36,6 mil, ou 3%), Itália (32,3 mil, ou 2,7%), Espanha (28 mil, ou 2,3%) e Polônia (26,3 mil, ou 2,2%). Em Bruxelas-Capital também vivem 137 mil imigrantes (ou 11,6% de sua população) que são de países que não são membros da UE, como Marrocos (38,2 mil, ou 3,2%), Congo (8,8 mil, 0,7%), Turquia (8,8 mil, 0,7%), República da Guiné (5,2 mil, 0,4%) e Brasil (4,1 mil, 0,3%).¹⁸ Atualmente, há dois caminhos de política de integração na região de Bruxelas-Capital, que correspondem às políticas das duas comunidades linguístico-culturais do país.

Quadro 1.2 – Dados populacionais de Bruxelas-Capital em 2016

Dados populacionais de Bruxelas-Capital em 2016

População total	1.187.890
População imigrante (nascidos em país estrangeiro, inclui naturalizados)	411.075
População imigrante nascida em países da UE (UE-28, exceto Bélgica)	273.255
População imigrante nascida em outros países	137.820

¹⁷ A política de naturalização facilitada da Bélgica foi revisada em 2012 e agora é muito mais restrita.

¹⁸ Dados do Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, “Bevolking – Nationaliteiten”. Disponível em: <<http://bisa.brussels/themas/bevolking/bevolking#.WmvICPHyvCI>>.

População imigrante – maiores nacionalidades

França	62.507
Marrocos	38.274
Romênia	36.690
Itália	32.322
Espanha	28.042
Polônia	26.399
Portugal	19.791
Bulgária	11.371
Alemanha	10.527
República Democrática do Congo	8.846
Turquia	8.842
Grécia	8.810
Holanda	8.530
Reino Unido	8.505
República da Guiné	5.243
Brasil	4.123
Síria	4.030
Outros	88.223

Fonte: Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse.

O Brasil tem uma população imigrante similar à Bélgica em termos absolutos, mas pequena relativamente à sua população total (aproximadamente 1,2 milhão de imigrantes registrados, ou o equivalente a 0,59% de sua população total de 206 milhões de pessoas, em 2016)¹⁹ também por causa dos direitos de cidadania no nascimento garantidos aos filhos de imigrantes (as populações imigrantes não incrementam com as gerações seguintes). Os portugueses são o maior grupo imigrante no Brasil (22% da população imigrante em 2016, seguidos dos

¹⁹ Dados do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça Brasileiro (BRASIL, 2011) e do Censo Demográfico 2010 (IBGE).

bolivianos (7,4%), japoneses (7,1%), italianos (6,3%) e dos haitianos (5,4%). Somente 11,04%, ou 133 mil pessoas no Brasil é proveniente dos países-membros do Mercosul.

Quadro 1.3 – Dados populacionais do Brasil em 2016

População total	206.081.432
População imigrante	1.211.129
População imigrante de países do Mercosul (Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela)	133.710
População imigrante de outros países (exceto países do Mercosul)	1.077.419
População imigrante – maiores nacionalidades	
Portugal	270.772
Bolívia	89.208
Japão	86.541
Itália	75.837
República do Haiti	64.985
Espanha	62.332
Argentina	58.275
República Popular da China	48.847
Uruguai	40.588
Estados Unidos da América	35.644
Outros	378.100

Fonte: Cosmópolis (2017), com base em dados do DPF e IBGE

Desde o início da colonização portuguesa no Brasil, o país foi marcado pelo grande influxo de pessoas tanto da metrópole e de países europeus, quanto de outros países, entre os séculos XVI e XIX – uma grande parte dos imigrantes sendo traficada para o Brasil para servirem como escravos. Nesse período, aproximadamente 4,9 milhões de pessoas foram traficadas ao Brasil, especialmente da Guiné, Angola, Moçambique e Costa da Mina

(SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 82, p. 89).²⁰ Mais recentemente, entre o final do século XIX e hoje, é possível identificar outras formas de imigração. A imigração europeia vai ser estimulada pelo governo a partir de 1860, a partir da proibição do tráfico de escravos, como uma forma de suprir a demanda por mão de obra para as lavouras cafeeiras e para o período inicial de industrialização, assim como se apresentava como uma resposta para o medo crescente do que a mestiçagem de raças poderia significar para o futuro do Brasil (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 276). Patarra e Fernandes (2011, p. 68-69) e Martes (2010, p. 10) destacam dois principais períodos migratórios no Brasil nesse período. O primeiro período, que durou entre 1870 até 1970, foi marcado por uma grande imigração, principalmente europeia e asiática, para o Brasil e vai perdendo força até praticamente cessar nos anos 1970. Na década de 1930, o Brasil publica as primeiras medidas restritivas à imigração internacional, como reflexo da crise do café, e, com a consequente diminuição da imigração internacional, o aumento da demanda por força de trabalho foi suprida pelas migrações internas (PATARRA; FERNANDES, 2011, p. 69). Nesse período, percebe-se o aumento do fluxo de imigrantes das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte para as regiões Sudeste e Sul. O segundo período migratório do Brasil começa entre os anos 1970 e 1980 e é marcado por: um grande fluxo de brasileiros para outros países, especialmente para os EUA e países da Europa; e uma imigração principalmente proveniente de países latino-americanos, como Bolívia e Paraguai, e africanos, como Angola e Moçambique. Períodos de duração e características similares são observados por Patarra e Baeninger (2006, p. 87), que reforçam que a emigração brasileira depois de 1970 é formada por três grupos principais: um grupo que busca mobilidade social e dirige-se para países desenvolvidos; um grupo que se desloca temporariamente para o Japão, formado por descendentes de imigrantes japoneses; e um grupo que emigra para o Paraguai como parte de um movimento de expansão agrícola.

O Brasil é, portanto, um país formado por imigração, e, historicamente, sua identidade nacional aponta para a valorização da miscigenação entre várias culturas em sua formação (*vide* FREYRE, 2006; HOLANDA, 1995; PRADO JÚNIOR, 1994; RIBEIRO, 1995; SCHWARCZ; STARLING, 2015). Contudo, não há a pretensão, aqui, de esconder as tensões e a violência que levaram a esse resultado. Em contraste com essa visão de valorização da miscigenação, entre os anos 1890 e 1920, a política de imigração brasileira

²⁰ Lilia Schwarcz e Heloisa Starling descrevem que a escravidão “tomou o território todo [do Brasil], e foi responsável pela maior importação forçada de trabalhadores africanos até hoje conhecida” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 96).

esteve baseada em políticas que favoreciam a vinda de grupos nacionais (especialmente europeus dentro do quadro de um projeto racial do governo) e a sua organização em pequenas comunidades de um mesmo país, mostrando alguns traços de políticas multiculturalistas (LESSER, 2013, p. 60-88), ou mesmo de racismo institucional.²¹ Pode-se argumentar que um dos traços da cultura brasileira é a dificuldade de distinguir claramente as contribuições de cada cultura individual em sua formação, porém há indícios de uma crescente diferenciação entre os grupos culturais que chegaram ao país nos últimos anos, mostrando, portanto, a escolha por políticas multiculturalistas, mas também por políticas integracionistas.

São Paulo – a cidade brasileira mais populosa, com 20 milhões de habitantes em sua região metropolitana – concentra uma grande parte dos grupos imigrantes do Brasil, tanto historicamente, como os italianos e japoneses no começo do século XX, quanto atualmente, como os imigrantes bolivianos e chineses desde a década de 1990 e os haitianos a partir de 2010. Uma vez que a imigração é um tema relativamente novo na política brasileira, São Paulo é a cidade onde uma abordagem mais estruturada e abrangente sobre as políticas de integração de imigrantes é construída, e serve como um modelo para outras cidades brasileiras e para a redefinição da política em nível nacional.

Em São Paulo, em junho de 2016, estavam registrados 385.120 imigrantes, segundo dados da Polícia Federal (COSMÓPOLIS, 2017, p. 16), ou seja, aproximadamente 3,2% do total da população do município, estimada em 12 milhões de habitantes em 2016. Segundo os dados do Departamento de Polícia Federal, os imigrantes registrados em São Paulo representam cerca de 32% da população imigrante do Brasil. As principais nacionalidades são a portuguesa (71 mil, ou 18,6% dos imigrantes no município), boliviana (64 mil, ou 16,9%), japonesa (33 mil, ou 8,8%), chinesa (24 mil, ou 6,5%) e italiana (23 mil, ou 6,1% dos imigrantes registrados no município) (COSMÓPOLIS, 2017, p. 14-18). A população de países-membros do Mercosul registrada em São Paulo é de 25 mil pessoas, ou 6,70% da população imigrante do município. Observa-se, novamente, que a população imigrante em São Paulo é similar à de Bruxelas em termos absolutos, mas relativamente muito menor.

²¹ Adriana Capuano Oliveira (2012, p. 91) descreve, por exemplo, como os japoneses eram vistos como muito diferentes “dos grupos anteriormente ‘conhecidos’ pelos brasileiros (ainda que de diferentes países, todos europeus em sua base)” e foram alvo de intensa resistência por serem considerados “uma raça inferior”.

Quadro 1.4 – Dados populacionais de São Paulo em 2016

População total	12.038.175
População imigrante	385.120
População imigrante de países do Mercosul (Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela)	25.794
População imigrante de outros países (exceto países do Mercosul)	359.326

População imigrante, maiores populações

Portugal	71.451
Bolívia	64.953
Japão	33.691
China	24.894
Itália	23.375
Espanha	19.019
Coreia do Sul	15.987
Argentina	13.896
República do Haiti	11.888
Peru	9.420
Outros	96.546

Fonte: Cosmópolis (2017) com base em dados do DPF de julho de 2016.

1.5 Justificativa

Como será apresentado no próximo capítulo com mais detalhes, a literatura sobre integração de imigrantes tem se debruçado cada vez mais sobre as questões mais práticas decorrentes dos desafios relacionados à integração de imigrantes. Sob esse ponto de vista, os estudos sobre políticas públicas e sobre o espaço urbano²² estão se multiplicando rapidamente.

²² O relatório *World Migration Report 2015: Migrants and Cities* mostra a concentração de imigrantes nas zonas urbanas, seguindo a tendência do grande crescimento populacional das cidades desde a metade do século XX (IOM-OIM, 2015).

A tendência segue dois questionamentos importantes: o primeiro refere-se à expansão do conceito de integração de imigrantes para além das questões relacionadas ao fluxo de pessoas e à cidadania e mais relacionadas com o relacionamento intercultural e com a convivência de culturas diferentes; o segundo está relacionado a um interesse geral maior dos estudos de políticas públicas com relação aos níveis subnacionais e ao relacionamento e à coordenação entre os diversos níveis de governo na formulação e na implementação de políticas públicas.

Com base nas pesquisas preliminares, os casos de Bruxelas e São Paulo despertaram meu interesse por dois aspectos principais. Do ponto de vista do conteúdo das políticas públicas, foi possível perceber que o Brasil e a cidade de São Paulo estavam tentando construir políticas multiculturalistas ou integracionistas, ao passo que a Bélgica e Bruxelas estavam tentando se afastar do multiculturalismo com base na percepção de falha de suas experiências prévias por governantes e formuladores de políticas públicas (KYMLICKA, 2015).

Do ponto de vista institucional, o nível municipal de governo em São Paulo inovou no Brasil ao criar uma estrutura específica e desenvolver políticas públicas direcionadas para a integração de imigrantes. Pelo pioneirismo e pela grande população imigrante da cidade, a experiência de São Paulo tornou-se referência para outros municípios do Brasil,²³ e é possível notar indícios de que essa experiência inspirou o reavivamento das discussões sobre a lei migratória nacional. Ao mesmo tempo, Bruxelas, mesmo tendo autonomia nos temas de integração de imigrantes, teve de lidar com um interesse e um protagonismo maiores dos níveis nacionais no tema, além da crescente discussão da integração de imigrantes pela UE. Ou seja, em um caso, o município atuava com autonomia e influenciava outros atores políticos, e no outro, o município tinha de rever suas políticas por causa de novas regulações nacionais e regionais.

Mesmo que as diferenças demográficas, de sistema político e de estrutura social não permitam uma comparação direta entre os dois casos, a análise dos elementos que modificaram o conteúdo e a forma como os níveis de governo se relacionam em Bruxelas e em São Paulo poderia oferecer discussões interessantes para complementar os estudos de políticas públicas de integração de imigrantes, especialmente ressaltando os atores, os

²³ Guilherme Otero (2017) descreve que o município de Porto Alegre iniciou uma preocupação com a população refugiada nos anos 2000, portanto, anteriormente às iniciativas do município de São Paulo. Em 2012, uma maior preocupação com o tema da imigração levou à criação, no estado do Rio Grande do Sul, de um Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul, e à ampliação do trabalho com os refugiados para as populações imigrantes no município de Porto Alegre. Segundo Otero (2017, p. 96), atualmente a implementação de políticas para imigrantes e refugiados em Porto Alegre é pouco institucionalizada e marcada por ações reativas, emergenciais e pontuais, com a maior parte do atendimento delegada à sociedade civil.

mecanismos e as ideias em circulação envolvidos nas mudanças recentes. A escolha de Bruxelas e São Paulo segue a lógica de analisar dois casos distintos e observar a existência de padrões em comum que possam indicar novos aspectos a serem pesquisados e elementos novos a serem explicados pelas teorias disponíveis. Nesse sentido, esta pesquisa é majoritariamente exploratória e espera-se que contribua para o campo de pesquisa sobre integração de imigrantes em nível municipal no Brasil.

O período escolhido, de 1991 até 2016, compreende o início de transformações importantes ocorridas para as políticas de integração de imigrantes, especialmente na UE, na Bélgica e em Bruxelas. Como será apresentado com mais detalhes no capítulo 4, o ano de 1991 marca os debates principais do Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1992 e que inscreveu a política de integração de imigrantes entre os temas debatidos de forma intergovernamental na UE. Ao mesmo tempo, foi na década de 1990 que se verificou o acirramento da politização do tema da integração de imigrantes nos níveis subnacional e nacional na Bélgica. Apesar disso, a maior parte da legislação e das ações específicas para integração de imigrantes vão realmente ser implementadas nos anos 2000 nos três níveis analisados no caso de Bruxelas. No caso de São Paulo, os imigrantes começam a se tornar (uma outra vez após as imigrações do século XX) um tema de discussão nas políticas locais no final dos anos 2000, mas as políticas são desenvolvidas a partir de 2013 em nível local e estimulam as discussões em nível nacional. A ideia por trás da escolha desse período de tempo era possibilitar um paralelo do período inicial do desenvolvimento das políticas públicas para integração de imigrantes na UE, na Bélgica e em Bruxelas com o mesmo momento no Mercosul, no Brasil em São Paulo, mesmo que as políticas nestes últimos tenham começado vários anos depois de seu início nos primeiros. Por outro lado, era a intenção desta pesquisa ter como foco central os esforços mais recentes de políticas públicas locais para a integração de imigrantes, e os últimos 25 anos ofereceram um bom período para balancear a intenção de criar o paralelo entre os casos e de focar nas imigrações recentes.

1.6 Metodologia

Esta seção busca: (a) apresentar as bases sobre as quais os argumentos desta pesquisa estão organizados; (b) explorar de maneira ampla o desenho desta pesquisa e sua execução; (c) apresentar possíveis contribuições adicionais desta pesquisa.

A pesquisa científica é usualmente identificada com um trabalho reflexivo, de obtenção e análise de dados e posterior validação frente à comunidade acadêmica. Dentro desse

quadro, o acúmulo de conhecimento para o campo científico, especialmente nas Ciências Sociais, resulta em um entendimento mais profundo dos fenômenos sociais e políticos estudados, assim como o desenvolvimento de novos conceitos e formas de análise para o campo acadêmico. A pesquisa científica também pode oferecer um ponto de vista inovador que tem como consequência lançar luz sobre uma questão que esteve fora do foco em pesquisas anteriores. A partir da perspectiva positivista sobre a ciência, estabelecem-se as pressuposições sobre o relacionamento do pesquisador com o objeto estudado: o conhecimento válido é uma reflexão do mundo e, ademais, é possível obter conhecimento através de elementos observáveis do mundo. Essas pressuposições sugerem que pesquisador e objeto de pesquisa estão separados, de forma a possibilitar a observação, e que o relacionamento do pesquisador com o objeto de pesquisa não afeta o objeto pesquisado. O foco da pesquisa científica são os dados observáveis que são obtidos para a pesquisa e as conclusões que essas observações permitem fazer.

Outras formas de fazer pesquisa científica relativizam a independência entre os objetos observados e o pesquisador que os observa e, como consequência, admitem a impossibilidade de eliminar a influência do pesquisador sobre o objeto. O foco para essas pesquisas científicas torna-se o processo de construção de conhecimento. Para tanto, o elemento inicial do desenvolvimento do conhecimento científico é o envolvimento do pesquisador com o tema, e uma das consequências da pesquisa é a construção de um conhecimento compartilhado entre a comunidade científica. Dando mais um passo adiante na discussão, há ainda a possibilidade de que o conhecimento seja compartilhado não apenas com a comunidade científica, mas também com o próprio objeto de estudo – no caso específico desta pesquisa, os grupos imigrantes ou os responsáveis pelas políticas públicas para integração de imigrantes.

O desenho de pesquisa realizado neste trabalho é marcadamente construído através do relacionamento com o objeto de pesquisa. Meu envolvimento inicial com o tema, por trabalhar voluntariamente desde 2001 em uma ONG especializada em aprendizagem intercultural, levou ao reconhecimento das diferenças culturais e da necessidade do desenvolvimento de habilidades específicas para uma comunicação intercultural bem-sucedida. O momento de envolvimento com o tema específico das migrações internacionais ocorreu em 2010, com a participação em um projeto de extensão universitária popular, “Educar para o Mundo”, que se empenhava em promover ambientes de discussão sobre os direitos dos imigrantes em conjunto com os próprios imigrantes. Esse trabalho significou meu envolvimento direto com as demandas de imigrantes nos temas de educação, saúde, segurança

e com relação a seus direitos políticos, e o contato com os movimentos sociais de imigrantes em São Paulo. Ademais, minha atuação no projeto de extensão universitária incluía a perspectiva da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e, dessa maneira, o desenvolvimento do desenho desta pesquisa aproveita muitos dos conhecimentos e questões que surgiam do contato com os imigrantes.

Foi também através do “Educar para o Mundo” que, em conjunto com os outros membros do projeto, participamos e organizamos atividades de discussão e de preparação para a I Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, em novembro de 2013, além de termos contribuído para o texto base de debates da conferência. A I Conferência Municipal foi organizada pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), localizada dentro da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura Municipal de São Paulo. A CPMig foi criada a partir de uma demanda dos movimentos sociais de imigrantes durante a campanha para eleições municipais de 2012 e iniciou suas atividades em junho de 2013. Tive também a oportunidade de participar na organização de uma mesa de debates sobre as políticas municipais de imigração na I Conferência Nacional de Migração e Refúgio (Comigrar), realizada em São Paulo, em maio de 2014, momento em que tive contato com funcionários de diversos municípios brasileiros e suas experiências com políticas de integração de imigrantes, especialmente frente a experiência com o aumento do fluxo de imigrantes haitianos entre 2010 e 2013. Ambas as discussões gerais realizadas na I Conferência Municipal e na Comigrar tiveram influência na proposta final da Comissão de Especialistas criada pelo Ministério da Justiça para desenvolver um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil,²⁴ em que tive a oportunidade de participar de uma audiência pública e contribuir, através do “Educar para o Mundo”, com sugestões para o anteprojeto no momento de diálogo com a sociedade civil.

A cooperação entre o Instituto de Relações Internacionais da USP e a CPMig foi ampliada, em 2014, através do convênio “São Paulo Cosmópolis”, que, entre suas primeiras atividades, realizou um levantamento sobre o atendimento da população imigrante na cidade de São Paulo e lançou um portal de notícias, trabalhos acadêmicos e informações em geral sobre imigração e as populações imigrantes de São Paulo. Participei de diversas atividades desse convênio, inclusive auxiliando nas entrevistas com funcionários do sistema de saúde municipal e do programa de apoio aos imigrantes egressos do sistema prisional e suas famílias do governo estadual.

²⁴ Mais informações sobre a constituição da CPMig, as discussões de ambas as conferências e o trabalho da Comissão de Especialistas são apresentadas na subseção “As políticas municipais de integração de imigrantes em São Paulo”, no capítulo 4.

Em 2015, eu e outros alunos do Instituto de Relações Internacionais começamos um grupo de estudos em políticas locais de imigração (Grupo de Pesquisa de Políticas Locais para Migrantes – PLIM) que foi, em 2016, agregado ao projeto Cosmópolis como o seu braço ligado à pesquisa.²⁵ Através do PLIM e do Cosmópolis, realizamos uma segunda fase da pesquisa sobre o atendimento a imigrantes nos serviços municipais, procurando compreender como a Prefeitura Municipal de São Paulo produzia e utilizava dados sobre a população imigrante para a formulação de políticas públicas.²⁶ Continuando o trabalho com os movimentos sociais de imigração, no primeiro semestre de 2016, participei da comissão organizadora do VII Fórum Social Mundial das Migrações como voluntário da comissão de mobilização, na preparação dos voluntários que trabalharam durante o evento. Durante o fórum, eu e um colega de pesquisa do IRI conhecemos uma ativista da organização Terre d’Errance, que nos convidou para conhecer os campos de refugiados e imigrantes de Calais e Norrent-Fontes, no norte da França. Foi impactante conhecer as histórias e a situação dos refugiados e imigrantes vivendo na região alguns meses antes do “fechamento” pelas autoridades da “Selva de Calais”,²⁷ em setembro de 2016.

Finalmente, durante meu período de pesquisa na Vrije Universiteit Brussel, no segundo semestre de 2016, envolvi-me em um projeto, organizado por imigrantes, de ensino de árabe. O projeto visava oferecer aulas para filhos de refugiados e imigrantes por professores que eram, em sua maioria, refugiados sírios, como forma de manter o contato com a língua de seus pais ou de seu país de nascimento e oferecer uma estima positiva para a língua e a cultura árabes. Também participei de uma disciplina interdisciplinar que promove reflexões sobre a humanidade e a sociedade – cujo tópico em 2016-2017 foi a imigração – e que mescla ensino e extensão universitária com aulas, debates, seminários, oficinas, visitas e oportunidades de intercâmbio da comunidade acadêmica com as comunidades imigrantes de Bruxelas.

²⁵ A experiência do PLIM também demonstra a importância dos centros e grupos de pesquisa para a construção e o acúmulo de conhecimento. Mesmo sem um esforço específico de coordenar as pesquisas individuais dos integrantes do grupo, as dissertações de mestrado e teses de doutorado focaram em aspectos diferentes e contribuem para um melhor entendimento do tema das políticas públicas locais de imigração a partir de diversas óticas, como os arranjos institucionais (OTERO, 2017) ou o acesso a direitos (STEFFENS; MARTINS, 2016).

²⁶ O relatório *Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos* (COSMÓPOLIS, 2017) está disponível na página do Projeto Cosmópolis (www.cosmopolis.iri.usp.br) e na página do IRI (www.iri.usp.br).

²⁷ No momento de nossa visita, o acampamento de Calais contava com aproximadamente 10 mil pessoas, e o acampamento de Norrent-Fontes tinha por volta de 200 pessoas. O acampamento de Calais foi “fechado” pelas autoridades francesas em novembro de 2016: as barracas foram desmontadas e retiradas, e as pessoas foram impedidas de montar novos acampamentos. Uma parte das pessoas do acampamento foi transferida para centros em outras cidades e regiões, enquanto as outras tiveram de procurar novos locais para montar a moradia temporária. Um relato de campo dessa visita está sendo preparado (MARTINS; LEÃO, no prelo).

Como se pode notar, minha trajetória está repleta de momentos de participação em atividades dos movimentos sociais de imigração, além de atividades de cooperação com as populações imigrantes, e realizei várias atividades de cooperação com o poder público nos temas de políticas locais de integração de imigrantes. O conhecimento compartilhado nesta tese é fruto dessas atividades. Mais especificamente, o conjunto dessas atividades proporcionou a mudança do foco inicial desta pesquisa nos indicadores de integração social de imigrantes e no conteúdo das políticas de integração para a reflexão sobre a formulação do conceito de integração e sobre a inter-relação entre os diversos níveis do poder público para a construção dessas políticas. A questão de pesquisa e as hipóteses foram desenvolvidas em vista das experiências e percepções iniciais sobre o tema. Da mesma maneira, todo o conteúdo apresentado aqui é fruto de minha inserção dupla como pesquisador e ativista pelos direitos humanos dos imigrantes.

Portanto, esta pesquisa é marcada por um questionamento duplo epistemológico e metodológico sobre as questões de imigração. Em parte, esses questionamentos se encaixam em reflexões sobre a função performativa da linguagem (AUSTIN, 1975; BUTLER, 2010), chamando atenção para os mecanismos de construção dos conceitos. Daí surge a intenção de destrinchar os conceitos utilizados no campo das políticas públicas de integração de imigrantes – essa é a razão do espaço dedicado para esclarecer os conceitos utilizados neste trabalho na Introdução e no capítulo sobre integração de imigrantes. Epistemologicamente, as questões que se apresentaram para mim são:

- Quais são os entendimentos correntes sobre a imigração e a integração na sociedade de acolhida? E entre os imigrantes?
- Qual a importância da forma de compreensão da imigração para lidar com ela como foco para políticas públicas e como objeto de pesquisa?
- Qual o papel de minha compreensão sobre a imigração para o desenvolvimento desta pesquisa? E dos outros pesquisadores? (questionamentos apresentados principalmente nesta seção sobre metodologia.)

Ao mesmo tempo, os questionamentos metodológicos exploram:

- Onde as informações sobre imigração são buscadas para a produção de políticas públicas? Como elas são percebidas? Quem fornece essas informações?

A partir dessas, surgem novas questões sobre como tratar os dados que são obtidos nesta pesquisa especificamente:

- O que é ressaltado e o que permanece oculto em minha interação como pesquisador com os responsáveis pelas políticas públicas de integração de imigrantes?

Buscando responder a essas perguntas, minha atuação como pesquisador oscilou entre a pesquisa acadêmica e o desenvolvimento de uma teoria normativa que pudesse abarcar as questões de imigração, somadas à participação política em organizações de direitos humanos dos imigrantes e à coleta de dados primários através de entrevistas e análise documental, principalmente.

Início este trabalho com um esforço normativo sobre as políticas públicas de imigração e, por meio delas, sobre a forma de relacionamento entre sociedade de acolhida e os grupos imigrantes. A partir daí, procede um trabalho indutivo de observação das concepções de imigração com um mapeamento acadêmico sobre as questões de integração e um mapeamento “institucional” nas prefeituras de Bruxelas e São Paulo.

Nos capítulos 4 e 5, a metodologia desta pesquisa para o tópico de políticas públicas de integração de imigrantes está, por um lado, influenciada pelas pesquisas de construção de agenda de políticas públicas (*agenda setting*) (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2012), mas também por estudos de teoria crítica sobre políticas públicas (FISCHER; FORESTER, 1993; DRYZEK, 2000). Por esse motivo, ela utiliza processos de análise de políticas públicas que são propostos pela teoria de construção de agenda, investigando a arena em que as políticas públicas são debatidas, os atores que têm participação nos processos de formulação de políticas e suas preferências, e as discussões e pontos de tomadas de decisão pelos quais as políticas públicas passam. Procuo, ademais, observar além do produto final das políticas públicas para compreender como elas redefinem os entendimentos sobre imigração e integração de imigrantes e criam as formas de interação dos grupos imigrantes com a sociedade de acolhida e seu governo. Adicionalmente, quero entender como as diferenças de protagonismo das cidades de Bruxelas e São Paulo estão relacionadas com o ambiente institucional em que a criação de políticas públicas acontece.

Ressalta-se novamente a natureza indutiva da metodologia de pesquisa utilizada aqui: com base nas observações empíricas, foi realizado o trabalho de identificação de caminhos e estruturas para o debate teórico. Ainda que em sua estrutura o texto apresente as

questões empíricas posteriormente ao debate teórico, o percurso de pesquisa foi realizado com uma troca e um diálogo intensos entre empiria e teoria.

Mais especificamente para a análise do objeto de pesquisa, realizei entrevistas semiestruturadas com os órgãos responsáveis pela elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal, regional e comunitário em Bruxelas e em São Paulo. A entrevista foi escolhida para recolher as informações relevantes sobre o tema de pesquisa e, ao mesmo tempo, oferecer à pessoa entrevistada a oportunidade de seleção e a discussão de temas que considerassem importantes, além de possibilitar entrever as percepções e preocupações dos entrevistados a partir da elaboração de suas próprias respostas sobre o tema. A parte estruturada da entrevista previa que os seguintes temas fossem debatidos durante a entrevista: (a) a formação da pessoa entrevistada, suas qualificações para o trabalho que desempenha e suas atribuições relacionadas com a elaboração, implementação e/ou avaliação das políticas públicas de integração de imigrantes; (b) o trabalho cotidiano realizado, as fontes para as atividades (legislação, políticas, experiências de outros setores, etc.), o relacionamento com outros atores públicos, do terceiro setor, atores privados e do âmbito acadêmico; (c) como o debate político é organizado sobre o tema da integração de imigrantes, como ele é realizado, quais atores participam do processo de decisão para o trabalho da pessoa entrevistada; (d) explicações sobre o conceito de integração de imigrantes utilizado e percepções de mudanças no conceito e na prática durante o período de trabalho. Além das perguntas da parte estruturada, fiz perguntas adicionais sobre os temas que julguei que precisavam de maior esclarecimento ou temas correlatos que surgiram nas falas dos entrevistados. As entrevistas foram utilizadas para compreender e descrever a atuação dos órgãos envolvidos com as políticas públicas de integração (especialmente no capítulo 4, mas não exclusivamente). Informações muito relevantes, pontuais ou que contradizem os discursos oficiais foram destacadas com referência à cidade e à atuação da pessoa entrevistada, mas a maior parte das informações das entrevistas está diluída no texto desta pesquisa. Mantém-se a anonimidade dos entrevistados conforme acordado entre fonte e pesquisador no momento de realização das entrevistas.

Os órgãos entrevistados em cada cidade estão descritos abaixo, nos Quadros 1.5 e 1.6. A seleção dos órgãos entrevistados se deu por sua centralidade nos processos de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas de integração de imigrantes. Foi realizado um número maior de entrevistas em Bruxelas do que em São Paulo porque, além do fato de Bruxelas ter duas estruturas separadas para as políticas de integração de imigrantes (a

flamenga e a francesa), a cidade também possui mais funcionários e organizações trabalhando sobre o tema do que em São Paulo, que somente começou a tratar do tema de maneira específica a partir de 2013.

Quadro 1.5 – Entrevistas realizadas em Bruxelas

Instituição	Atuação/Nível	Data
Commission Communautaire Française (COCOF) – Coordenação	Elaboração e implementação/Comunitário	Dezembro/2016
Commission Communautaire Française (COCOF) – <i>Parcours d'intégration</i> (Cursos de integração)	Implementação/Comunitário	Dezembro/2016
VIA (Escritório de recepção de recém-chegados de Molenbeek e Schaerbeek) – Direção	Implementação/Municipal	Fevereiro/2017
BAPA (Escritório de recepção de recém-chegados de Bruxelas) – Direção	Implementação/Municipal	Março/2017
CIRÉ (Escritório de recepção de recém-chegados de Ixelles) – Direção	Implementação/Municipal	Janeiro/2017
Centre Bruxellois d'Action Interculturelle/ Centre Régional d'Appui à la cohésion sociale (CBAI/CRACS) (Centro Regional de apoio à política de coesão social) – Direção	Avaliação/Comunitário	Fevereiro/2017
Raad voor Brusselaars van buitenlandse herkomst (Conselho de Bruxelenses de origem estrangeira) – Coordenação	Avaliação/Municipal	Fevereiro/2017
Agentschap voor Integratie en Inburgering (Agência para Integração Cívica e Naturalização) – Coordenação	Implementação/Regional	Janeiro/2017
BON (Escritório de recepção de recém-chegados de Bruxelas) – Direção	Implementação/Municipal	Janeiro/2017
IN-Gent (Escritório de recepção de recém-chegados de Gent) – Coordenação ²⁸	Implementação/Municipal	Março/2017

²⁸ IN-Gent, o escritório de recepção de imigrantes do município de Gent, foi entrevistado por ter sido uma das primeiras organizações sem fins lucrativos ligada a uma administração municipal a iniciar o trabalho com a integração de imigrantes na região de Flandres, nos anos 1990.

Quadro 1.6 – Entrevistas realizadas em São Paulo

Instituição	Atuação/Nível	Data
Coordenação de Políticas para Imigrantes da Prefeitura Municipal de São Paulo (Entrevistas com 2 coordenadores da CPMig)	Elaboração e implementação/ Municipal	Novembro/2013 Maio/2017
Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI)	Implementação/ Municipal	Junho/2017
Representante do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante	Elaboração/ Municipal	Maio/2017
Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC)	Implementação/ Sociedade Civil	Novembro/2013
Instituto para o Desenvolvimento da Diáspora Africana no Brasil (IDDAB)	Sociedade Civil	Janeiro/2014

Quadro 1.7 – Roteiro semiestruturado de perguntas

A. Contexto e formação

A.1 – Qual o seu papel neste órgão/organização? Por quanto tempo você o desempenha?

Qual o seu histórico no serviço público/organizações da sociedade civil?

A.2 – Quais são suas atribuições relacionadas com a elaboração/implementação e/ou avaliação de políticas de integração de imigrantes?

B. Trabalho cotidiano

B.1 – Quais são as principais fontes para o seu trabalho? Quais são os elementos principais que norteiam o seu trabalho cotidiano?

B.2 – Como é o relacionamento com os outros níveis de governo? E com outros atores políticos ou da sociedade civil? Há relacionamento com atores privados ou do âmbito acadêmico?

B.3 – Como é o trabalho de coordenação dentro do município?

B.4 – Quais foram as principais mudanças no seu trabalho ao longo do tempo?

C. Política

C.1 – Como está organizado o debate político durante este tempo que você trabalhou com as políticas de integração de imigrantes? E o debate público?

C.2 – Quais atores participam do processo de decisão para o seu trabalho?

D. Conceito de integração de imigrantes

D.1 – Na sua percepção, de que maneira as políticas de integração de imigrantes se modificaram ao longo do tempo?

D.2 – Qual é o conceito de integração de imigrantes utilizado atualmente? Como ele foi construído?

2 INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES

O sociólogo Abdelmalek Sayad (1998, p. 55-56) é enfático em demarcar que a imigração, mesmo tendo aparecido como fenômeno muitos anos antes de ser descoberta pelas Ciências Sociais, já surge como um problema para as investigações desse campo. O argumento está baseado em Herbert Blumer (1971), que defende que o conceito de problema social é uma definição fruto de um processo coletivo sobre como “problemas” surgem, como eles são legitimados, como são apresentados nas discussões e nas políticas públicas e, portanto, não dependem de condições objetivas para sua existência (por exemplo, a presença de uma parcela significativa de imigrantes na população total, ou o número de conflitos entre imigrantes e sociedade de acolhida). Ao contrário de ser um fenômeno com causas objetivas, o problema social carrega em si a forma como a sociedade atua, e Blumer defende que os problemas sociais são “o ponto focal para a operação de interesses, intenções e objetivos divergentes e conflitantes” (BLUMER, 1971, p. 301). Dessa maneira, este capítulo procura detalhar como os processos de integração de imigrantes se consolidaram como um problema social nas democracias contemporâneas e como eles são atualmente compreendidos nos âmbitos acadêmico e social.

A imigração foi um fenômeno de larga escala em diversos momentos da história da humanidade, e suas expressões modernas entre os séculos XVI e XX são amplamente estudadas. O início da compreensão da imigração como um problema social está ligado com um processo de fortalecimento dos Estados nacionais, ocorrido no começo do século XX, e é especialmente nesse contexto que a imigração se torna um objeto de estudo para a Ciência Política. Inicialmente, o campo de estudos da integração de imigrantes na Ciência Política aproveita os estudos demográficos, sociológicos, psicológicos e legais para a compreensão do fenômeno e adota as construções desses estudos para falar sobre a integração de imigrantes.

É importante notar que não é possível descrever o desenvolvimento do conceito de integração como um processo linear e cumulativo apenas. Na revisão de literatura realizada, é possível identificar que aspectos determinados dos conceitos foram desenvolvidos, colocados de lado e retomados por diferentes autores e em diferentes épocas ao longo dos últimos anos. Apesar disso, apresento a discussão nesta pesquisa de forma a agregar ideias para aumentar a complexidade do conceito e esclarecer um conceito operacionalizável de integração.

Explorando as diferentes dimensões explicitadas pelos diversos autores, pretendo contribuir para a construção dos conceitos que serão utilizados nesta pesquisa e que são

apresentados na segunda seção deste capítulo e no capítulo seguinte. Ademais, o objetivo é esclarecer a compreensão da integração de imigrantes como um processo que surge da relação entre grupos imigrantes e sociedade de acolhida e pode ser modificado pelas políticas públicas para integração de imigrantes.

A seleção da literatura explorada neste capítulo foi realizada de forma a enfatizar os trabalhos relevantes e mais citados de diferentes épocas, bem como o processo não linear e contraditório do desenvolvimento dos conceitos de integração, e para ressaltar aspectos que esta pesquisa utiliza no conceito de integração aplicado na análise dos casos. Esta revisão não pretende ser exaustiva das discussões sobre o conceito ou representativa geograficamente ou em campos de estudos, apesar de ter uma preocupação com a diversidade de pontos de vista. Neste capítulo, vou explorar como os conceitos de integração de imigrantes foram utilizados por estudos selecionados sobre imigração, explorando as diferenças entre eles e mencionando, inclusive, os diferentes nomes que o processo cultural e social que ocorre no relacionamento entre os imigrantes e a sociedade de acolhida recebem: Robert Park e Ernest Burgess (1921) e Henri Bunle (1950) utilizam o termo “assimilação”, Shmuel N. Eisenstadt (1953) prefere falar em “adaptação”, Sheila Patterson (1964) utiliza “absorção”, enquanto Gary Freeman (2004) e Stephen Castles e Mark J. Miller (2009) chamam esse processo de “incorporação”. Utilizando as contribuições da psicologia intercultural, John W. Berry (1997) utiliza o termo “aculturação” para falar sobre as mudanças culturais que resultam dos encontros de grupos culturais diferentes.

Os termos “acomodação” e “assimilação”, juntamente com “competição” e “conflito”, foram compilados por Park e Burgess em *Introduction to the Science of Sociology* – um dos trabalhos seminais da Escola de Chicago, bastante preocupada com a sociologia urbana no início do século XX – e descritos como quatro modos de interação social. Cada um deles estaria relacionado com uma estrutura social diferente, criada para mediar as relações sociais em determinado aspecto: a competição é mediada pelo equilíbrio econômico; o conflito, pela ordem política; a acomodação, pela organização social; e a assimilação, pela personalidade e pela herança cultural.

2.1 Histórico dos conceitos de integração de imigrante

Estudos sobre as formas de relacionamento entre imigrantes e sociedades de acolhida manifestam uma preocupação comum de diversos campos de pesquisa, como os estudos demográficos, sociológicos, psicológicos, econômicos e legais.

Em 1921, Park e Burgess descrevem que o conceito de assimilação tinha um amplo uso popular – surgido de sua relação com o “problema da imigração” – como sinônimo do processo de transmissão de uma cultura de um país ou comunidade para um cidadão “adotado” (PARK; BURGESS, 1921, p. 396). Segundo os autores, “assimilação” denota um processo simultâneo de “desnacionalização”. Park e Burgess ainda descrevem que a assimilação é um processo de ajuste e de

organização das relações sociais e atitudes para prevenir ou reduzir conflitos, controlar a competição, e para manter uma base de segurança na ordem social para pessoas e grupos de interesses divergentes e tipos para realizar juntos suas variadas atividades de vida (p. 396).

Os autores relatam que uma língua comum é indispensável para a assimilação, e a sua inexistência representaria uma “barreira insuperável” para esse processo (p. 397). A questão racial é proeminente no conceito de assimilação de Park e Burgess, e os autores descrevem que a escravidão “foi, historicamente, o método usual pelo qual pessoas foram incorporadas em grupos estrangeiros” (p. 409). Na descrição do conceito pelos autores, é possível ressaltar o aspecto violento da assimilação e sua combinação com processos de colonização.

Uma das primeiras tentativas de sistematizar os debates sobre integração de imigrantes são as discussões da assembleia da International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP),²⁹ publicadas em um suplemento do periódico *Population Studies* intitulado “Cultural Assimilation of Immigrants”, de 1950. As discussões apresentadas no volume fazem, por sua vez, referências a documentos e pesquisas sobre o tema do final dos anos 1930. Para Bunle (1950, p. 6), o processo de assimilação de imigrantes – o ato de tornar igual – era caracterizado pela sua oposição a um processo de diferenciação, que, por sua vez, implicaria separação e seria contrário ao ideal francês de uma república única e indivisível. Para o autor, a assimilação de imigrantes significa a aceitação sem reservas da legislação, em conjunto com os direitos e deveres estabelecidos ali. Adicionalmente, é necessário que o imigrante desenvolva o conhecimento da língua, adote os costumes locais, tenha conduta similar, além de aparência correspondente à sociedade de acolhida (BUNLE, 1950, p. 6).

Bunle (1950, p. 7) descreve que o processo de assimilação depende de uma atuação conjunta da população imigrante, da sociedade de acolhida e dos governos de ambos os países, o de emigração e o de acolhida. Dentro desses quatro grupos, percebe-se a presença

²⁹ A assembleia da IUSSP realizada em 1949 foi a primeira depois da reconstituição da International Union for the Scientific Investigation of Population Problems, em 1947, já utilizando o novo nome. A organização de uma assembleia focada na questão da assimilação cultural foi sugerida pela UNESCO (GLASS, 1950; “The History of the IUSSP”, disponível em: <<http://iussp.org/en/about/history>>).

de questões que formaram as bases para a discussão contemporânea sobre integração de imigrantes. Para a população imigrante, o processo de assimilação apresenta mais dificuldades quando há diferenças de língua e religião, e a formação de comunidades independentes é considerada como um impedimento para a assimilação completa (p. 7). A sociedade de acolhida teria, por sua vez, um papel passivo na assimilação: casamentos interculturais e o alívio para questões demográficas (uma preocupação clara para o pós-guerra, mas também para sociedades que estão envelhecendo rapidamente) são facilitadores para o processo de assimilação, enquanto o medo da competição econômica ou por benefícios sociais acaba por se apresentar como obstáculo (p. 8).

Bunle sugere que o governo de acolhida estabeleça quotas e limite o número de imigrantes para manter as populações imigrantes em pequeno número, e que ofereça igualdade de salários, possibilidade de participação em sindicatos e de aquisição de direitos de cidadania e naturalização. O autor é claro em argumentar que os imigrantes, aqueles saudáveis e dispostos a trabalhar, devem ser recebidos como novos membros da comunidade (p. 9). Já o papel dos governos dos países de emigração é apresentado como antagônico, em certa medida, ao das sociedades e do governo no país de acolhida. Bunle sugere que os países de emigração poderiam alcançar um equilíbrio interno quando a situação econômica é desfavorável: aqueles que emigram buscando melhores condições de vida facilitam, por sua vez, que os países de emigração consigam manter as condições daqueles que ficaram. A intenção dos países de emigração deve ser, portanto, manter os laços com as populações imigrantes, facilitando a formação de grupos coesos, o que pode ser alcançado através do trabalho de representantes oficiais, da manutenção da dupla cidadania e da fundação de associações nacionais nos países de imigração (p. 9-10).

A mesma publicação apresenta uma visão concorrente sobre a assimilação, mas que pode ser também encontrada no centro das discussões sobre os direitos humanos dos imigrantes atuais. Georges Mauco se refere a outro termo também frequentemente utilizado nas discussões correntes sobre integração de imigrantes: “assimilação consiste em fazer livremente parte na vida comunal em um mesmo pé de igualdade. Nesse sentido, a assimilação pressupõe adaptação” (MAUCO, 1950, p. 14). Segundo o autor, a adaptação melhora a felicidade individual e a produção profissional e social, e acontece em um ambiente de confiança que só se desenvolve em condições democráticas, onde todos os indivíduos participam da vida comunitária, de forma igualitária, e onde políticas assimilacionistas, propaganda nacionalista e maus tratos de minorias são descartados. Para Mauco (1950, p. 15),

o sentimento de igualdade social é essencial para o processo natural de assimilação, e os sentimentos de diferença de línguas e costumes, como também de desigualdade social e profissional, xenofobia e discriminação racial não somente aborrecem o imigrante, mas ainda atrapalham sua assimilação.

Como sugestões para facilitar a assimilação, Mauco faz recomendações específicas de ações e de políticas públicas, como: utilizar intérpretes que entendam a língua do imigrante e tenham experiência no país de emigração; oferecer treinamento profissional aos imigrantes; organizar cursos de língua do país de acolhida; criar centros de referência para auxiliar os imigrantes com suas dificuldades (como moradia, formalidades oficiais, supervisão policial); e, por fim, trabalhar a opinião pública do país hospedeiro para evitar uma atmosfera de hostilidade desfavorável à integração (p. 20-21).

A publicação da IUSSP dos anos 1950 já trazia em linhas gerais os contornos dos debates em torno da questão da integração de imigrantes atuais, assim como menciona de forma geral as duas dimensões da integração que são utilizadas nesta pesquisa: o reconhecimento legal, no sentido de oferecer segurança jurídica para o imigrante, e o reconhecimento social, no sentido do estabelecimento de um ambiente de relacionamento cordial entre sociedade de acolhida e grupos imigrantes e livre de discriminação e de sentimentos de injustiça.

Em 1953, com uma proposta de estudo mais abrangente, Eisenstadt expôs preocupação com a utilização de índices diversos por estudos diferentes e com a impossibilidade de uma análise sistemática ou comparativa da imigração provocada pela utilização de pontos de vista pessoais ou voltados para um contexto específico (EISENSTADT, 1953, p. 167). O autor retoma o termo “adaptação” para falar dos processos de integração de imigrantes. Para ele, a adaptação é subdividida em três esferas: (a) integração institucional (disseminação de costumes nas esferas institucionais, como família, economia, política e religião); (b) aculturação (aquisição das novas normas da sociedade de acolhida); e (c) ajuste pessoal e integração (grau de ajuste pessoal frente a dificuldades para intermediar entre os costumes da comunidade de emigração e os da comunidade de acolhida, um processo denominado “transplantação” e “ajuste” pelo autor) (p. 167-168). Eisenstadt também realça a característica gradual dos processos de integração e aponta para o surgimento de uma sociedade pluralística, que abrange várias culturas, elementos que ainda não tinham sido explorados pela IUSSP. O autor sugere que a análise da integração

não pode ser [realizada] somente com referência ao caso excepcional da completa obliteração das identidades distintas, mas também, e talvez

principalmente, com relação à extensão em que o desenvolvimento de uma estrutura “pluralística” não coloque uma tensão exagerada na sociedade e não gere tensões que não podem ser resolvidas dentro da estrutura institucional (p. 168).

Ao mesmo tempo que aponta que as identidades imigrantes não poderiam ser totalmente deixadas de lado, Eisenstadt também indica que os limites da diferenciação identitária precisam ser capazes de ser absorvidos pela estrutura institucional criada na sociedade de acolhida. Por isso, o autor admite a possibilidade de se desenvolverem diferenças em papéis secundários nas três mencionadas esferas, e para as quais os imigrantes poderiam manter elementos de sua cultura original. Um dos exemplos mais recorrentes dessa diferenciação em papéis secundários é o da liberdade de escolha religiosa e dos costumes relacionados a ela. Nesta pesquisa, argumento que a capacidade da estrutura institucional de resolver as tensões mencionadas por Eisenstadt poderia tomar os moldes de uma democracia liberal com participação dos concernidos nas decisões políticas.

Incluindo uma dimensão psicológica da integração, Eisenstadt (1953, p. 169-170) argumenta que o processo de adaptação é gradual e envolve: a redefinição de papéis sociais dentro dos grupos imigrantes para que se tornem compatíveis com papéis alternativos na sociedade de acolhida; a aquisição de novos papéis que foram deixados de lado durante o processo de imigração e que são pré-requisitos necessários para a participação na nova sociedade; e a transformação da identificação básica dos imigrantes para incluir os valores comuns e compartilhados com a sociedade de acolhida. Para ele, o imigrante realiza esse processo a partir da imagem que ele forma da sociedade de acolhida; das expectativas que ele desenvolve a partir do contato com ela; das demandas que a sociedade de acolhida estabelece para a adaptação dos imigrantes; e das possibilidades abertas aos imigrantes na sociedade de acolhida (p. 169-170). Correspondentemente, ele identifica três tensões relacionadas à ineficácia de comunicação entre imigrantes e sociedade de acolhida: falhas de performance em papéis sociais estáveis em relações sociais; falta de habilidade em alcançar posições que conferem status reconhecidas pelos imigrantes e pela sociedade de acolhida ao mesmo tempo; e falha em alcançar uma identificação com a população de acolhida, ressaltando a importância de transmissores, particularmente, a elite e os líderes dos grupos imigrantes que podem facilitar ou bloquear a transformação de valores (p. 170). Apesar de não ser o foco de Eisenstadt, pode-se argumentar que as elites e os líderes da sociedade de acolhida realizem um papel similar na transformação dos valores da sociedade de acolhida para o desenvolvimento de uma estrutura pluralística como imaginada pelo autor.

Eisenstadt (1953, p. 173-174) retoma um aspecto já levantado anteriormente por Mauco, ressaltando que práticas de discriminação podem bloquear a consecução de um status completamente reconhecido para os imigrantes e, por conseguinte, impedir o processo de adaptação. O autor também tem ligações com a discussão feita por Bunle, argumentando que a incompatibilidade entre os padrões culturais dos imigrantes e da sociedade de acolhida pode levar a uma institucionalização incompleta do padrão pluralístico e, somada à discriminação, pode evoluir para símbolos de identificação negativos. A dimensão psicológica apresentada por Eisenstadt ressalta a importância do conceito de percepção de injustiça social para esta pesquisa: demandas por reconhecimento legal ou estima social não atendidas terão influência central nos processos de integração de imigrantes.

Expandindo sobre a característica gradual dos processos de integração de imigrantes apresentada pela pesquisa de Eisenstadt, Patterson argumenta que o conceito de absorção (que ela utiliza para se referir aos processos de integração) é ao mesmo tempo um processo dinâmico e um produto final ideal (PATTERSON, 1964, p. 9). Ela descreve diferentes etapas do processo de absorção: começando com a acomodação, passando pela integração e chegando à assimilação. A assimilação seria um passo final do processo, no qual ocorre a completa adaptação por parte dos imigrantes aos valores e padrões da sociedade de acolhida, podendo, inclusive, culminar em um processo de amalgamação física do grupo imigrante (p. 10). A acomodação é, portanto, a etapa inicial da absorção em que os imigrantes conseguem se estabelecer economicamente e encontrar uma residência, e se conformam superficialmente com as normas básicas da sociedade. Do ponto de vista da sociedade de acolhida, a acomodação significa uma aceitação limitada dos imigrantes (p. 13-16).

Patterson define a integração, ou o “pluralismo cultural”, como uma etapa da absorção na qual a comunidade imigrante, por meio de suas próprias instituições, adapta-se à sociedade de acolhida, especialmente nas esferas econômicas e civis. Por sua vez, a sociedade de acolhida aceita a população imigrante com suas diferenças em aspectos que não alteram a vida da sociedade de acolhida em linhas gerais, como: religião; padrões familiares e culturais; língua estrangeira; ou lealdades secundárias ao país de emigração (p. 11-13). A autora argumenta que a integração pode acontecer de maneira igualitária, sem o estabelecimento de um grupo majoritário único, e possibilitando o surgimento de minorias imigrantes em igualdade nas esferas econômicas, civis e sociais (p. 12). Para funcionar satisfatoriamente, a integração igualitária precisa de uma minoria forte, organizada e adaptável que possa negociar com o grupo majoritário da sociedade de acolhida e conscientizar seus membros de suas

obrigações formais com a sociedade de acolhida (p. 12). Uma segunda opção para a integração ocorre de maneira não igualitária, em que o grupo social dominante impõe os termos nos quais os grupos minoritários devem se adaptar, normalmente estabelecendo um papel inferior para os outros grupos, como, por exemplo, o caso dos povos colonizados ou a posição dos negros em sociedades com experiência de escravidão (p. 12). A autora descreve que, na maioria dos casos, a integração não igualitária cria relações sociais instáveis e conflituosas.

Além das três fases descritas, Patterson utiliza o binômio “adaptação e aceitação” para caracterizar o trabalho que grupos imigrantes e sociedade de acolhida realizam para estabelecer os termos de seus relacionamentos. A adaptação ocorre quando estruturas organizacionais e padrões culturais são alargados ou modificados para incluir elementos do outro grupo cultural, enquanto a aceitação é a tolerância de práticas diferentes. Para a autora, os grupos imigrantes realizam um trabalho mais profundo de adaptação – ainda que inconsciente –, de ressocialização e de aculturação, enquanto a sociedade de acolhida realiza o processo passivo de aceitação. Apesar de raro, a sociedade de acolhida poderia realizar um processo de adaptação para incluir alguns elementos dos imigrantes em suas estruturas e sua cultura. É importante notar que, mais uma vez, a questão da distância social e as divergências culturais entre a sociedade de acolhida e os imigrantes surgem como complicadores, aumentando o grau de adaptação e aceitação necessários para a vida comunitária (p. 10).

Os conceitos desenvolvidos por Patterson possuem contornos similares aos desta pesquisa, como explicito adiante, e, especialmente, a etapa de integração da autora contém as bases do que aqui descrevo como integracionismo. Além disso, a autora faz uma importante observação de que, ainda que um grupo imigrante apresente uma tendência geral de se localizar dentro de uma ou outra etapa, o tempo de estadia dos indivíduos na cultura de acolhida também será crucial para determinar os rumos do processo de integração. Como consequência, a autora reconhece que dentro de um dado grupo de imigrantes existem indivíduos nas etapas iniciais da acomodação (normalmente os recém-chegados ou aqueles advindos de culturas mais distantes) e nas etapas posteriores da assimilação (especialmente os que estão há mais tempo na sociedade de acolhida ou são mais próximos culturalmente).

É também interessante criar um contraponto da literatura selecionada até este momento com as análises sociológicas sobre as relações raciais no Brasil nas décadas de 1930 e 1940. Assim como Gilberto Freyre (2006), Sérgio Buarque de Holanda (1995) e Caio Prado Júnior (1994), Patterson também está preocupada com a análise das relações raciais: seu livro

se chama *Dark Strangers* e ela analisa principalmente o caso dos imigrantes centro-americanos negros no Reino Unido. Porém, a autora trabalha com o fato de os imigrantes não serem percebidos como cidadãos daquele país, mesmo que, formalmente, os imigrantes de colônias e ex-colônias britânicas tivessem acesso à cidadania naquele período. Por outro lado, enquanto a autora e os demais autores escolhidos (Bunle, Eisenstadt e Mauco) operacionalizam conceitos como assimilação ou absorção, os autores brasileiros discutem a miscigenação cultural – ainda que explicitando a predominância da cultura branca e europeia – e a persistência de desigualdades ao longo das divisões raciais. A posição dos intelectuais brasileiros está, por sua vez, em grande contraste com as políticas migratórias que o governo do país praticou entre 1890 e 1920, de estímulo da imigração europeia como expressão de um projeto para branquear a população brasileira (LESSER, 2013, p. 60-88).

A partir dos anos 1970, com o estabelecimento de um campo de estudos feministas nas Ciências Sociais, a questão da imigração também vai começar a ser estudada do ponto de vista das relações de gênero. Em uma primeira análise, esses estudos revelam como os estudos anteriores – em analogia com diversas instâncias da vida cívica (por exemplo, a definição de políticas públicas) – não são neutros com relação ao gênero (PHIZACKLEA, 1983; SYLVESTER, 1996; TICKNER, 2001). Como consequência direta, a voz e o papel da mulher (e da mulher pesquisadora das imigrações) são diminuídos, além de terem o horizonte de sua atuação limitado. Annie Phizacklea (1983, p. 13-24) realiza um estudo abrangente das pesquisas em migrações dos anos 1950 aos 1970 e faz notar como as mulheres, apesar de representarem uma parcela significativa dos grupos imigrantes, não eram reconhecidas pelas pesquisas acadêmicas e tampouco eram mencionadas as especificidades dos movimentos migratórios femininos. Quando presentes nos estudos, as mulheres eram normalmente retratadas em seus papéis de cônjuges e mães, em vez de trabalhadoras e sujeitos de direitos (PHIZACKLEA, 1983, p. 19). Adicionalmente, é importante alertar para o fato de que as mulheres comumente carregam um fardo pesado das consequências negativas da imigração. São elas que permanecem nos países de emigração, enfrentando as condições adversas que impeliram o cônjuge a se mudar e lidando com os desafios de criar sua família e com o preconceito de ser mãe solteira (BROUWER; PRIESTER, 1983). Situação que não é muito diferente se elas decidem se mudar para o país receptor. Uma parte das mulheres tem dificuldades para se integrar à nova sociedade, especialmente nos ambientes públicos e nos fóruns de participação cívica e política, devido à sua pouca experiência nesses espaços no país de emigração. E outra parte tem de lidar com seus papéis de produtoras econômicas, que se somam aos papéis

esperados de reprodução e cuidado familiar (STONE, 1983, p. 33), especialmente considerando que alguns países têm legislações restritivas para a reunião familiar e veem com maus olhos cônjuges acompanhantes que não trabalham. Observando o campo atual dos estudos de processos de integração social de imigrantes, o papel e a posição da mulher nas sociedades de acolhida e de emigração têm lugar central tanto na percepção de diferenças culturais e, conseqüentemente, na percepção das dificuldades para o processo integração³⁰ quanto no desenho de políticas públicas que possam alcançar as mulheres imigrantes.³¹

Em seu estudo “Women in Migration”, Mirjana Morokvasic ressalta aspectos sobre a integração de mulheres imigrantes e sobre os estudos acerca do tema que revelam discussões relevantes para o desenvolvimento dos conceitos relativos aos processos de integração de imigrantes de forma mais geral. A primeira dessas discussões surge a partir da tendência de observar as diferentes culturas dentro de um espectro evolutivo de tradição e modernidade (no caso específico de Morokvasic, a opressão de mulheres estaria associada à visão tradicional que evoluiria para a visão da modernidade de emancipação de mulheres). A autora argumenta que essa perspectiva evolucionista sobre as culturas pode recair em uma valorização de certas diferenças e na criação de “um ‘contexto tradicional’ reificado” (MOROKVASIC, 1983, p. 22). Normalmente, essa visão gera uma dicotomia entre “aqui” e “lá” que faz desaparecer as possibilidades de mudança de valores culturais e, por conseguinte, aumenta a percepção de acirramento das diferenças culturais, além de “erradicar as diferenças entre os países e dentro dos países, assim como diferenças regionais, étnicas e de classe” (p. 23).

Focando mais especificamente em como os imigrantes experimentam a questão das diferenças culturais e o choque de viver em uma sociedade com outros valores culturais, Morokvasic descreve que alguns imigrantes podem chegar à sociedade de acolhida sem nunca terem refletido ou se questionado sobre os aspectos culturais, e, assim, sua tendência de observar os valores que consideram tradicionais de sua cultura pode se fortalecer. Porém, ela acredita que a maioria dos imigrantes não se encaixa nesse “perfil ‘imóvel’”, e que a imigração vai significar para a maioria dos imigrantes ao mesmo tempo um passo adicional dentro de uma tendência iniciada antes da mudança para o país de acolhida e uma consequência da interação entre a imigração e as influências do contexto em que viviam e vivem (p. 27). A partir de seu estudo sobre a imigração iugoslava para a Alemanha, a França e

³⁰ Christopher Caldwell (2009, p. 172) utiliza a desigualdade entre os gêneros como um de seus argumentos sobre as dificuldades de integração dos grupos muçulmanos na Europa.

³¹ Algumas questões de gênero nas políticas públicas de integração de imigrantes são abordadas na seção “Visibilidade e invisibilidade de imigrantes”, no capítulo 5.

a Suécia, a autora defende que a imigração “aparece como um substituto de uma luta por melhores condições e contra a opressão” (p. 27).

Ambas as discussões apresentadas por Morokvasic sobre o relacionamento entre culturas diferentes dão subsídios para a discussão universalista-relativista das culturas, mas também mostram que os imigrantes se relacionam de maneira diferente com a possibilidade/vontade de mudanças nos elementos culturais. Mais do que um perfil “imóvel” e “móvel” único, pessoas diferentes (inclusive dentro de um mesmo grupo cultural) podem se mostrar mais ou menos à vontade para rever determinados padrões culturais, especialmente considerando que não há um controle consciente sobre o que poderá ser transformado ou não. Atualmente, um dos debates que a imigração suscita é com relação à forma como tradições iliberais ou opressivas podem ser trazidas ou reforçadas por imigrantes (nos termos de Morokvasic, imigrantes com um perfil “imóvel”) para as sociedades de acolhida. A autora também permite refletir sobre a importância da interação entre os contextos do país de emigração e de acolhida e da própria situação do imigrante para a compreensão de como é/deve ser o relacionamento entre imigrantes e sociedade de acolhida. Adicionalmente, Morokvasic ressalta uma dimensão extra que permite uma reflexão sobre a busca de melhores condições de vida efetivada pela imigração.

Os anos 1970 também marcam uma reflexão mais aprofundada sobre integração e o fenômeno da imigração temporária, representada especialmente através dos trabalhadores convidados (*guestworkers*), modalidade de imigração intensamente estimulada por países como França, Holanda e Inglaterra – que recebiam trabalhadores de suas colônias e ex-colônias –, assim como Alemanha, Áustria, Bélgica e Suíça – que estabeleceram convênios com diversos países europeus e vizinhos ao continente –, do final da II Guerra Mundial até aproximadamente a crise do petróleo de 1973. Esses programas previam sistemas de rotação e circularidade para os imigrantes, limitavam o período máximo de estadia dos imigrantes e davam preferência para o recrutamento de trabalhadores separadamente de suas famílias. O raciocínio sobre os programas de trabalhadores temporários naquela época, segundo Freeman (1995), é que eles trariam as vantagens da eficiência de alocação econômica, resolvendo a falta de mão de obra e levando ao aumento de produtividade, sem causar problemas distributivos, como, por exemplo, a necessidade de ampliar os serviços de saúde e educação (STRAUBHAAR, 1992; FREEMAN, 1995).

Stephen Castles é um dos autores que se debruçam detalhadamente sobre a situação dos imigrantes temporários e circulares desde os anos 1970 até a atualidade. Junto com Godula

Kosack, ele realiza uma pesquisa abrangente com relação à integração dos imigrantes nas sociedades de acolhida com um esforço comparativo para analisar o mercado de trabalho, educação, habitação, saúde, criminalidade e vida social dos imigrantes, além de preconceito e hostilidade contra os imigrantes, do ponto de vista da sociedade de acolhida, na Alemanha, na França, na Inglaterra e na Suíça (CASTLES; KOSACK, 1973). Com o estudo, os autores contribuíram com uma tendência de mudança de entendimento sobre os trabalhadores imigrantes temporários: as sociedades de acolhida começavam a prestar atenção nesse fenômeno social, e as discussões sobre direitos humanos e integração de imigrantes se tornariam proeminentes. É a partir desse momento que decisões judiciais garantem aos imigrantes os mesmos direitos – sociais, porém não políticos – dos cidadãos da sociedade de acolhida (JOPPKE, 1999, p. 70-71; FREEMAN, 2004, p. 956) e possibilitam, nos anos 1980, que a população dos países de acolhida se mobilize para modificar as condições de vida dos imigrantes: exclusão social, segmentação do mercado de trabalho, segregação residencial, alto índice de desemprego e pouco acesso à infraestrutura de educação e saúde (CASTLES, 2006, p. 743-744).

A frase de Max Frisch (1965) que diz que a Suíça “convocou mão de obra e chegaram pessoas” mostra a percepção de que os imigrantes terão um impacto maior na sociedade de acolhida do que inicialmente pensado, mas também que seus direitos e condições de vida deveriam ser garantidos de maneira igualitária. Utilizando especialmente a discussão sobre classe social, Castles e Kosack expõem que as diferenças das condições de vida dos trabalhadores imigrantes e dos trabalhadores da sociedade de acolhida nos quatro países são, com efeito, estruturais e, dessa maneira, permaneceriam ao longo do tempo, apontando os riscos que a situação inferiorizada dos imigrantes coloca para sua própria integração e, segundo os autores, para o desenvolvimento de uma consciência de classe comum entre ambos os grupos. Castles e Kosack são muito úteis por apontarem questões-chave de ordem prática para a integração de imigrantes que extrapolam os contextos nacionais. A reflexão que se pode fazer a partir de suas pesquisas é de que a garantia de direitos iguais para imigrantes e sociedade de acolhida seria suficiente para arrefecer as tensões entre os dois grupos (REX, 1974, p. 254). Ao contrário da conclusão desses autores, a questão da integração de imigrantes neste trabalho indica a importância do debate sobre direitos e concepções de direitos entre os dois grupos para a criação de um sistema que ofereça o reconhecimento legal das demandas dos imigrantes.

Até este ponto, a literatura sobre integração de imigrantes tinha focado pouco na reflexão da experiência individual do imigrante e raramente utilizado a visão do imigrante

como ponto de partida para discussões. Além disso, tinha deixado para segundo plano uma reflexão mais aprofundada sobre as consequências da imigração nos países de emigração. Ao escrever sobre a imigração argelina para a França, Sayad (1998) reforça a existência de paradoxos inerentes à condição de imigrante: o imigrante é ao mesmo tempo um emigrante; a imigração inicialmente é provisória, mas muitas vezes se verifica permanente posteriormente; e o imigrante é visto como um trabalhador e, por consequência, politicamente neutro, porém sua presença e seu impacto também o caracterizam como um sujeito com grandes implicações políticas. Esses paradoxos são reforçados por ilusões, acreditados e difundidos por sociedade de acolhida e imigrantes ao mesmo tempo. Tudo isso se soma para provocar a “dupla ausência” do imigrante, que não estaria presente nem no país de acolhida nem em seu país de emigração (SAYAD, 1998, p. 74).

Sayad realiza um extenso debate sobre os conceitos relacionados à integração de imigrantes e o “peso” dos sentidos de cada um deles. Ele retoma a proximidade entre os conceitos de assimilação e colonização: nas colônias, a população nativa e os indígenas são aqueles que deveriam ser assimilados pela cultura metropolitana,³² e, posteriormente, a situação se inverte e os imigrantes vindos da colônia devem ser assimilados à cultura do país de acolhida (especialmente na França), revelando o monopólio e o “imperialismo” da noção de universalismo cultural pelas culturas europeias (SAYAD, 2004, p. 219). A assimilação para o autor se desdobra em um esforço de apagamento das características que remetem ao estigma do imigrante como grupo, especialmente focando no corpo (feições, cor de pele e cabelo, sotaque, vestuário, estilos de vida, etc.), ao mesmo tempo que há uma imitação das características emblemáticas daqueles com quem se deseja assimilar (p. 287). Por sua vez, o autor reflete que a integração é um esforço anônimo, subterrâneo e quase invisível, composto por pequenos detalhes que se acumulam cotidianamente “como se nada estivesse acontecendo” e que constituem, em oposição, mudanças duradouras. Para Sayad, o elemento mais importante da integração é o fato de ser um processo que pode, no máximo, ser observado, e o autor acredita ser incerto que a integração possa ser orientada ou deliberadamente encorajada de alguma forma. Além disso, ele lembra que a integração não deve ser vista como um processo harmonioso ou isento de conflitos (p. 216).

O trabalho de Sayad é bastante útil para os conceitos desenvolvidos nesta pesquisa, especialmente para as noções de reconhecimento legal e social como parte de um

³² Dada a violência do processo colonizatório, os conceitos de assimilação e de integração de comunidades indígenas carrega uma conotação negativa, como demarcado por Park e Burgess (1921). Agradeço a Isadora Steffens por chamar atenção para essa questão.

processo de negociação entre populações imigrantes e de acolhida. Há aqui também um esforço para desconstruir a forma como a integração é compreendida como um processo conciliatório que “idealiza a história das ‘integrações’ passadas que já foram realizadas e, correspondentemente, ‘denigre’ a história dos conflitos presentes” (SAYAD, 2004, p. 216-217), com o fim de ressaltar a necessidade de discussão pública sobre a integração de imigrantes. É com base nesse aspecto público da discussão de integração de imigrantes que compreendo que a integração possa ser objeto de políticas públicas, ao contrário do que defende Sayad, ainda que o processo individual de integração seja “o *efeito colateral* de ações tomadas para objetivos diferentes” (SAYAD, 2004, p. 223, grifo do original).

Acompanhando o debate sobre a globalização após os anos 1980, as correntes contemporâneas sobre imigração começaram a se posicionar de acordo com os desafios que a imigração poderia representar para os conceitos de soberania e cidadania nacionais. Dessa maneira, discute-se que a estratégia de integração de imigrantes depende da forma de ingresso e de participação dentro da comunidade de cidadãos. Um conceito de cidadania baseado em ideais comunitaristas defende que a criação de laços de responsabilidade mútua e de concepções de bem comum é possível por meio do processo social de construção de uma comunidade política em torno de história, cultura, língua e território comuns (BELLAMY; WARLEIGH-LACK, 1998, p. 459). Assim, os indivíduos conseguem estabelecer quem são os detentores dos direitos e como esses direitos devem ser promovidos, e consolida-se o compromisso desses indivíduos, estabelecendo-se uma relação com a organização política – o Estado nacional – que garante a produção e a distribuição dos bens públicos. Um segundo conceito, de cidadania cosmopolita, reforça as obrigações morais dos indivíduos com todos os outros, baseadas na existência de laços que criam uma comunidade humana, anterior à nacionalidade. Esse ideal kantiano de cidadania universal baseia-se mais na existência de laços de solidariedade entre todos os humanos do que na existência de um governo mundial (LINKLATER, 1998).

As tensões criadas pelo debate de pertencimento e inclusão de imigrantes dentro das comunidades nacionais é o objeto das pesquisas de Joppke (1999), que reconhece na diversificação étnica promovida pela imigração uma provocação ao conceito moderno de nacionalidade (comunitarista), para o qual comunidades políticas e culturais devem ser congruentes. Para o autor, nos EUA, entre 1890 e 1960, as políticas de integração seguiram inicialmente um modelo tradicional, no qual os imigrantes eram estrangeiros (*aliens*) ou transgressores, e seus direitos eram concedidos (e removidos) nas condições em que os países

entendiam como cabíveis, como expressão de um conceito de “soberania forte” (JOPPKE, 1999, p. 45). Posteriormente, o modelo comunitário de integração ofereceu aos imigrantes direitos progressivamente maiores de acordo com uma maior identificação com a sociedade de acolhida (p. 45). Finalmente, depois de 1980, as políticas multiculturalistas ofereceram a possibilidade de manutenção das diferenças culturais (p. 7). Joppke faz uma contribuição interessante ao sugerir que a integração também está relacionada com a política de controle de imigrantes (p. 141). Por um lado, as políticas de integração restritivas são utilizadas para facilitar o controle de imigrantes e diminuir os incentivos para a permanência de imigrantes indocumentados, e, por outro, algumas políticas de integração expansivas para grupos específicos criam condições para diminuir o controle sobre imigrantes, como mostra a experiência dos Acordos de Schengen, por exemplo.

Na mesma linha de Joppke, os anos 1990 e 2000 viram a emergência de diversos estudos sobre os modelos nacionais de integração de imigrantes – Rogers Brubaker (1992) introduziu o conceito que foi analisado também por Penninx *et al.* (2004) e Koopmans *et al.* (2005), entre outros. Populariza-se a ideia da Inglaterra como um exemplo de política multiculturalista para a integração de imigrantes, da França como o reduto das políticas assimilacionistas (muitas vezes consideradas ultrapassadas ou conservadoras), do Canadá ou dos EUA como exemplos de políticas integracionistas (consideradas comuns em países formados por imigração), ou da Alemanha como um país que opta por uma noção de cidadania intimamente ligada com o elemento cultural e hereditário, inclusive mantendo uma noção restrita de *jus sanguinis* para a cidadania ao nascimento até 2005.³³

Brubaker pode ser considerado um dos fundadores desse grupo de pesquisas, e, analisando as mudanças das perspectivas sobre a imigração na França, na Alemanha e nos EUA, descreve a assimilação como um processo que “designa uma direção de mudança e não especificamente um grau de similaridade” (BRUBAKER, 2001, p. 534) e sugere a mudança de um sentido “transitivo” para assimilação, em que as populações imigrantes são objetos moldáveis e fundíveis, para um sentido “intransitivo”, em que as populações imigrantes são sujeitos ativos para sua assimilação (p. 542).

Os estudos sobre integração também vão conectar cidadania e integração de imigrantes com a participação política e social de imigrantes como indivíduos e como grupos. Yasemin Soysal (1997, p. 510) argumenta que a participação em um espaço público

³³ Para uma descrição das mudanças legislativas da *Aufenthaltsgesetz* da Alemanha em 2005, vide LEÃO, 2012, p. 62-64.

compartilhado entre sociedade de acolhida e grupos imigrantes, com a interação e a mobilização de grupos sociais, é de grande importância para o exercício da cidadania. A autora aponta que o conceito de cidadania deve incorporar as mudanças trazidas pelos desafios apresentados por mobilizações não convencionais, realizadas por atores emergentes que entrecruzam as fronteiras do Estado-nação (p. 522).

Em uma revisão crítica sobre as políticas de integração e as pesquisas acadêmicas sobre o tema, Adrian Favell descreve sua preocupação com a inconsistência dos modelos nacionais de integração de imigrantes e a impossibilidade de apreendê-los de maneira uniforme e completamente coerente:

o que deve ser perguntado primeiro é como e por que este aglomerado diverso de políticas de Estado, leis, iniciativas locais e predisposições sociais – que podem ser implementadas por muitos agentes em diferentes níveis – chega a ser pensado como uma estratégia geral ou uma política de integração de um Estado-nação como unidade. Quem ou o que está integrando a quem e com o quê? Isso não é de maneira nenhuma uma pergunta óbvia, a menos que nós consideremos, como muitos cientistas sociais fazem, que *o Estado e uma Sociedade* são o pano de fundo não problematizados e incontestes desses debates e processos (FAVELL, 2001, p. 351, grifo do original).

É importante notar que, no próximo capítulo, no momento em que descrevo políticas públicas referentes às diferentes opções de integração de imigrantes, não estou sugerindo que elas possam ser coerentes no momento de sua implementação. O exercício é, de um ponto de vista teórico e a partir da observação de políticas existentes, esclarecer quais seriam as opções políticas correspondentes às opções para integração de imigrantes nas perspectivas apresentadas neste trabalho. O exercício facilita observar, como será possível nos capítulos seguintes, que as políticas públicas de integração não são totalmente coerentes em todos os níveis de governo nem em todas as políticas públicas formuladas em um mesmo órgão.³⁴

Retomando a perspectiva mais individual da integração, Berry (1997; 2011) faz uma reflexão sobre as estratégias desenvolvidas por grupos imigrantes e grupos dominantes na sociedade de acolhida. O autor lembra a importância de diferenciar o processo de aculturação experimentado pelo grupo cultural do processo vivido individualmente por cada

³⁴ Esse exercício é baseado nas propostas de Christophe Bertossi e Jan Willem Duyvendak (2012, p. 244-245) para a utilização de modelos de políticas de integração em pesquisa comparativa. Os dois autores organizaram um volume do periódico *Comparative European Politics* (v. 10, n. 3, 2012) para debater criticamente a utilização dos modelos nacionais de políticas de integração e, como conclusão, sugerem que existe certa coerência entre as políticas de integração ao longo de linhas nacionais, mas também uma dinâmica criada por esquemas e enquadramentos concorrentes que deve ser reconhecida e devidamente analisada nas pesquisas sobre os temas.

imigrante, “primeiro, para examinar a relação sistemática entre essas duas variáveis; e segundo, porque nem todos os indivíduos participam da mesma maneira na aculturação experimentada por seus grupos” (BERRY, 1997, p. 7). O esquema de Berry analisa as preferências de grupos imigrantes e grupos na sociedade de acolhida com relação ao valor de manter ou não manter suas características identitárias e com relação a manter contatos entre os diferentes grupos culturais dentro de uma sociedade. Assim, surgem também quatro estratégias principais para o grupo imigrante (estratégia superior) e quatro para os grupos dominantes (estratégia inferior), como mostrado no Quadro 2.1, abaixo:

Quadro 2.1 – Preferências de grupos imigrantes e da sociedade de acolhida para relacionamentos interculturais

	Valoriza a manutenção da identidade cultural	Não valoriza a manutenção da identidade cultural
Valoriza o relacionamento entre os grupos culturais	Integração	Assimilação
	Multiculturalismo	<i>Melting pot</i>
Não valoriza o relacionamento entre os grupos culturais	Separação	Marginalização
	Segregação	Exclusão

Fonte: BERRY, 2011.

Do ponto de vista psicológico individual do imigrante, Berry (1997, p. 24) relata alguns elementos que tornam certas estratégias mais positivas e menos estressantes, como a predisposição para mútua acomodação entre imigrantes e sociedade de acolhida, a presença de atitudes positivas entre os grupos culturais, a valorização do relacionamento intercultural e o envolvimento do imigrante em mais de uma comunidade cultural, com a possibilidade de acesso a um sistema de suporte psicológico em mais de uma delas. Por outro lado, elementos que são negativos e aumentam o estresse e a dificuldade de relacionamento entre grupos são a necessidade de recusar práticas e elementos culturais (*culture shedding*), a separação e a rejeição pelo grupo cultural dominante (ou sentimentos recíprocos de separação e rejeição). O autor ainda descreve que a redução do estresse do relacionamento intercultural pode ser realizada de maneira individual com o grupo imigrante, por meio de informações sobre a cultura de acolhida e da possibilidade de participação nas instituições nacionais (sistemas de educação, trabalho e judicial), como também pode ser realizada de maneira geral no país de acolhida e seus grupos, por meio de políticas que: não forcem a recusa de práticas culturais

(*culture shedding*); que dificultem a formação de guetos; e que utilizem o sistema de educação pública para evidenciar os benefícios do pluralismo e os custos sociais e pessoais do preconceito e da discriminação (BERRY, 1997, p. 28). Os módulos de informação cívica oferecidos aos imigrantes em cursos de integração correspondem muitas vezes a esse esforço de informar sobre a cultura de acolhida descrito por Berry.

O autor realça que o processo de relacionamento intercultural (aculturação) implica acomodação mútua e custos para a sociedade de acolhida, como a reforma do sistema educacional e dos serviços de saúde, mas que os custos de optar por estratégias de segregação e marginalização são ainda maiores (BERRY, 1997, p. 29). Pode-se discutir, porém, que além de serem elementos culturais e preferências de um determinado grupo, a valorização da identidade cultural ou o relacionamento entre culturas não são estáticas, mas relacionais, surgidas da interação entre grupos culturais diferentes, como sugerido pela literatura de imigração e cidadania e pela literatura que critica o elemento racial dos controles de fronteira. Ou seja, a sociedade de acolhida estaria mais disposta a pagar os custos de acomodação para alguns grupos imigrantes, cuja integração é considerada mais fácil ou mais viável, do que para outros, cuja integração é vista como problemática.

Em uma análise que mescla elementos psicológicos e sociológicos, Oliveira (2012) investiga como a percepção de alteridade pode influenciar nos processos de integração de imigrantes. Os exemplos que a autora analisa sobre os brasileiros emigrados no Japão e nos EUA nos ajudam a aprofundar e atualizar a discussão de dois elementos que já haviam sido abordados em discussões anteriores: como a identidade imigrante e sua forma de integração está intimamente ligada com as formas como os grupos imigrantes são percebidos e as múltiplas identidades desses grupos. No caso dos brasileiros emigrados para o Japão – a maioria deles descendentes de japoneses –, percebe-se uma negociação entre ter uma identidade imigrante no Brasil, onde o indivíduo nasceu e onde é cidadão, mas é considerado “japonês”, e, ao mesmo tempo, ser percebido como brasileiro no Japão e, acima de tudo, perceber a si próprio como “brasileiro” naquele país. A autora também identifica que existem duas principais experiências de emigrantes brasileiros nos EUA: emigrantes provenientes de classe baixa, frequentemente em estadia irregular no país e ocupando postos de trabalho de baixa renda; e emigrantes provenientes de classe alta, com situação regularizada e que migram para ocupar postos de trabalho de alta renda similares ou melhores do que os que ocupavam no Brasil. Oliveira descreve a “clivagem de classes” que esse panorama impõe aos emigrados e como as relações que serão estabelecidas com a sociedade de acolhida

acompanham essa divisão de classes. Oliveira (2012, p. 106) conclui que “contextos diversos viabilizam, revelam e tramam estratégias [de identidade] diversas”, e sua pesquisa permite ressaltar o papel da “alteridade refletida” para o processo de integração de imigrantes.

Nos anos 2000, duas correntes da literatura sobre imigração ganham mais força e causam repercussões para os estudos de integração de imigrantes: a tendência crescente de securitização da imigração e as ligações entre os movimentos migratórios e o desenvolvimento econômico e social. Desde os anos 1990, a chamada Escola de Copenhague (*vide* BUZAN, 1991; WAEVER *et al.*, 1993) discute a associação entre imigração e conflito, e, especialmente a partir dos ataques terroristas nos EUA em setembro de 2001, aumenta-se a centralidade dos estudos sobre a conexão entre integração de imigrantes (mais especificamente, a falha dela) e questões securitárias, acompanhando uma tendência dos discursos políticos e na esfera pública.

Alexseev (2006) discute a percepção da sociedade de acolhida sobre elementos do relacionamento intercultural que causam um “dilema securitário da imigração” e, portanto, vão atuar para que a população tenha uma percepção negativa sobre a imigração e defenda políticas mais restritivas na tentativa de diminuir a chegada de imigrantes. Esses dilemas securitários são relacionados com: uma sensação de anarquia emergente; uma percepção ambígua sobre a intenção dos imigrantes em se fixarem naquele local; e a percepção sobre a coesão interna do grupo de imigrantes e sobre as diferenças de cultura entre os grupos da sociedade de acolhida e os grupos imigrantes (por exemplo, a percepção de que os imigrantes são distintos, distantes da sociedade de acolhida e homogêneos entre si). O autor discute o descompasso entre a percepção da sociedade de acolhida sobre a integração de imigrantes e as experiências com grupos imigrantes (ALEXSEEV, 2006, p. 19-20), motivo pelo qual os locais com piores percepções sobre os imigrantes são exatamente aqueles nos quais a população imigrante é menor e é pequena a possibilidade de contato direto entre indivíduos da sociedade de acolhida e imigrantes. Além disso, Alexseev encontra dados que possibilitam reconhecer um “dilema securitário e de assimilação”, com uma situação de dupla perda para os imigrantes: se estes realizam esforços para se integrar na comunidade local, a comunidade local poderia interpretar esses esforços como uma tentativa de ganhar poder e influência às custas da sociedade de acolhida; porém, se os imigrantes não realizam esforços para se integrar, eles são percebidos como intransigentes, distantes e desleais (p. 215-216).

Em outra corrente que se desenvolveu nos últimos anos, as pesquisas sobre as ligações entre desenvolvimento social e econômico e imigração mostram que não há uma

ligação direta ou clara entre ambos e, de certa maneira, pavimentaram o caminho para os estudos sobre integração de imigrantes e urbanização, trazendo os estudos de integração de imigrantes para o nível municipal. Douglas S. Massey (1988; 2009), por exemplo, discute que não é possível demonstrar uma conexão linear entre subdesenvolvimento econômico no país de emigração e os fluxos migratórios de saída, e encontra indícios de que as transformações no ambiente rural causadas pelo crescimento econômico em países subdesenvolvidos incrementam a emigração no curto prazo. Da mesma maneira como os trabalhadores rurais se mudam para grandes cidades dentro de seu próprio país, eles também podem buscar cidades em outros países para viver. Já Robert Lucas (2005) apresenta um contra-argumento, mostrando que essa situação ocorre somente nos países no extremo inferior dos índices de desenvolvimento econômico e social, onde as cidades para as quais os trabalhadores rurais poderiam se mudar não têm estrutura adequada para receber a nova leva de moradores. Ao mesmo tempo, Lucas observa que as políticas econômicas nos países de acolhida são responsáveis pela atração de imigrantes, na medida em que medidas econômicas protecionistas aumentam a demanda por trabalhadores, notadamente, trabalhadores sem necessidade de qualificação, ou restringem a importação de produtos de outros países, criando maior necessidade de produção local. Assim, pode-se argumentar que as medidas protecionistas tomadas no contexto da crise econômica nos países desenvolvidos desde 2008 contribuíram para a atração de imigrantes, mesmo com a situação econômica estagnada ou retrocedendo nesses países. Por um lado, esses estudos desmentem uma percepção de que o desenvolvimento econômico nos países de emigração terminaria com os fluxos migratórios e ressaltam a necessidade de manutenção contínua de políticas de integração de imigrantes. Por outro, criam uma conexão com os estudos de urbanização, trazendo mais atenção ao papel das políticas urbanas e municipais para a integração de imigrantes.

2.2 Formas de integração de imigrantes

Ao longo deste capítulo, mobilizei as principais discussões sobre integração de imigrantes para a construção do conceito que será utilizado nesta pesquisa. Portanto, integração de imigrantes se refere aos processos culturais e sociais que definem os modos de relacionamento que a sociedade de acolhida escolhe para se relacionar com os grupos de imigrantes. Esse processo é longo, assimétrico e não ocorre no mesmo sentido para todos, porque é composto pela soma de experiências pessoais e expectativas criadas sobre como esse relacionamento deve ser e as experiências dos grupos aos quais o imigrante pertence. Por esse

motivo, a integração ocorre de maneira paralela individual e coletivamente com/entre os diferentes grupos sociais de imigrantes e sociedade de acolhida, que, por sua vez, são formados a partir de diferentes características, dentre as quais a nacionalidade é apenas uma, somando-se a gênero, classe social, religião, relações coloniais e muitas outras. Parte do processo de integração compreende a negociação entre os valores e os costumes do imigrante e da sociedade de acolhida, o que gera sentimentos de desajuste e sofrimento para ambos e cuja profundidade de mudanças será diferente para cada pessoa de acordo com elementos psicológicos, mas também de acordo com o apoio e as redes de socialização das quais ela participa. Essa negociação modifica também o relacionamento e a identificação do imigrante com a sociedade do país de emigração (sendo essa uma das redes de socialização que o imigrante pode acessar em diferentes medidas). Além de seus elementos psicológicos e sociais, a integração também tem repercussões econômicas e no desenvolvimento em diferentes partes do mundo. Por fim, é um processo que não pode ser completamente guiado, mas que pode ser facilitado por meio de escolhas políticas e sociais, e é por meio dessas escolhas que um caminho preferencial para o relacionamento é expresso pela sociedade de acolhida (e, no caso de participação dos imigrantes, por eles próprios também).

Esse conceito longo e complexo será apresentado em elementos mais concretos nesta seção e nos próximos capítulos.

Para começar a organizar as formas como a integração pode ser expressa, vou utilizar as classificações de Berry (2011), de Castles e Kosack (1973), de Castles (1995) e de Michael Alexander (2003), assim como a de Peter R. Demant (2009), que propõe uma tipologia para auxiliar a definir as percepções sobre a convivência de grupos diferentes dentro de uma mesma comunidade política. Segundo Demant, é possível uma classificação em torno de duas características principais: a preferência pela convivência ou não de culturas diferentes em um mesmo espaço e a possibilidade e tendência de grupos multiculturais em modificar suas identidades culturais. As pessoas podem preferir a convivência de um ou poucos e semelhantes grupos, culminando em uma sociedade mais coesa (monismo cultural), ou a convivência de vários grupos, forjando uma sociedade mais diversa (pluralismo cultural). No outro espectro, podem defender que a identidade cultural seja essencialmente imutável (essencialismo cultural) ou que exista a possibilidade de mescla de elementos entre culturas (evolucionismo cultural).

Do cruzamento dessas duas dimensões, surgem quatro vias principais para lidar culturalmente com os grupos imigrantes:

- sociedades “monistas-essencialistas” preferem pouca diversidade cultural e não acreditam na mudança dos valores culturais, adotando uma posição de *rejeicionismo* e preferindo políticas para barrar a entrada de imigrantes;
- “monistas-evolucionistas” também preferem a convivência com grupos semelhantes culturalmente, mas acreditam que os valores culturais podem ser modificados. Eles adotam uma posição *assimilacionista*, na qual políticas são construídas para assimilar os imigrantes à cultura nativa;
- “pluralistas-essencialistas” admitem a convivência de grupos culturalmente diversos, mas não acreditam na possibilidade de mudança dos valores culturais, preferem políticas *multiculturalistas*, criando estruturas para garantir a autonomia e a diferenciação dos diversos grupos;
- os “pluralistas-evolucionistas” admitem a convivência de diversos grupos culturais e defendem a possibilidade de mudança de seus valores, adotando uma postura *integracionista*, com a criação de uma nova cultura coletiva a partir de elementos da cultura nativa e imigrante.

Emmanuel Todd (1994) também reconhece um padrão semelhante para a integração de imigrantes. Ele identifica tipos diferentes de organização social que vão determinar preferências por modos diversos de integração de imigrantes nas sociedades contemporâneas. O autor defende que a organização familiar influencia a organização social de uma comunidade e cria sociedades universalistas, que admitem a extensão da cidadania para diferentes pessoas (como a França, a Rússia, a China e o Mundo Árabe), ou diferencialistas, para as quais a cidadania é um conceito fechado e não extensível (como a Inglaterra, o Japão e os EUA).³⁵ A classificação proposta aqui também guarda similaridades com as categorias propostas por Castles (1995) a partir da forma como os países historicamente definiram sua identidade de exclusão diferencial (identidade baseada em elementos étnicos), assimilacionismo (pertencimento a uma comunidade política e cultural) e pluralismo (identidade baseada em um pluralismo a partir da imigração).

³⁵ Todd (1994) identifica dois tipos principais de organização familiar a partir da forma simétrica ou assimétrica para definir a divisão da herança: famílias nuclear-igualitárias, nas quais todos os filhos (em alguns casos somente os filhos do sexo masculino) dividem a herança; e famílias troncais, nas quais somente um dos filhos (comumente a/o primogênita/o) recebem toda a herança. A partir desses dois tipos familiares, Todd argumenta que se desenvolve a organização de sociedades universalistas, que admitem o princípio de igualdade entre povos diferentes com maior facilidade e estão mais abertas para que imigrantes obtenham a cidadania do país, e sociedades diferencialistas, para as quais a percepção de assimetria é transposta para o relacionamento entre povos de culturas diferentes e na qual a cidadania tende a ser reservada para grupos similares etnicamente aos da sociedade de acolhida.

Retomando o argumento de Sayad (2004), que acredita ser incerto que a integração de imigrantes possa ser orientada ou deliberadamente encorajada de alguma forma, é necessário também incluir o nível de intervencionismo proposto pelas políticas de integração de imigrantes em nossas considerações. Ilke Adam (2013b) descreve que, além de variar no conteúdo e na proposta de integração, as políticas de integração de imigrantes variam em um espectro entre o intervencionismo e o *laissez-faire*, o que igualmente demonstra tanto uma opção de política quanto uma visão sobre a sociedade e sobre o relacionamento com grupos imigrantes. Adicionando uma dimensão para os estudos de políticas públicas em integração de imigrantes, Adam (2013b, p. 35-41) argumenta que, além de um eixo de conteúdo focado na direção que as políticas devem tomar (se multiculturalistas ou se assimilacionistas), há uma grande importância em identificar o grau de intervencionismo das políticas de integração. A autora se interessa em compreender, portanto, a extensão da ação governamental sobre os aspectos sociais e culturais da integração e para promover a homogeneidade cultural (assimilacionismo) ou a diversidade cultural (multiculturalismo).

Ao longo deste capítulo, expus os principais aspectos abordados pelos conceitos de integração de imigrantes e algumas maneiras como seria possível organizar e endereçar o tema. Antes de passar para o tema de como as diferentes formas de integração de imigrantes poderiam ser expressas em políticas públicas, gostaria de apresentar o contexto em que argumento que a integração ocorre atualmente.

Um dos aspectos que perpassam todos os pontos da discussão de integração de imigrantes é o conceito de cidadania. Como é possível observar, nesta pesquisa, trabalho com diferentes dimensões da cidadania: a dimensão formal é representada pelo laço jurídico criado entre o cidadão e o Estado; a dimensão substancial é aquela representada pelos direitos civis, sociais, políticos e culturais que advêm desse laço jurídico; a dimensão moral abrange o conjunto de comportamentos considerados adequados em uma sociedade (conectado ao conceito de *habitus*); e a dimensão identitária representa uma forma de identificação com o Estado ao qual o cidadão pertence (VAN PUymbROECK; VAN DE POL; OOSTERLYNCK, 2016, p. 102).

Argumento aqui, com o apoio das discussões realizadas por Andreas Wimmer e Nina Glick Schiller, que o conceito moderno de cidadania nas dimensões explicitadas acima – mas principalmente o estatuto de igualdade de direitos perante a lei representada pela dimensão substancial da cidadania – está intimamente conectado com os conceitos: de democracia, ou seja, poder político soberano exercido pelo povo; de segurança social,

estabelecida pelo contrato de solidariedade e obrigações mútuas em uma sociedade; e de nacionalidade, através dos laços criados pelo compartilhamento de uma história, cultura, etnia, etc. (WIMMER; SCHILLER, 2002, p. 308). De forma concreta, considero que, em democracias liberais, o conceito de segurança social será importante para auxiliar a definir quem são os grupos que participarão da comunidade de cidadãos (terão acesso a direitos) e faz parte de um debate político e público. Atualmente, esse debate de cidadania e segurança social é maiormente realizado em conexão com o conceito de nacionalidade, ou seja, a posição padrão é de que nacionais (aqueles unidos por história e cultura, etc.) de um país terão acesso aos direitos daquela comunidade, em consonância com a forma como esses direitos foram construídos em primeiro lugar. Um grande problema desse debate é possibilitar que o caminho inverso também seja válido, e, assim, busca-se proteger língua, história e cultura por meio da restrição de acesso à nacionalidade. Por consequência, limita-se também o acesso dos imigrantes a direitos e à segurança social. Um dos exercícios a serem feitos nesta pesquisa é demonstrar as consequências negativas dessa limitação de direitos (reconhecimento legal) e de segurança social (estima social) para o relacionamento entre imigrantes e sociedade de acolhida.

Minha intenção é contribuir com alguns motivos para realizar a desconexão entre acesso a direitos e nacionalidade e redirecionar o debate sobre cidadania para que ele seja mais compatível com as características de uma democracia liberal de igualdade, liberdade e participação dos concernidos nas decisões políticas. Não é o objetivo central desta pesquisa, mas argumento que a “preservação” da nacionalidade e de sua identidade não é feita de maneira eficaz através da limitação de cidadania, e, caso essa identidade compreenda valores democráticos e liberais, ressalta-se a contradição entre esses valores e a limitação de acesso a direitos a grupos de imigrantes residentes no país.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES

O campo da formação das políticas públicas por muitos anos foi visto unicamente como o reduto dos funcionários técnicos e da formulação de políticas insuladas do cotidiano político, informando e gerando ações técnicas na busca por solucionar problemas. Porém, o foco na solução de problemas acaba por colocar em segundo plano dois elementos das políticas públicas para os quais volto o olhar nesta pesquisa: (a) o momento de formação das preferências dos atores políticos envolvidos na criação de políticas públicas; e (b) o efeito das políticas para o relacionamento entre sujeito e objeto das políticas públicas, incluindo as consequências para as preferências dos atores políticos. É sob essa perspectiva que os estudos de políticas públicas são utilizados nesta pesquisa. Na discussão que se segue nesta seção pretendo esclarecer, de maneira teórica, quais são as opções de políticas públicas de integração de imigrantes (a), e, na seção “As políticas públicas de integração de imigrantes”, como seus diferentes elementos vão definir o processo de integração (b). No capítulo 4 vou apresentar o momento de formação das preferências para as políticas de integração de imigrantes em Bruxelas e São Paulo, e no capítulo 5 vou discutir alguns efeitos dessas políticas na integração de grupos imigrantes.

Com relação aos estudos de políticas públicas, Robert Goodin, Martin Rein e Michael Moran (2006, p. 5) sugerem que os “estudos de políticas públicas [...] são trabalhos acadêmicos que procuram fazer o trabalho político real: contribuir para a melhoria da vida, oferecendo algo de que os atores políticos podem se apropriar e utilizar”. No caso desta pesquisa em especial, estou mais interessado em esclarecer informações sobre o que está implícito nas escolhas de políticas públicas sobre integração de imigrantes do que em prescrever e dar conselhos sobre uma política pública específica, ao contrário do que sugerem Goodin, Rein e Moran. Mesmo assim, há um forte valor normativo no presente estudo, focado na possibilidade de realização dos direitos humanos dos imigrantes por meio de determinadas políticas públicas.

Para ressaltar o momento da formação de preferências dos atores políticos, conecto o conceito de políticas públicas utilizado neste trabalho com o “modelo de duas vias” de Jürgen Habermas (1997) e com o conceito de *habitus* de Pierre Bourdieu (2006). Com esses dois conceitos, visio ressaltar: (a) os processos e atores relacionados com a produção de políticas públicas de integração de imigrantes; (b) os entendimentos sociais que são escolhidos para ser representados ou não; e (c) as formas de integração que são privilegiadas por essas políticas (DRYZEK, 2006, p. 200).

Como já mencionado no capítulo 2, Blumer ressalta que os problemas sociais são construídos coletivamente e sugere que se identifique o seu surgimento como problema, os

debates nele contidos e os processos de definição de resoluções envolvidos. O autor sugere cinco estágios para a análise de problemas sociais: “(1) a emergência de um problema social, (2) a legitimação do problema, (3) a mobilização da ação em relação ao problema, (4) a formação de um plano oficial de ação, e (5) a transformação do plano oficial em uma implementação empírica” (BLUMER, 1971, p. 301). Enquanto o capítulo anterior abordou os estágios 1 e 2, este capítulo está focado em esclarecer o quarto e o quinto estágios, especialmente no que concerne à forma como os entendimentos sobre imigração e imigrantes são expressos nas políticas públicas. O capítulo 4 vai novamente abordar os estágios 3, 4 e 5 nas políticas de Bruxelas e São Paulo.

Em Bourdieu, o *habitus* é um “sistema de estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, ou seja, princípios que geram e organizam as práticas e representações” (BOURDIEU, 2006, p. 53), e que será expresso em uma série de gostos, preferências e ações. Isso quer dizer que as preferências são formadas com base em princípios anteriores, que indicam e limitam as opções disponíveis para uma ação. Pode-se supor que os esquemas interpretativos do *habitus* igualmente influenciarão na questão das políticas públicas de integração de imigrantes, especialmente por ser essa uma questão diretamente ligada com a identidade de grupo e individual. Assim, as escolhas por políticas de integração são determinadas pelas preferências das sociedades de acolhida, mas as próprias políticas escolhidas também vão influenciar as preferências sociais, ou mesmo criar novas preferências na sociedade de acolhida.

Já para Habermas, o modelo de duas vias (*two-track model*) sugere que as discussões introduzidas pelos meios de comunicação de massa são elas próprias fonte de informação sobre as demandas sociais para os governantes. Atualmente, o sistema de comunicação de massa se tornou o espaço principal para atores políticos se comunicarem com os cidadãos nas democracias contemporâneas, com ambos os grupos recebendo e fornecendo informações por meio da mídia. Cidadãos definem suas preferências políticas com base na informação publicada em jornais, na televisão e na internet, e, por meio de eleições periódicas, convertem essas preferências em poder político, escolhendo governantes e políticas que poderiam levar adiante suas preferências políticas. Da mesma maneira, atores políticos apresentam suas visões de mundo para cidadãos, obtêm publicidade para suas ações e também recebem informações sobre as preferências políticas dos cidadãos através dos meios de comunicação de massa. Responder adequadamente a essas preferências auxilia os governantes a serem eleitos ou a se manterem em seus atuais cargos (HABERMAS, 1997).

Ao aliar esses dois conceitos, pretendo realçar características principais das políticas públicas dentro desta pesquisa: (a) que as políticas públicas estão embasadas nos entendimentos culturais correntes sobre o que deve ser a integração de imigrantes e que elas ajudam a redesenhar esses mesmos entendimentos; e também que (b) os meios de comunicação de massa são ambientes centrais para que os cidadãos se informem sobre a integração de imigrantes e sobre as políticas de integração e formem suas preferências políticas, e ainda para que governantes se informem e tomem as decisões de políticas públicas concernentes ao tema.

Nossa proposta é analisar o “o quê”, o “quando” e o “como” das políticas de integração de imigrantes e focar nos “muitos” públicos das políticas públicas que são criados pelos “poucos” que formam a elite política (LASSWELL, 1936). Especificamente no caso das políticas de integração de imigrantes, a formação de preferências dos atores políticos passa por um processo diferente das políticas públicas cujo objeto é o cidadão nacional, especialmente pelas especificidades relacionadas à identidade e à associação com a comunidade nacional que os imigrantes representam. Da mesma maneira, um dos efeitos mais marcantes das políticas de integração de imigrantes é que elas definem *quem é o imigrante* com quem a política se relaciona e também *quais serão os problemas a serem enfrentados*. Por exclusão, as políticas públicas de integração definem *quem não é considerado pelas políticas de integração de imigrantes e quais problemas não serão endereçados*.

Neste capítulo, exploro as formas como as políticas públicas podem endereçar a integração de imigrantes e explico o entendimento sobre algumas formas através das quais as políticas públicas estabelecem o relacionamento da sociedade de acolhida com os grupos imigrantes. No capítulo 5, apresento o desenvolvimento das políticas de integração de imigrantes em Bruxelas e em São Paulo, focando na apresentação dos elementos descritos no parágrafo acima (quem são/não são os imigrantes e quais são/não são os problemas) e realizo quatro discussões relacionadas especificamente com as políticas públicas de integração de imigrantes e as questões de reconhecimento legal e de estima social: a questão da visibilidade e da invisibilidade de imigrantes; a discussão sobre as formas de participação social na formulação de políticas de integração; uma discussão sobre os movimentos sociais de imigrantes; e a discussão de universalismo e relativismo cultural – todas relacionadas com a questão do reconhecimento legal; e as questões de discriminação e marginalização – relacionadas com a estima social de grupos imigrantes.

3.1 As políticas públicas de integração de imigrantes

Como apresentado na Introdução, os tópicos que compõem o objeto principal das políticas públicas de integração de imigrantes, de acordo com os objetivos desta pesquisa, são:

- a. direitos e liberdades civis: liberdade individual, segurança, proteção da lei, igualdade perante o sistema judicial;
- b. residência e vida em família: análise do processo de pedido de residência, direito à família, à propriedade, condições para reunião familiar para o imigrante temporário ou permanente;
- c. cidadania e naturalização: aquisição de cidadania por *jus soli* ou *jus sanguinis*, processo de pedido de naturalização e aquisição de cidadania, direitos para o naturalizado, condições para reunião familiar para o naturalizado;
- d. saúde: acesso ao sistema de saúde, não discriminação no atendimento;
- e. educação e cultura: acesso ao sistema de ensino, não discriminação no atendimento, educação da língua e da cultura de acolhida e imigrante, liberdade de religião;
- f. integração econômica e seguridade social: direito ao trabalho, acesso a programas de seguridade social, não discriminação no atendimento, existência de programas específicos de geração e distribuição de renda para imigrantes;
- g. participação política: liberdade de expressão, reunião e associação para fins políticos, participação política, direito de votar e ser eleito.

O Quadro 3.1, nas próximas páginas, resume algumas possibilidades de políticas públicas para a integração de imigrantes com base nas quatro categorias propostas por Demant (2009) de relacionamento entre grupos culturais diferentes. Nele, apresento os principais elementos de integração de imigrantes debatidos no capítulo anterior em suas aplicações em políticas públicas para o tema:

Quadro 3.1 – Elementos das políticas públicas de integração de imigrantes

	Rejeicionismo	Assimilacionismo	Multiculturalismo	Integracionismo
Reconhecimento legal	<p>Inexistência de direitos ou direitos drasticamente diminuídos com relação ao cidadão nacional</p> <p>Discrecionariedade na oferta de direitos</p> <p>Exemplo: trabalhadores convidados</p>	<p>Direitos diminuídos com relação ao cidadão nacional. Direitos equivalentes para naturalizados</p> <p>Discrecionariedade limitada na oferta de direitos</p> <p>Exemplo: imigrantes com vistas a se tornarem residentes permanentes e se naturalizarem</p>	<p>Direitos equivalentes ao cidadão nacional. Direitos específicos para grupos culturais</p> <p>Direitos estabelecidos em lei</p> <p>Exemplos: formação de sociedades multiétnicas</p>	<p>Direitos equivalentes ao cidadão nacional</p> <p>Direitos estabelecidos em leis</p> <p>Exemplo: formação de sociedades miscigenadas</p>
Estima social	<p>Visão negativa e estereotipada do imigrante. Casos de preconceito e hostilidade generalizados ou sem possibilidade de sanção</p>	<p>Visão negativa e estereotipada do imigrante não assimilado. Casos de preconceito e hostilidade sem possibilidade de sanção</p>	<p>Reconhecimento dos diversos grupos culturais existentes e de sua autonomia. Valorização do pluralismo</p>	<p>Reconhecimento da cultura imigrante. Valorização da contribuição do imigrante para a cultura de acolhida</p>
Direitos e liberdades civis	<p>Direitos de liberdade individual, segurança e proteção da lei são inexistentes ou diminuídos com relação ao cidadão nacional</p> <p>Possibilidade de inexistência de acesso ao sistema judicial, inclusive para revisão de pedido de visto, asilo ou refúgio</p>	<p>Direitos de liberdade individual, segurança e proteção da lei diminuídos com relação ao cidadão nacional</p> <p>Possibilidade de inexistência de acesso ao sistema judicial, inclusive para revisão de pedido de visto, asilo ou refúgio. Direitos equivalentes ao nacional para o naturalizado</p>	<p>Garantia de direitos de liberdade individual, segurança, proteção da lei e acesso ao sistema judicial</p>	<p>Garantia de direitos de liberdade individual, segurança, proteção da lei e acesso ao sistema judicial</p>

	Rejeicionismo	Assimilacionismo	Multiculturalismo	Integracionismo
Residência e vida em família	Processo de pedido de residência burocrático, custoso e limitado. Impossibilidade de reunião familiar. Direito à propriedade reduzido	Processo de pedido de residência facilitado para culturas consideradas próximas. Aumento gradual das possibilidades de reunião familiar e do direito à propriedade ao longo do tempo	Processo de pedido de residência facilitado. Possibilidade de reunião familiar. Direito à propriedade garantido	Processo de pedido de residência facilitado. Possibilidade de reunião familiar. Direito à propriedade garantido
Cidadania e Naturalização	Acesso a cidadania e naturalização é restrito. Preferência por <i>jus sanguinis</i> para definir cidadania no nascimento. Impedimentos para dupla cidadania	O acesso a cidadania e naturalização é uma forma de recompensa ao imigrante assimilado. Preferência por <i>jus sanguinis</i> para definir cidadania no nascimento. Impedimentos para dupla cidadania	O acesso à cidadania não representa grandes diferenças em termos de direitos e benefícios. Possibilidade de adoção de <i>jus soli</i> para definir cidadania no nascimento. Possibilidade de cidadania múltipla	O acesso à cidadania é facilitado. Possibilidade de adoção de <i>jus soli</i> para definir cidadania no nascimento
Saúde	Direitos diferenciados de acesso ao sistema de saúde	Direitos diferenciados de acesso ao sistema de saúde. Aumento gradual dos direitos de acesso ao longo do tempo	Direitos equivalentes de acesso ao sistema de saúde	Direitos equivalentes de acesso ao sistema de saúde
Educação e cultura	Direitos diferenciados de acesso ao sistema de educação. Separação entre culturas imigrantes e de acolhida. Limitação da liberdade de religião	Direitos diferenciados de acesso ao sistema de educação. Busca pela assimilação da cultura de acolhida pelos grupos imigrantes. Existência de mecanismos de promoção da cidadania nacional. Limitação da liberdade de religião	Autonomia e diferenciação entre os sistemas educacionais das culturas imigrantes e de acolhida. Liberdade de religião. Valorização do pluralismo cultural	Sistema de educação mescla influência das culturas de acolhida e imigrantes, com valorização das contribuições de cada uma. Liberdade de religião. Valorização da miscigenação cultural
Integração econômica e seguridade social	Preferência por imigração temporária e/ou rotativa. Sem acesso a direitos e benefícios	Preferência por imigração permanente e próxima culturalmente. Acesso gradual a direitos e benefícios pelos imigrantes	Acesso a direitos e benefícios pelos grupos imigrantes sem distinção do cidadão nacional	Acesso a direitos e benefícios pelos grupos imigrantes sem distinção do cidadão nacional

	Rejeicionismo	Assimilacionismo	Multiculturalismo	Integracionismo
Aspectos sociais	Habitação e vida social restritas ao trabalho. Sobre-representação de imigrantes nos índices de criminalidade como vítimas e agressores. Possibilidade de retorno como sanção para crimes comuns	Formação de guetos de imigrantes. Sobre-representação de imigrantes nos índices de criminalidade como vítimas e agressores	Formação de vizinhanças de imigrantes, mas com possibilidades de convívio intercultural. Existência de programas específicos para lidar com características culturais da criminalidade	Vizinhanças interculturais. Sem distinção cultural nos programas que lidam com criminalidade
Participação política	Direitos limitados de expressão, reunião e associação, participação política e de eleição	Direitos limitados de expressão, reunião e associação, participação política e de eleição. Aumento gradual dos direitos ao longo do tempo. Direitos equivalentes para o naturalizado	Direitos de expressão, reunião e associação, participação política e de eleição. Possibilidade de organização política segmentada por cultura	Direitos de expressão, reunião e associação, participação política e de eleição

Fonte: Elaboração própria com base em Berry (2011), Demant (2009), Castles e Kosack (1973).

Alexander (2003) propõe uma tipologia das políticas públicas locais para imigrantes baseada na teoria de relações de anfitriões-estranhos (*host-stranger relations*). O autor identifica um contínuo de variação modernista/pós-modernista para as políticas locais de imigração, no qual as posições modernistas enxergam o estranho como uma anomalia que deve ser reparada, ao passo que as posições pós-modernas reconhecem a existência do estranho e de sua persistência (ALEXANDER, 2003, p. 414). Assim, as posições modernistas podem: (a) assumir que os imigrantes são um fenômeno passageiro e desenvolver uma “não política”, resolvendo situações de crise de maneira *ad hoc* (não política); (b) enxergar os imigrantes como trabalhadores convidados e desenvolver políticas para acomodá-los temporariamente (política de trabalhadores convidados); (c) assumir que os imigrantes possam habitar permanentemente, mas compreender que a sua alteridade é temporária e vai diminuir à medida que eles sejam assimilados à sociedade de acolhida (política assimilacionista). Já a posição pós-modernista vai compreender que os imigrantes são permanentes e que sua alteridade vai permanecer promovendo o desenvolvimento de políticas pluralistas (política pluralista) (p. 418). A classificação de Alexander guarda semelhanças com a classificação proposta nesta pesquisa, porém, uma crítica a essa classificação é que ela apenas considera a forma como as autoridades locais vão enxergar os imigrantes, não permitindo um foco que abranja as formas de relacionamento preferenciais da sociedade de acolhida com os imigrantes. Analisando o desenvolvimento das políticas de integração de imigrantes, é possível argumentar que um governo local possa desenvolver políticas de

conteúdo rejeicionista (na classificação desta pesquisa) para uma população imigrante permanente como uma forma de buscar a proteção da cultura e da identidade nacionais ou políticas *ad hoc* que tenham conteúdo integracionista (como a rede “Somos Hermanos”, em São Paulo, descrita no capítulo 4) – a propósito, a descrição da categoria de política pluralista de Alexander aparenta abarcar ambas as políticas multiculturalistas e integracionistas desta pesquisa (*vide* ALEXANDER, 2003, p. 419). Por outro lado, a classificação de Alexander nos auxilia a entender como uma “não política” é também uma opção consciente de política de integração de imigrantes. Por fim, Alexander imagina sua tipologia como fases – sugerindo, inclusive, que a política deve se modificar de acordo com o tipo de imigrante acolhido, por exemplo, se a maioria dos imigrantes são trabalhadores temporários, a melhor política seria a de trabalhadores convidados (p. 426) –, portanto, com poucas possibilidades de explicar mudanças nas preferências, como o mencionado retorno às políticas assimilacionistas por causa da percepção de falha do multiculturalismo.

A lista do Quadro 3.1 acima contém os elementos concretos que comumente compõem as preocupações dos formuladores de políticas públicas com relação à integração de imigrantes. Para os objetivos desta pesquisa, além desses elementos, interessa-me discutir as formas de interação entre sociedade de acolhida e grupos imigrantes que são estabelecidas pelas políticas públicas. Esse não é um elemento concreto das políticas públicas e é observável mais pela forma como as políticas públicas determinam o acesso a direitos e serviços do que por dispositivos e programas. A próxima seção esclarece mais sobre como as políticas públicas têm influência sobre as formas de interação entre sociedade de acolhida e grupos imigrantes.

3.2 Interação entre sociedade e grupos imigrantes através de políticas públicas

Normalmente, as políticas públicas pretendem ser diretas nos serviços e programas que estabelecem, por exemplo, a legislação brasileira estabelece o acesso universal ao sistema de saúde público. Mas, além desses elementos concretos, as políticas públicas podem também deixar transparecer elementos que não são concretos e diretamente estabelecidos no texto das políticas públicas. É o caso das formas de relacionamento entre sociedade de acolhida e grupos imigrantes debatidas nesta seção. No exemplo do acesso ao sistema de saúde brasileiro, a legislação deixa transparecer que não há diferenciação entre brasileiros e imigrantes no direito ao acesso à saúde pública. Pretendo nesta seção discutir (de maneira principalmente teórica, mas fazendo referências a exemplos práticos) possíveis

formas como as políticas públicas podem gerar impactos no relacionamento entre a sociedade de acolhida e os grupos imigrantes.

Nesse exercício, pressupõe-se que as políticas públicas vão definir a forma preferencial que os formuladores de políticas públicas gostariam de instituir para esse relacionamento – e que, como vimos na primeira seção deste capítulo, não só estrutura as preferências correntes na sociedade de acolhida como também é estruturada por elas – e estabelecer uma forma mais frequente para que esse relacionamento ocorra. Porém, utilizando a crítica de Favell (2001) sobre a impossibilidade de assumir o Estado-nação e a sociedade que está localizada dentro dele como unidades uniformes e coerentes, admite-se a existência de diversidade, contradiscursos e diferenças nas formas como determinados grupos dentro da sociedade de acolhida se relacionam com diferentes grupos de imigrantes. O exemplo mais óbvio dessa situação é a diferença que se estabelece no relacionamento com imigrantes que são nacionais de países-membros da UE e os que não são, no caso da Bélgica, que será analisado mais especificamente adiante. Não pretendo aqui debater as diferenças nas formas como indivíduos se relacionam com outros indivíduos imigrantes, mas compreender como o relacionamento entre determinados grupos pode ser estabelecido de maneiras diferentes por meio das políticas públicas.

Retomando as discussões sobre os conceitos de integração de imigrantes do capítulo 2, reorganizei os quatro modos de integração principais identificados de acordo com o relacionamento entre sociedade de acolhida e grupos imigrantes que as políticas públicas poderiam sugerir. Escolhi enfocar nos elementos principais das: formas de relacionamento com o governo; formas de participação na sociedade; formas de relacionamento com a sociedade de acolhida; e ligações com a sociedade de emigração. Os elementos são apresentados em detalhes a seguir em uma ordem que expressa a “força” ou o “alcance” das políticas públicas sobre cada um deles.

O relacionamento com o governo do país de acolhida diz respeito principalmente à situação formal dos grupos imigrantes no país e ao reconhecimento legal da presença de imigrantes, e, portanto, é um dos elementos que estão mais fortemente conectados com as políticas públicas. Além dos direitos e deveres dos grupos imigrantes, essa categoria também inclui o acesso de imigrantes aos serviços públicos e, como identificado por Joppke (1999, p. 141), a própria política de controle de imigrantes. As políticas públicas rejeicionistas limitariam ao máximo o relacionamento entre governo e imigrantes e, uma vez que os imigrantes são vistos como temporários, não procurariam estabelecer formas recorrentes ou

estruturadas e manteriam as formas de relacionamento de maneira eventual. No exemplo dos trabalhadores convidados, é possível perceber que, contradizendo a preferência das políticas públicas, o imigrante acabaria, em momentos diversos, necessitando do contato com o governo e os serviços públicos. Para esses casos, um relacionamento informal, por exemplo, mediado pela empresa que convidou o imigrante, poderia ser estabelecido. Já para as políticas públicas assimilacionistas, os imigrantes teriam uma posição de “objeto”, na qual o governo definiria os direitos e as formas de acesso a serviços. Nesse caso, a naturalização do imigrante se apresentaria como uma forma de modificar essa forma de relacionamento após o processo de assimilação. As políticas públicas multiculturalistas e integracionistas admitiriam a participação dos imigrantes na definição dos direitos e deveres e na discussão das formas de acesso aos serviços públicos na posição de sujeito de direitos.³⁶

Uma preocupação recorrente no desenvolvimento do conceito de integração demonstra as formas de participação do imigrante na sociedade de acolhida. Para Eisenstadt, por exemplo, essa discussão está expressa na redefinição de papéis sociais compatíveis a serem assumidos pelos imigrantes. Segundo o autor, os imigrantes definem esses papéis a partir dos contatos que estabelecem com a sociedade de acolhida (EISENSTADT, 1953, p. 169-170). Já Sayad conecta a forma de participação na sociedade de acolhida com o processo de apagamento das características que remetem à identificação do imigrante (SAYAD, 2004, p. 287). As políticas públicas têm uma força moderada em sua capacidade de definir a forma majoritária de participação dos imigrantes na sociedade de acolhida. Por um lado, a legislação pode criar espaços de participação social mais restritos ou mais amplos, dependendo da abertura do mercado de trabalho, das oportunidades de educação ou de mobilidade social, e incluir ou não os imigrantes na definição desses papéis. Nas políticas rejeicionistas, o imigrante é visto como temporário, e, portanto, não há previsão de oportunidades de participação social. As políticas públicas assimilacionistas focarão em estabelecer para os imigrantes quais são os papéis sociais que eles poderiam assumir, e os cursos de integração e de orientação social têm a função de guiar os imigrantes para papéis sociais já estabelecidos pela sociedade de acolhida. As políticas assimilacionistas podem se diferenciar na abertura de papéis sociais para imigrantes, restringindo aos imigrantes a oferta de papéis sociais menos valorizados (como observado por Sayad) ou ampliando essa oferta para todos os papéis sociais. Políticas afirmativas para o acesso a serviços poderiam ser encaradas como uma

³⁶ Nos conceitos de Brubaker (2001, p. 542), o imigrante como “objeto” corresponderia à assimilação no sentido “transitivo”, e o imigrante como “sujeito” corresponderia à assimilação no sentido “intransitivo”.

forma de tutela sobre a definição de papéis sociais. Nas políticas multiculturalistas e integracionistas, os imigrantes teriam maior autonomia para assumir papéis sociais diversos e não haveria uma preocupação forte do governo na tutela dos papéis sociais disponíveis. Porém, nas políticas multiculturalistas poderia haver uma tendência de que os próprios grupos culturais imigrantes definissem os papéis sociais disponíveis aos seus membros.

As formas de relacionamento com a sociedade de acolhida ocorrem em maior diversidade e o alcance das políticas públicas sobre elas é mais difuso. Esse elemento é pesquisado sob diversas óticas. Por exemplo, Mauco menciona a importância de trabalhar junto à opinião pública para evitar uma atmosfera de hostilidades (MAUCO, 1950, p. 20-21); Todd (1994) o associa ao relacionamento intercultural, aos casamentos mistos e à forma de organização familiar; e Berry (1997) identifica a predisposição para mútua acomodação entre imigrantes e sociedade de acolhida, a presença de atitudes positivas entre os grupos culturais, a valorização do relacionamento intercultural e o envolvimento do imigrante em mais de uma comunidade cultural, entre outros aspectos (BERRY, 1997, p. 24). Esse elemento também está relacionado com as políticas antidiscriminatórias e com as questões de estima social dos grupos imigrantes. Nas políticas rejeicionistas, o relacionamento com a sociedade de acolhida é eventual e comumente coloca os imigrantes em situação de inferioridade com relação à sociedade de acolhida. Essa situação de inferioridade também poderia ser percebida nas políticas assimilacionistas e corresponde ao que Patterson (1964, p. 12) descreveu como integração não igualitária. Já nas políticas multiculturalistas e integracionistas, a relação promovida pelas políticas públicas seria igualitária.

Por fim, seguindo as discussões de Bunle (1950, p. 9-10) e Sayad (1998, p. 74) sobre o papel dos países de emigração para a integração de imigrantes, inclui a ligação com a sociedade de emigração na discussão sobre o impacto das políticas públicas nas formas de relacionamento da sociedade de acolhida com os grupos imigrantes. Esse elemento é possivelmente o mais controverso das políticas públicas de integração nas democracias ocidentais contemporâneas que são o objeto de estudo desta pesquisa, porque o controle sobre o relacionamento dos grupos imigrantes com as sociedades de emigração pode ser considerado incompatível com os valores liberais de liberdade e autonomia individuais. Atualmente, verifica-se um grande interesse das sociedades de acolhida em debater o tema publicamente, mas é possível perceber que muitas políticas que desenvolvem mecanismos de controle sobre o relacionamento de imigrantes e a sociedade de emigração são contestadas por seu caráter discriminatório ou estigmatizante.

Um exemplo recente é a discussão sobre o financiamento de mesquitas e de imãs na Suíça. Pessoas favoráveis a um maior controle argumentam que associações sem fins lucrativos são isentas de publicar o suporte financeiro que recebem de outros países, o que torna suas fontes de financiamento “opacas” e levanta dúvidas sobre interesses secundários de grupos dos países de emigração. O alvo das suspeitas são principalmente as organizações muçulmanas, as mesquitas e os líderes comunitários e religiosos (imãs) por argumentos preocupados com a radicalização. O governo federal suíço publicou uma declaração, em julho de 2016, informando que adotar regulações sobre as pequenas associações sem fins lucrativos restringiria a liberdade de associação e necessitaria de uma nova base legal constitucional. Já as fundações religiosas ou familiares precisam ser registradas e ter suas contas auditadas desde 2016.³⁷

Um segundo debate relacionado às formas de controle sobre o relacionamento dos grupos imigrantes com a sociedade de emigração diz respeito ao papel que as políticas públicas podem ter sobre as formas de manifestação da ligação dos imigrantes com as sociedades e as culturas de emigração, estigmatizando ou valorizando essas expressões. O debate em torno do uso do véu por mulheres muçulmanas, como o que ocorre na França, é um dos exemplos de discussão sobre manifestações de ligação com o país de emigração. Um dos argumentos a favor da proibição do uso do véu é a questão sobre portar um símbolo religioso em ambientes públicos; um argumento contrário à proibição destaca como o foco específico da discussão sobre o véu reflete uma estigmatização da expressão religiosa do Islã.

Seria possível identificar o desenvolvimento de diferentes estratégias por meio das quais as políticas públicas poderiam influenciar na ligação de grupos imigrantes com a sociedade de emigração. As políticas rejeicionistas, por exemplo, promoveriam a manutenção de fortes laços entre o imigrante e a sociedade de emigração como forma de garantir que este retorne, ao mesmo tempo que suas manifestações culturais sofreriam forte estigmatização pela sociedade de acolhida. As políticas assimilacionistas promoveriam o enfraquecimento gradual da ligação com a sociedade de emigração e sua substituição por laços dentro da sociedade de

³⁷ O debate também inclui a questão de os imãs serem educados e preparados nos países de emigração e não conhecerem as línguas e culturas suíças, e discute-se a possibilidade de estabelecer uma formação para imãs na Suíça. A declaração do governo suíço também informa que uma nova regulação sobre a contabilidade de pequenas associações sem fins lucrativos necessitaria de uma mudança constitucional e “teria de ser baseada em um interesse público e proporcional ao seu objetivo final” (Transparenz bei der Finanzierung von muslimischen Vereinen und Moscheen. *Stellungnahme des Bundesrates*, 28 Juni 2016. Disponível em: <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20163274>>. Acesso em: 23 maio 2017).

acolhida. A tendência é que as manifestações culturais de ligação com a sociedade de emigração também se enfraqueçam com o tempo, e a sua manutenção pelos grupos culturais imigrantes seriam um sinal de assimilação incompleta. Nas políticas multiculturalistas, as ligações com a sociedade de emigração se manteriam fortes, especialmente através das conexões estabelecidas dentro das comunidades imigrantes no próprio país de acolhida. Já nas políticas integracionistas, as políticas públicas promoveriam manifestações culturais mescladas entre a sociedade de emigração e de acolhida, e a ligação com a sociedade de emigração seria média. Em paralelo ao observado por Patterson (1964, p. 11-13), as políticas rejeicionistas e assimilacionistas teriam mais interesse em intervir em aspectos que não alteram a vida na sociedade de acolhida (segundo a autora, religião, padrões familiares e culturais, língua estrangeira e lealdade secundária ao país de emigração) do que as políticas multiculturalistas e integracionistas.

É importante lembrar, como debate Sayad (2004), que essa descrição da forma de relacionamento entre sociedade de acolhida e grupos de imigrantes não indica que qualquer uma das quatro opções será aplicada sem conflitos. A grande diferença entre as quatro formas de relacionamento é a institucionalização de vias para que os imigrantes possam apresentar suas demandas e debater politicamente as opções de formas de relacionamento. Nesse aspecto, o rejeicionismo é a opção na qual a falta de debates políticos institucionalizados pode acirrar os conflitos entre sociedade de acolhida e grupos imigrantes, o assimilacionismo possivelmente apresentaria mais opções de resolução política de conflitos, enquanto o multiculturalismo e o integracionismo apresentariam as maiores chances de que os conflitos sejam resolvidos pela via política e de maneira institucionalizada, ao garantirem que imigrantes possam acessar instituições de tomada de decisão e participar nas decisões nas quais são também concernidos.

O Quadro 3.2, a seguir, resume as informações dessa discussão:

Quadro 3.2 – Resumo das formas de integração de imigrantes e formas de relacionamento entre sociedade de acolhida e grupos imigrantes

	Rejeicionismo	Assimilacionismo	Multiculturalismo	Integracionismo
Forma de relacionamento com o governo	Eventual e/ou informal	Objeto	Sujeito	Sujeito
Formas de participação na sociedade de acolhida	Inexistente	Tutela do Estado para a aquisição de papéis existentes na sociedade de acolhida	Autonomia, com adoção de papéis sociais culturalmente coerentes	Autonomia, com a criação de novos papéis sociais
Forma de relacionamento com a sociedade de acolhida	Eventual, em relação de inferioridade	Relação de inferioridade	Relação igualitária	Relação igualitária
Ligação com a sociedade de emigração	Forte, envio de remessas. Manifestações culturais são estigmatizadas pela sociedade de acolhida	Forte nos primeiros anos e enfraquecendo ao longo do tempo. Manifestações culturais são sinal de assimilação incompleta	Forte, criação de comunidades de emigrantes no país de acolhida. Manifestações culturais são estimuladas	Média. Manifestações culturais são mescladas

Fonte: Elaboração própria com base em Berry (2011), Demant (2009), Castles e Kosack (1973).

De forma mais específica, também é possível descrever os elementos principais de uma política de integração de imigrantes recém-chegados. A ONG CIRÉ, no relatório produzido para a COCOM (2007), com base em sua experiência em Bruxelas, apresenta algumas necessidades que as políticas de integração deveriam satisfazer para os imigrantes recém-chegados que guardam ligações com as discussões que foram apresentadas no capítulo anterior a partir da perspectiva individual sobre a integração de imigrantes:

- necessidade de informações corretas e claras nos temas jurídicos, sociais e administrativos que lhes são importantes: seus direitos e deveres, o acesso a serviços, mas também informações que podem facilitar o relacionamento com a sociedade de acolhida;
- necessidade de dominar a (ou as) língua(s) do país de acolhida, por razões práticas (necessidade de realizar tarefas da vida cotidiana) e sociais (necessidade de construir relações humanas);
- necessidade de apoio na busca por um emprego, por desconhecimento da estrutura do mercado de trabalho, auxílio com os processos de equivalência de estudos;
- necessidade de ser escutado, compreendido, aconselhado e orientado de forma a não se sentir totalmente solitário devido às diferenças culturais, linguísticas e sociais experimentadas.
- necessidade de sair do isolamento e criar uma rede de relacionamentos e de se envolver na vida social e associativa (COCOM, 2007, p. 35-36).

O relatório destaca a importância da recepção de recém-chegados para a integração, apesar de ressaltar que a recepção é apenas o primeiro passo do processo de integração. Note-se também a importância que a vida associativa recebe nessa descrição. Robert D. Putnam descreve a importância de capital social para criar solidariedade de grupo e uma cultura cívica e melhorar a performance da vida política (PUTNAM, 1993; 1995).

Por fim, é importante também debater brevemente como poderiam ser pensadas algumas formas concretas de participação política dos imigrantes. Analisando as demandas por reconhecimento de imigrantes muçulmanos, Matthias Koenig (2005, p. 225-226) descreve que estas se direcionam maiormente à organização política do Estado ou aos símbolos da identidade nacional. Segundo ele, imigrantes buscam avançar demandas por: respeito (*toleration*) por seus costumes, para aplicar códigos de vestimenta religiosos na esfera pública, ou permitir que *muezzins* façam a chamada dos fiéis para as mesquitas, por exemplo; autonomia, em determinadas esferas da sociedade, como o estabelecimento de escolas religiosas; demandas mais profundas de tolerância (*tolerance*), que implicam a recombinação de elementos nacionais com a cultura imigrante, por exemplo a introdução de novos feriados religiosos ou a extensão de leis para incorporar elementos trazidos pela cultura imigrante; e, participação igualitária no centro organizacional, que possibilitaria influenciar em processos sociais sem que suas identidades imigrantes sejam excluídas *a priori* (KOENIG, 2005, p. 225-226).

3.2.1 A ligação com as sociedades de emigração

Como apresentado anteriormente, as políticas públicas de integração podem indicar uma forma preferencial para a manifestação das ligações dos grupos imigrantes com a sociedade de emigração, porém uma intervenção forte sobre o relacionamento individual de imigrantes com seus países de emigração poderia ser atualmente considerada uma extrapolação dos poderes de uma democracia liberal.

Por outro lado, os países de emigração desenvolvem diversas estratégias para criar ou desenvolver essas ligações com os grupos imigrantes em outros países, e muitas delas fazem parte das políticas econômicas e de desenvolvimento, diplomáticas e culturais do Estado. Como descrito por Bunle (1950), Sayad (1998; 2004) e a literatura sobre desenvolvimento e questões securitárias, podemos perceber um grande impacto dessas políticas dos países de emigração na integração dos imigrantes. Como exemplos dessas políticas, é possível citar a possibilidade de manutenção de dupla cidadania e a possibilidade

de participação política à distância, a legislação para recebimento de remessas e a sua taxaço, a organizaço de comunidades de emigrantes em torno de atividades realizadas pelas embaixadas e pelos consulados, e a promoço cultural por meio de eventos e do apoio a manifestaçoes culturais no país de imigraço. Essas políticas, porém, estão fora do escopo desta pesquisa, especialmente de seu foco mais voltado para as políticas municipais, portanto não serão desenvolvidas a fundo aqui.

Além das políticas que os governos dos países de emigraço podem desenvolver para criar ligaçoes dos imigrantes com a sociedade de emigraço, há também a atuação de organizaçoes da sociedade civil das comunidades de imigrantes para criar e fomentar as ligaçoes com essas comunidades dentro do país de acolhida. Ainda que essas organizaçoes também não sejam o foco desta pesquisa sobre as políticas públicas de integraço de imigrantes, sua importância para a integraço de imigrantes é abordada de maneira lateral no capítulo 5.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES EM BRUXELAS E SÃO PAULO

Ainda que a evolução das ideias seja mais facilmente realizada no debate acadêmico, não quer dizer que esse debate tenha influência direta sobre as políticas públicas e que ambos os debates caminhem nas mesmas direções ao mesmo tempo. Nem mesmo significa que os debates acadêmicos tenham sido consultados ou sirvam de inspiração para as políticas públicas. Ademais, teoria e conceitos muitas vezes não são aparentes nas políticas públicas, apesar de estarem presentes nos debates políticos e nas justificativas públicas sobre a adoção de determinadas políticas. Os elementos mais fortes das políticas públicas são o seu território de abrangência e as referências utilizadas para sua justificativa e aplicação, e, a partir daí, é possível reconhecer suas fontes e os conceitos utilizados.

Neste capítulo, descrevo os momentos mais importantes do desenvolvimento das políticas de integração de imigrantes e as políticas de imigração e cidadania mais diretamente relacionadas com a integração nos níveis regional, nacional, subnacional e municipal para as cidades de Bruxelas e São Paulo nos últimos 25 anos (1991-2016). Apesar dos limites temporais desta pesquisa, faço referências a acontecimentos anteriores a 1991 e eventos e decisões ocorridos em 2017 que são relevantes para o tema ou que estão diretamente conectados com as questões descritas dentro do recorte temporal escolhido. Como dito na seção da Introdução sobre a metodologia de pesquisa, os dados deste capítulo foram recolhidos a partir de entrevistas com pessoas envolvidas na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas de integração de imigrantes nas duas cidades e da análise documental de legislação e de políticas públicas produzidas sobre o tema.

4.1 Desenvolvimento das políticas de integração e de imigração na União Europeia e no Mercosul

A União Europeia é claramente mais atuante na questão das políticas públicas de integração e imigração, mas existem discussões e decisões importantes sobre esses temas também no Mercosul. Da mesma forma, o Mercosul não apresenta um espaço de debate supranacional, ao contrário da UE, que debate a questão da imigração e da integração de imigrantes no nível europeu. Apresento a seguir quatro elementos das políticas relacionadas a imigrantes a partir da experiência mais abrangente da UE.

Até 1992, a maioria dos acordos de cooperação em matéria de políticas de imigração na UE foi realizada por grupos de trabalho intergovernamentais sobre o tema. Com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, estabelece-se a divisão em três pilares que marca os primeiros anos de funcionamento da UE: o primeiro pilar é o das instituições comunitárias e tratava dos temas econômicos, sociais e ambientais de forma supranacional; o segundo e o terceiro pilar, com debates intergovernamentais, eram responsáveis pela política externa e a política de segurança (2º), e pela justiça e pelos assuntos internos (3º), respectivamente. A imigração foi colocada no terceiro pilar, especialmente para manter um maior poder de decisão governamental sobre o tema.

Um dos primeiros passos para o desenvolvimento de uma política comum de imigração e de asilo na UE foi a mudança desses temas do espaço de debates intergovernamental (terceiro pilar) para o espaço de debate supranacional (primeiro pilar) pelo Tratado de Amsterdã, em 1999, o que deu à Comunidade Europeia competências para criar políticas para favorecer a integração de imigrantes de países não membros da UE (também chamados de países terceiros). Foi também o Tratado de Amsterdã que estabeleceu a competência da Comunidade Europeia em matéria de combate à discriminação, que posteriormente culminou na Diretiva 2000/43/CE do Conselho da UE, que garante a todas as pessoas tratamento igual independentemente de origens raciais ou étnicas, e na Diretiva 2000/78/CE do Conselho da UE, que estabelece igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional. O atual Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), de 2009, definiu que “o Parlamento Europeu e o Conselho podem estabelecer medidas para encorajar e apoiar ações de Países Membros para promover a integração de nacionais de países não-membros que são residentes legais em seus territórios” (TFUE, art. 79.4). Ações diretas de harmonização da legislação e de regulação da integração de imigrantes são explicitamente excluídas das competências da UE.

Já no Mercosul, a discussão do tema é bem mais tímida. O Mercosul foi criado em março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o que iniciou o processo de integração, principalmente econômica, da região. A Venezuela aderiu ao bloco em julho de 2012, em meio a uma conturbada decisão durante a vigência da suspensão do Paraguai do organismo. No primeiro semestre de 2017, a Venezuela encontra-se suspensa por não cumprir as obrigações assumidas para a adesão ao bloco (desde dezembro de 2016). O tema da imigração começou a ser debatido mais consistentemente no Mercosul a partir de 1998, na Comissão de Assuntos Migratórios das Reuniões de Ministros

do Interior do Mercosul (MERCOSUL, 2015). Desde 2003, foi criado o Fórum Especializado Migratório do Mercosul e Estados Associados, que desenvolveu uma série de acordos na matéria, incluindo o acordo sobre residência analisado a seguir.

Um elemento muito importante para as políticas de integração é a mobilidade de pessoas e de trabalhadores dos países-membros nos dois órgãos regionais. Os Acordos de Schengen possibilitaram a gradual redução de controle de fronteiras desde os anos 1985, e a mobilidade de pessoas e trabalhadores é hoje um elemento central da UE, no ponto focal entre a integração econômica e a integração social e cultural. No Mercosul, o “Acordo sobre residência para nacionais dos Estados partes do Mercosul e Estados associados”, assinado em 2002, e vigorado em 2009, concede direito de residência e de trabalho para os nacionais de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador. Especialmente no caso da UE, a mobilidade interna somada à expansão do número de países-membros significou – principalmente nos últimos 15 anos – o acirramento da restrição da mobilidade de pessoas de países não membros, através de medidas que incluem a instituição de procedimentos comuns para visto, e a ampliação de medidas de controle de fronteiras regionais e do espaço fronteiriço. Adrian Favell e Randall Hansen (2002) e Matloob Piracha e Roger Vickerman (2003) indicam que demandas do mercado de trabalho guiaram a expansão da UE nos anos 2000, especialmente as preocupações com a busca por mão de obra para cobrir as deficiências no mercado de trabalho.³⁸

O segundo elemento importante para esse debate é a cooperação em matéria de pedido e concessão de refúgio e asilo, na medida em que essa política modifica e se relaciona com as opções de imigração econômica. Todos os países-membros da UE e do Mercosul são signatários da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967.³⁹ Na UE, a Convenção de Dublin foi assinada em 1990 por Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Reino Unido e previa a determinação de responsabilidade para examinar pedidos de asilo dos países das Comunidades Europeias. Posteriormente, o sistema de Dublin passou a incluir o sistema de datiloscopia EURODAC, sendo modificado através de regulações em 2003 e em 2013. A

³⁸ Enquanto Piracha e Vickerman (2003, p. 60) destacavam o papel valioso da imigração para a flexibilização dos mercados de trabalho da UE, especialmente a partir da mobilidade ocupacional, Favell e Hansen (2003, p. 596) lamentavam sobre a possibilidade de se intensificarem os padrões de inclusão (dos imigrantes dos novos membros da UE) e de exclusão (dos imigrantes de países que não são membros da UE) a partir da expansão do organismo regional.

³⁹ A lista completa de signatários pode ser acessada na página do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR): <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>>. Acesso em 24 maio 2017.

convenção é criticada por criar um peso muito grande sobre os países fronteiriços à UE e comprometer os direitos dos postulantes a asilo.⁴⁰ No Mercosul, não há cooperação em matéria de asilo entre os países sócios.

O terceiro elemento é o controle de fronteiras e do espaço fronteiriço. Na mesma época em que o tema da imigração foi incluído nos debates supranacionais pelo Tratado de Amsterdã, em 1999, também se intensificou o foco na imigração a partir do ponto de vista securitário na UE. É o caso do Conselho de Tampere, em 1999, no qual foi determinado que a política comum de imigração e asilo focaria em: (a) parcerias com países emissores; (b) criação de um regime comum de concessão de asilo; (c) tratamento igualitário e com padrões mínimos para postulantes a asilo e emigrantes; e (d) gestão de fluxos migratórios, com foco na luta contra a imigração irregular (CONSELHO EUROPEU, 1999). A preocupação securitária com a imigração foi, ademais, um dos motivos da constituição da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), em 2004. No Mercosul não há cooperação regional para o controle de fronteiras e do espaço fronteiriço.

O quarto elemento é o papel da UE na difusão de boas práticas de políticas públicas de integração. Segundo Muriel Sacco e Corinne Torrekens, a UE tem uma influência antes de tudo cognitiva nas políticas públicas: “implica em mudanças nas preferências e motivações, mas igualmente nas representações e nas crenças relacionadas à ação pública” e “modifica as diferentes ‘filosofias de integração’ prevalentes nos Estados-membros e que afetarão os conteúdos dos programas de ação pública” (SACCO; TORREKENS, 2016, p. 10-11).

A principal ferramenta para a difusão de boas práticas nesse tema na UE é a European Integration Network (EIN, anteriormente chamada National Contact Points on Integration), uma rede organizada pela Comissão Europeia que oferece um espaço de discussão e divulgação de atividades sobre políticas públicas de integração de imigrantes. Segundo um membro da comissão,⁴¹ a eficácia dessa rede depende do nível de envolvimento dos países-membros da UE nas atividades. Isso acontece porque, em alguns casos, os representantes dos países-membros são funcionários públicos de alto escalão e com grande influência nas decisões

⁴⁰ Ver, por exemplo, Thomas Hammarberg (2010), comissário de Direitos Humanos do Conselho da Europa entre 2006 e 2012.

⁴¹ O comentário foi feito por uma servidora pública da Comissão Europeia, da Unidade de Integração de Migrantes da Diretoria Geral de Assuntos Internos e Justiça, no evento Policy Forum “The Implementation of the EU Action Plan on Integration: Feedback from the Member States, Regional and Local Authorities”, realizado em Bruxelas, em 22 de março de 2017, pelo Institute for European Studies e pela rede RHEA, organizado por Ilke Adam, Laura Westerveen e Augusto Veloso Leão. Alguns resultados da discussão estão no documento “The First Year of Implementation of the EU Action Plan on Integration: an Evaluation of European Policy Coordination on Migrant Integration” (LEÃO, WESTERVEEN, ADAM, 2017).

sobre políticas de integração, e o mais comum é que os representantes sejam pessoas muito envolvidas no trabalho cotidiano de formulação e implementação de políticas de integração. No entanto, alguns países-membros desinteressados no tema escolhem representantes que não têm poder político para levar as ideias debatidas nessa rede para seu trabalho e, portanto, não têm um real poder de transmissão de conhecimento. Por outro lado, os entrevistados das regiões de Flandres e da Commission Communautaire Française (COCOF) em Bruxelas envolvidos com a formulação de políticas relatam que a EIN é o único espaço institucionalizado em que os diferentes responsáveis belgas pelas políticas de integração de imigrantes se reúnem para a coordenação de políticas e a discussão de boas práticas. Ainda no quadro de atividades de difusão de políticas, o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (no período 2007-2013, chamado Fundo Europeu de Integração), que financia atividades de acordo com os conceitos de integração estabelecidos pela comissão, vai ser distribuído no período 2014-2020 e tem um orçamento de 3,1 bilhões de euros para o período.

Em 2004, o Conselho de Justiça e Assuntos Internos do Conselho da União Europeia definiu os “Princípios Comuns Básicos para as Políticas de Integração de Imigrantes na UE”, que determinam, entre outros:

- que a integração é um processo dinâmico e bidirecional de adaptação mútua de todos os imigrantes e residentes nos Estados-membros (princípio 1);
- o respeito pelos valores fundamentais da União Europeia (princípio 2);
- o emprego e o conhecimento básico da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhida como elementos da integração (princípios 3 e 4);
- que o acesso a bens e serviços pelos imigrantes em igualdade em face dos cidadãos nacionais e de forma não discriminatória é um elemento essencial para uma melhor integração (princípio 6).⁴²

A União Europeia tem um papel fundamental na busca de convergência das políticas de integração de imigrantes entre seus países-membros, porém, não está livre de contradições e de conflitos entre seus diversos órgãos. Em março de 2017, o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu que a definição por empregadores de regras internas sobre a utilização de elementos religiosos visíveis por seus empregados não constitui uma forma de discriminação direta nos termos definidos pela diretiva sobre igualdade de tratamento no

⁴² O documento estabelece ao todo 11 princípios básicos para a integração de imigrantes na UE. Os demais princípios podem ser consultados em “Princípios comuns básicos para as políticas de integração de imigrantes na UE” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2004).

emprego e na atividade profissional.⁴³ Muitos consideram essa decisão contraditória com a legislação antidiscriminatória da UE e ressaltam o impacto para a inserção laboral e social de alguns grupos de imigrantes, como as mulheres muçulmanas que utilizam o véu.

No Mercosul, o espaço de discussão para difusão de boas práticas de políticas públicas em integração de imigrantes é bastante reduzido. Não há um órgão que trate especificamente do assunto, mas o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos no Mercosul (IPPDH) desenvolve, desde 2009, pesquisas e recomendações para melhorar a efetividade das políticas públicas em direitos humanos nos países sócios. Entre 2014 e 2017, o IPPDH realizou duas pesquisas, *La situación de las personas migrantes regionales en la Ciudad de Buenos Aires: acceso a derechos sociales, discriminación y estadísticas de criminalidad* e *Migrantes regionales em la ciudad de San Pablo: derechos sociales y políticas públicas*, que analisaram as políticas públicas de imigração e integração de imigrantes nas cidades de Buenos Aires e São Paulo (IPPDH, 2016; 2017). Outra iniciativa que promove, porém de maneira bastante indireta, a discussão de boas práticas de políticas públicas é o Fórum Social do Mercosul, que reúne entidades e organizações sociais dos países sócios do organismo alguns dias antes das reuniões de cúpula do órgão. Nesse espaço, as organizações da sociedade civil presentes discutem os problemas enfrentados em seu trabalho, buscam soluções em comum e publicam uma declaração, que chama a atenção dos líderes para os assuntos debatidos no fórum. Por não ser institucionalizado, porém, não existem mecanismos que obriguem os líderes a proverem resposta para as declarações do Fórum Social do Mercosul, apesar de o evento ter um papel no compartilhamento de boas práticas entre as organizações participantes.

4.2 Políticas de integração de imigrantes no nível federal, subnacional na Bélgica e municipal em Bruxelas

A Bélgica possui um sistema federativo em que diferentes responsabilidades legislativas e executivas são divididas entre as unidades da federação. À diferença do Brasil, o

⁴³ A decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre os casos C-157/15 e C-188/15 descreve que “uma regra interna de um empregador que proíbe a utilização visível de sinais políticos, filosóficos e religiosos não constitui discriminação direta. Todavia, na ausência de uma regra do tipo, a disposição de um empregador em levar em conta os pedidos de um cliente para que os serviços prestados pela empresa não sejam realizados por uma trabalhadora utilizando véu islâmico não pode ser considerado um requerimento ocupacional que exime a discriminação”. Segundo o tribunal, a regra deve ser aplicada de forma que a proibição não constitua discriminação indireta, por exemplo, se a obrigação impuser resultados na prática que coloquem em desvantagem pessoas de uma determinada religião ou crença. Tal discriminação indireta pode ser justificada objetivamente por um objetivo legítimo, como a neutralidade política, filosófica ou religiosa, desde que os meios para alcançar esse objetivo sejam apropriados e necessários (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2017, [s.p.]).

país desenvolveu um sistema federal de certa maneira único, em que o poder executivo e legislativo são divididos de maneira regional, ou territorial (regiões de Bruxelas-Capital, Flandres e Valônia), e de maneira comunitária, ou linguístico-cultural (comunidades flamenga, francesa e germanofônica). Cada uma dessas entidades federativas é dotada de poderes legislativos e executivos sobre determinados assuntos e não há prevalência de uma entidade sobre a outra nos assuntos sob suas responsabilidades. Ademais, o sistema é assimétrico, de maneira que as regiões e as comunidades não possuem as mesmas estruturas institucionais.

No nível federal, o Parlamento Federal Belga é bicameral. A Câmara dos Representantes é formada por membros eleitos diretamente pelos distritos eleitorais, e o Senado é formado por 50 membros eleitos entre os parlamentos regionais e comunitários e por 10 senadores convidados. O nível federal é responsável pelo acesso à cidadania e pelas políticas de refúgio da Bélgica.

A região de Flandres e a comunidade flamenga atuam conjuntamente através do parlamento e do governo flamengo, que agregam as competências legislativas e executivas, respectivamente. Para preservar o caráter comunitário do parlamento flamengo, uma parte de seus membros é composta por representantes da região de Bruxelas-Capital, que têm direito de voto apenas nas discussões de competências comunitárias. O parlamento da região da Valônia não seguiu o mesmo caminho e está separado da instituição representativa da comunidade francesa. O parlamento da comunidade francesa é formado pelos membros do parlamento da região da Valônia e alguns dos membros francófonos do parlamento da região de Bruxelas-Capital (eleitos entre si). O parlamento da comunidade germanofônica tem poderes legislativos e executivos em assuntos culturais, linguísticos e pessoais (educação, saúde e temas sociais).

A região de Bruxelas-Capital possui um parlamento regional formado por membros eleitos em listas separadas por idiomas, e uma instituição comunitária. Para as decisões de competência comunitária, os membros do parlamento regional compõem a Comissão Comunitária Comum (COCOM – Commission Communautaire Commune) da região de Bruxelas-Capital, além da Comissão Comunitária Flamenga (VGC – Vlaamse Gemeenschapscommissie) e da Comissão Comunitária Francesa (COCOF – Commission Communautaire Française), formadas pelos membros do parlamento de cada comunidade linguística.

Por fim, o nível municipal (*communal*) exerce uma dupla função relacionada com a integração de imigrantes: os municípios (*communes*) executam algumas das decisões

tomadas em outros níveis de poder (como a manutenção da ordem pública, a gestão do Estado e o registro da população); assim como são coletividades políticas autônomas, livres para criar iniciativas que não estejam excluídas de suas competências (COCOM, 2007, p. 60). Muitos municípios desenvolvem serviços públicos ou apoiam organizações da sociedade civil que atuam nos temas da integração de imigrantes, como os serviços pioneiros do In-Gent, em Gent, e Atlas, em Antuérpia. Na região de Bruxelas-Capital,⁴⁴ os municípios com maior concentração de imigrantes apoiam vários serviços relacionados com a integração, a recepção de recém-chegados e o ensino de língua, como em Anderlecht, Bruxelas (município), Ixelles, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles e Schaarbeek. É interessante notar que os imigrantes do final do século XX e do século XXI em Bruxelas ocuparam os bairros centrais da cidade, que tinham sido preteridos por seus antigos ocupantes em favor de bairros periféricos menos populosos e com mais áreas verdes.

Nota-se a diferença entre a divisão exclusivamente territorial do sistema federativo brasileiro entre a União, os estados e os municípios e a divisão de competências no sistema político belga, no qual, ao contrário do Brasil, não há preponderância do âmbito federal sobre os outros âmbitos nas respectivas áreas de responsabilidade.

⁴⁴ A Região de Bruxelas-Capital é formada por 19 municípios: Anderlecht, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Bruxelas (município), Etterbeek, Evere, Forest, Ganshoren, Ixelles, Jette, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Node, Schaarbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert, Woluwe-Saint-Pierre. Para facilitar a leitura, todas as referências a “Bruxelas” no corpo do texto dizem respeito à região de Bruxelas-Capital, exceto onde claramente especificado.

Quadro 4.1 – Instituições e competências do sistema federativo belga (em itálico, as competências diretamente ligadas com a integração de imigrantes)

Âmbito federal					
Legislativo			Executivo		
Parlamento Federal Belga			Governo Federal		
Câmara dos Representantes	Senado				
Competências nas áreas de: defesa e segurança nacional; território; justiça; política externa (com exceção das competências regionais e comunitárias); finanças e política monetária belga; seguridade social; companhias públicas; e os temas relacionados à <i>cidadania belga</i> e à <i>política de refúgio</i> .					
Exemplos de políticas de responsabilidade federal que apoiam iniciativas de integração de imigrantes: Políticas para grandes cidades; Políticas de igualdade de chances entre gêneros; Política antidiscriminação.					
Âmbito regional					
Região de Flandres		Região da Valônia*		Região de Bruxelas-Capital	
Legislativo	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo	Executivo
Parlamento Flamengo	Governo Flamengo	Parlamento da Valônia	Governo da Valônia	Parlamento da Região de Bruxelas-Capital	Governo de Bruxelas-Capital
Competências nas áreas de: desenvolvimento econômico, planejamento e uso do solo, habitação, infraestrutura, política externa sobre os temas de sua responsabilidade.					
* A região da Valônia é a responsável pelas políticas de integração de imigrantes desde que a comunidade francesa transferiu essa competência, em 1994.					
Âmbito comunitário					
Comunidade flamenga		Comunidade francesa		Comunidade germanofônica	
Legislativo	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo	Executivo
Parlamento Flamengo	Governo Flamengo	Parlamento da Comunidade Francesa (inclui membros da COCOF)	Governo da Comunidade Francesa (inclui membros da COCOF)	Parlamento da Comunidade Germanofônica	Governo da Comunidade Germanofônica
Competências nas áreas de: educação e política científica; políticas relativas ao uso das línguas, políticas culturais, temas “pessoais” (políticas de assistência social e à saúde, inclusive <i>integração de imigrantes</i>); política externa sobre os temas de sua responsabilidade.					

Quadro 4.2 – Detalhe da organização política na região de Bruxelas-Capital

Região de Bruxelas-Capital					
Legislativo			Executivo		
Parlamento da Região de Bruxelas-Capital	Comissão Comunitária Comum (COCOM)		Governo de Bruxelas-Capital	Colegiado executivo da COCOM	
	Comissão Comunitária Francesa (COCOF)*	Parlamento Flamengo**		Colegiado executivo da COCOF	VGC**
<p>* A COCOF é a responsável pelas políticas de integração de imigrantes na região de Bruxelas-Capital desde que a comunidade francesa transferiu essa competência, em 1994.</p> <p>** Uma vez que a região de Flandres e a comunidade flamenga atuam conjuntamente através do Parlamento Flamengo, este é o responsável por criar as leis para toda a comunidade flamenga, inclusive para a região de Bruxelas-Capital. A VGC é o órgão executivo responsável pela implementação da política de integração de imigrantes na região de Bruxelas-Capital, mas não tem poder para criar leis.</p>					

Por causa de sua organização assimétrica e da ausência de hierarquia entre os níveis, a Bélgica desenvolveu políticas de integração de imigrantes diferentes em cada uma de suas três regiões: Bruxelas-Capital, Flandres e Valônia. Ademais, a política de integração de imigrantes, originalmente colocada sob a responsabilidade das comunidades a partir da transformação do sistema unitário belga em sistema federativo (estruturado em transformações graduais entre os anos 1960 e 1980), foi transferida, pela comunidade francesa, para a região da Valônia e para a COCOF na região de Bruxelas-Capital em 1994. Atualmente os órgãos federativos responsáveis pelo tema da integração de imigrantes são o parlamento da região de Flandres, a comunidade francesa da Valônia e a COCOF e a VGC na região de Bruxelas-Capital. Jonathan Unger (2017) sintetiza a complexidade institucional belga usando o exemplo das políticas de acolhida de recém-chegados ao constatar a existência de “um país, três regiões, três comunidades, três cursos de acolhida de recém-chegados em quatro versões” e explicitando que existem (com semelhanças, mas muitas diferenças entre elas): uma política para imigrantes recém-chegados na região de Flandres; uma versão adaptada desta para os recém-chegados neerlandófonos em Bruxelas; uma para os imigrantes francófonos criada pela COCOF; e, finalmente, uma política para imigrantes recém-chegados na região da Valônia.

Na região de Flandres, onde, em 2016, aproximadamente 8% (526 mil) da população total de 6,4 milhões de pessoas era imigrante, a integração de imigrantes é

considerada um dos temas principais pelo parlamento flamengo, e as políticas são marcadas por uma forte atuação do executivo. Na região da Valônia, o tema não é debatido com tanta frequência, e a política é marcada por uma atuação *laissez-faire* do governo – a população imigrante em 2016 representava 9% (358 mil) do total de 3,6 milhões de pessoas da população da Valônia. Na região de Bruxelas-Capital, onde a população imigrante representa 34% da população da região e é especialmente composta por imigrantes de países da UE (23% da população total da região), o tema da integração é trazido ao debate político principalmente pelos membros da comunidade flamenga, como discutido adiante.

Adam (2013b) descreve o histórico das políticas de integração de imigrantes na Bélgica e indica que, nos anos 1980, as comunidades flamenga e francesa desenvolviam políticas multiculturalistas *laissez-faire*. A autora identifica uma gradual diferenciação entre as políticas de integração das duas comunidades nos anos 1980, de maneira que a política da comunidade flamenga se aproximou de uma política multiculturalista intervencionista, ao passo que a política da comunidade francesa caminhou para um assimilacionismo *laissez-faire*.⁴⁵ Nos anos 2000, Adam identifica mais uma série de mudanças nas políticas de integração da Bélgica: a política flamenga teria se tornado uma mescla de elementos multiculturalistas e de elementos assimilacionistas e mantido um forte caráter intervencionista; a política de integração de imigrantes da COCOF na região de Bruxelas-Capital ampliou o grau de intervencionismo de suas políticas assimilacionistas; enquanto a política da região da Valônia se manteve assimilacionista *laissez-faire*. A combinação da forte atuação da região de Flandres e do *laissez-faire* da região da Valônia criou, na região de Bruxelas-Capital, dois “caminhos” para a integração de imigrantes, correspondentes à política de integração realizada pela comunidade flamenga (representada pela VGC) e à realizada pela COCOF.

Por sua divisão em comunidades linguístico-culturais, é possível observar o desenvolvimento de dois sistemas partidários principais na Bélgica, o flamengo e o francês. Uma especificidade do sistema partidário flamengo em relação ao sistema francês belga é a emergência de partidos “nacionalistas”, que exaltam a identidade flamenga e destacam uma história singular da região e da comunidade, muitas vezes em oposição à região e à comunidade francesas. Um dos exemplos mais bem-sucedidos de partido flamengo nacionalista é o Vlaams Blok, que surgiu em 1978 e teve seu auge no final dos anos 1990 e

⁴⁵ Adam (2013a) descreve a importância do sucesso eleitoral do partido Vlaams Blok (posteriormente, Vlaams Belang) nos anos 1980 e 1990 para as mudanças nas políticas de imigração e integração de imigrantes da região de Flandres. De modo complementar, Stefaan Walgrave e Knut de Swert (2004) analisam a importância dos meios de comunicação de massa para dar visibilidade aos temas capitaneados pelo Vlaams Blok e para seu sucesso eleitoral.

começo dos anos 2000. Atualmente, o Vlaams Belang e o Nieuwe Vlaams-Alliantie (NV-A) são os partidos mais identificados com o nacionalismo flamengo. Entre os dois sistemas político-partidários, emerge uma dinâmica de distanciamento e aproximação ideológica de partidos de cada uma das comunidades e uma tendência de tomada de decisões políticas contrastantes, muitas vezes dificultando uma análise de partidos “correspondentes” entre os dois sistemas. O caso da integração de imigrantes é de certa maneira emblemático para demonstrar essa dinâmica, porque entre os anos 1990 e 2010 a discussão de políticas públicas sobre o tema era acalorada entre os políticos flamengos e não era considerada relevante para os partidos políticos da comunidade francesa.

Atualmente, a maior parte da política de integração de imigrantes da região de Flandres é realizada pela Agentschap Integratie en Inburgering (Agência para Integração e Integração Cívica). A Agentschap foi fundada em 2015 a partir da união de mais de 20 instituições que recebiam o apoio do governo flamengo para a aplicação da política de integração de imigrantes em aspectos diversos. É uma agência externa independente (*extern verzelfstandigd agentschap*) fundada e gerida pelo executivo da região flamenga para colocar em prática a política de integração de imigrantes e oferecer serviços de integração cívica, naturalização, aprendizado de neerlandês, interpretação de línguas e apoio jurídico para imigrantes e refugiados. A Agentschap tem escritórios de atendimento a imigrantes em cinco regiões de Flandres (West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen – com exceção da cidade de Gent –, Vlaams-Brabant, província de Antwerpen – com exceção da cidade de Antuérpia – e Limburg) e na região de Bruxelas-Capital (nos municípios de Anderlecht, Bruxelas (município), Molenbeek e Schaarbeek).

A COCOF é a responsável pela definição das políticas de integração de imigrantes da comunidade francesa da região de Bruxelas-Capital e utiliza principalmente o conceito de coesão social para indicar que os imigrantes devem ser assimilados à comunidade mais ampla, evitando criar serviços separados e buscando promover o encontro entre imigrantes e cidadãos nacionais. Em 2013, a COCOF editou um decreto que definiu um “trajeto de recepção para recém-chegados” e que estabeleceu as bases para um serviço específico para imigrantes que prevê informações sobre os direitos e deveres para os residentes na Bélgica. O decreto levou à criação de escritórios de recepção de recém-chegados BAPA (Bureau d’Accueil des Primo-Arrivants) em Bruxelas (município) (BAPA-Bruxelles), Molenbeek e Schaarbeek (VIA). Esses escritórios foram criados em parcerias com ONGs sem fins lucrativos a partir de chamadas públicas em 2015, mas a maioria das instituições selecionadas já trabalhavam com

temas relacionados à população imigrante há vários anos (por exemplo, o Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers – CIRÉ –, responsável pelo BAPA em Ixelles entre 2010 e 2015, foi fundado em 1954 para trabalhar com os refugiados da II Guerra Mundial).

Nas próximas seções apresento um breve histórico das discussões sobre políticas de integração de imigrantes na Bélgica e, em seguida, apresento em detalhe as instituições e estruturas da política de integração de imigrantes na região de Bruxelas-Capital organizadas pela região de Flandres e pela comunidade francesa.

4.3 Políticas de integração de imigrantes na Bélgica e da região de Flandres em Bruxelas-Capital

O tema da integração de imigrantes na Bélgica se tornou gradativamente mais politizado em Flandres entre os anos 1980 e 1990, com a ascensão do partido Vlaams Blok, que tinha um programa político que visava a um controle mais eficiente dos fluxos de imigração para a região. Nessas duas décadas, o número de imigrantes subiu de 54 mil para 89 mil pessoas na região de Flandres, e o Vlaams Blok trazia argumentos como o aumento do desemprego da população nativa ou a mudança de valores culturais em seus programas políticos para justificar o maior controle. Mesmo com seu sucesso eleitoral (o Vlaams Blok chegou a receber 24% dos votos nas eleições para o parlamento de Flandres e 34% dos votos dos eleitores neerlandófonos da região de Bruxelas-Capital em 2004),⁴⁶ os demais partidos flamengos, preocupados com o extremismo dos programas políticos do partido, alinharam-se para evitar a participação do Vlaams Blok no governo flamengo, em uma tática que se tornou conhecida como *cordon sanitaire* (cordão sanitário). O Vlaams Blok posteriormente foi desmantelado, em 2004, como consequência de uma condenação de discriminação em seu programa político de 1999 e na plataforma política do partido desenvolvida em 1997, e muitos de seus membros se encontram atualmente no partido nacionalista flamengo Vlaams Belang.

Mesmo sem participação no governo, os partidos nacionalistas flamengos foram bem-sucedidos em pautar o tema da imigração e da necessidade de políticas mais intervencionistas para a integração de imigrantes e provocaram a reorientação das políticas públicas em Flandres, como descrito por Adam (2013a).

As discussões sobre a lei de cidadania belga, realizadas no âmbito federal, também demonstram as mudanças de discurso e posicionamento político dos partidos na Bélgica. Em

⁴⁶ Os dados referentes aos resultados das eleições foram retiradas do portal federal da Bélgica. Disponível em: <<http://polling2004.belgium.be/en/index.html>>. Acesso em: 30 maio 2017.

2000, a lei de cidadania belga foi liberalizada, com base no conceito de que a naturalização seria um “promotor de integração” de imigrantes. Em 2012, uma nova revisão da lei de cidadania limitou fortemente o acesso à naturalização por imigrantes, introduzindo novas condições para a naturalização, notadamente, participação econômica, conhecimentos linguísticos e provas de integração social. O conceito por trás da mudança de 2012 foi transformar a cidadania belga de um “promotor de integração” – um instrumento para incentivar a integração social dos naturalizados – para um ato de “reconhecimento da integração” – ou seja, oferecido apenas para imigrantes que reconhecidamente estão integrados. Uma das entrevistadas em Bruxelas envolvida com a avaliação da política nota como esse conceito de naturalização como reconhecimento coloca mais peso na responsabilidade individual do imigrante para a integração do que na responsabilidade compartilhada entre imigrante e sociedade de acolhida. Outra entrevistada em Bruxelas envolvida com a implementação da política observa, ademais, como na Bélgica e em outros países-membros da UE nos últimos 15 anos criou-se uma ligação forte entre integração e acesso ao direito de residência e passou-se a requerer do candidato à naturalização e do imigrante justificativas de sua boa integração para que ele possa continuar residindo na região. Na opinião dessa entrevistada, o conceito de integração torna-se um meio de controlar e sancionar a imigração. Por fim, outro entrevistado em Bruxelas envolvido com a implementação da política destaca como a autoridade federal determina uma maneira de provar a integração através do trabalho e, dessa maneira, estabelece uma diferenciação com o conceito da comunidade francesa de integração social, como é debatido em mais detalhes no capítulo 5.

Similarmente como no parlamento belga, o tema da integração de imigrantes foi discutido com frequência crescente no parlamento de Flandres entre os anos 1980 e 2000. Na região de Flandres, os primeiros projetos de acolhida organizados pela sociedade civil para imigrantes recém-chegados foram criados no início dos anos 1990 nas cidades de Gent e Antuérpia, mas ainda demorou alguns anos até que o governo comesasse a produzir políticas públicas específicas sobre o tema (COCOM, 2007, p. 62-64). O primeiro decreto que trata do tema da integração é de 1998 (*Decreet betreffende het Vlaamse integratiebeleid* – Decreto relativo à política de integração flamenga) e define a política para minorias do governo flamengo. O decreto de 1998 foi baseado em um plano estratégico desenvolvido em 1996 pelo parlamento flamengo, e foi a partir daí que o governo flamengo começou a apoiar as iniciativas que se preocupavam com essa população. Em fevereiro de 2003 foi aprovado o *Decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid* (Decreto relativo à política de integração cívica flamenga), que cria os cursos de integração cívica obrigatórios para os imigrantes de

longa permanência a partir de 2004. Até a criação da Agentschap Integratie en Inburgering, em 2015, os cursos foram oferecidos por organizações sem fins lucrativos que recebiam recursos da região de Flandres para aplicar a política de integração de imigrantes e oferecer os serviços que atualmente estão concentrados na Agentschap. A partir de 2015, a maior parte dessas organizações foram incorporadas pela Agentschap, com a finalidade de alcançar um controle maior do governo de Flandres sobre os cursos e os serviços oferecidos (verticalização) e também de permitir ampliar as políticas de maneira horizontal entre as instituições do governo de Flandres (por exemplo, através do plano horizontal para a política de integração, *Horizontaal Integratiebeleidsplan*, de 2016).

4.4 Formação da política de integração de imigrantes da região de Flandres em Bruxelas-Capital

A definição das políticas de integração é feita pelo poder executivo da região de Flandres e é apresentada por meio de uma *Beleidsnota* (Nota de política), preparada pelo ministério responsável (atualmente Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding – Ministério de Assuntos Internos, Integração Cívica, Habitação, Igualdade de Chances e Luta contra a Pobreza). A *Beleidsnota* é um documento que define de maneira geral as estratégias do governo executivo atual e suas sugestões de ações. Ela forma a base dos debates sobre integração no parlamento da região de Flandres, e, caso existam controvérsias, ações sugeridas pela *Beleidsnota* podem ser levadas a votação no parlamento. A atual *Beleidsnota* foi preparada em outubro de 2014 para a gestão 2014-2019 do governo de Flandres, pela ministra Liesbeth Homans (do partido NV-A).

A estrutura da *Beleidsnota 2014-2019* começa com uma análise da atual situação, em que a diversidade étnica e cultural da região de Flandres é exaltada e são também apresentadas as possíveis causas para uma “divisão étnica” (*etnische kloof*) na região, resultado de imigrantes terem menos acesso ao mercado de trabalho, à educação, à habitação e mais chances de sofrerem exclusão social e de viverem em situação de pobreza. Os pontos de ação principais dessa *Beleidsnota* são a consolidação da Agentschap (já aprovada e em vias de começar a atuar no momento da publicação do documento); a diminuição das diferenças entre os grupos étnicos, com ações voltadas para melhorar o acesso a trabalho, educação e habitação, incluindo o acesso de imigrantes à carreira pública; o investimento no aprendizado da língua; o fortalecimento de governos locais para a aplicação das políticas de integração, especialmente em Bruxelas, e com vistas a introduzir a obrigatoriedade dos cursos de

integração na região de Bruxelas-Capital em cooperação com a COCOF e a COCOM; e o aumento do apoio educacional para recém-chegados com idade entre 16 e 18 anos.

Além da *Beleidsnota 2014-2019*, o plano horizontal para a política de integração (*Horizontaal Integratiebeleidsplan*) estabelece como as políticas de integração de imigrantes devem ser apoiadas pelos diversos órgãos da administração regional, especialmente focando em: participação econômica e social de imigrantes; fortalecimento do aprendizado do neerlandês; estímulo ao respeito mútuo entre pessoas de origens distintas; e garantia de apoio, pesquisa e aplicação para a política horizontal de integração, e para seu monitoramento.

Os cursos de integração cívica estabelecidos pelo *Decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid* atualmente são compostos de um acompanhamento individual para o imigrante, cursos de neerlandês, um curso de orientação social, voltado para a formação cívica, e uma orientação profissional, visando à inserção no mercado de trabalho, em cooperação com a Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB – Serviço Flamengo para Empregos e Educação Profissional).

4.4.1 A Agentschap Integratie en Inburgering

A Agentschap foi fundada em 2015 a partir da incorporação de diversas instituições que trabalhavam no setor de integração e multiculturalidade por uma agência externa independente vinculada ao governo flamengo. Desse total, 8 instituições eram centros de recepção (7 ONGs e 1 escritório provincial), 8 centros de integração (6 ONGs e 2 provinciais), 9 serviços sociais de tradução e interpretação (6 ONGs e 3 provinciais) e o centro especializado em migração e integração cívica, o Kruispunt Migratie Integratie (Centro Migração e Integração). Logo após o início da fusão da Agentschap, foi determinado que a responsabilidade sobre as Huizen van het Nederlands, o serviço de ensino de língua holandesa do governo flamengo para adultos imigrantes, seria transferido do Ministério de Educação para o Ministério de Assuntos Internos, que, por sua vez, é responsável pela política de integração de imigrantes. A partir dessa mudança, também sugerida pela *Beleidsnota 2014-2019*, as Huizen van het Nederlands foram incorporadas à Agentschap (com exceção da Huis van het Nederlands em Bruxelas).

A criação da Agentschap não foi realizada de maneira incontestada e recebeu bastante resistência de organizações da sociedade civil que trabalhavam no setor de integração de imigrantes e multiculturalismo. Na *Beleidsnota 2009-2013*, o ministro responsável pelos temas de naturalização e integração, Geert Bourgeois (do partido NV-A), já fez comentários

sobre a necessidade de maior estrutura e simplificação das políticas de integração de imigrantes, e, em 2011, o governo flamengo iniciou um processo para desenvolver as possibilidades para o setor. O ministro relata que “uma rodada consultiva com os atores envolvidos foi organizada” (VLAAMS PARLEMENT, 2013a, p. 4), concluindo que havia necessidade de mais cooperação e harmonização para a aplicação da política de integração e que, naquele momento (2011), a fragmentação dos serviços do setor de integração de imigrantes era demasiadamente grande. Porém o ministro também descreve que não foi possível alcançar um consenso sobre um modelo organizacional para o setor. Algumas entidades que participaram da rodada consultiva declaram, em uma Audiência Pública, que as organizações “foram consultadas e envolvidas de maneira limitada” no processo de definição do novo modelo, com “pouca atenção dada às propostas construtivas das organizações” e que a falta de consenso se deveu “às grandes diferenças locais” dentro do setor (VLAAMS PARLEMENT, 2013b). Na descrição de um entrevistado em Bruxelas envolvido com a implementação da política, a partir dessas discussões o ministro apresentou, em 2012, um plano que organizava o setor de integração de imigrantes em oito Agentschap, uma em cada das cinco províncias da região de Flandres e mais três para as cidades de Antuérpia, Bruxelas e Gent. Na opinião desse entrevistado, isso possibilitaria maior uniformidade, mas garantiria que cada região atuasse de acordo com suas próprias características e necessidades. Porém, seis meses depois, a atual diretora da Agentschap, Leen Verraest,⁴⁷ e o secretário de Estado para Asilo e Migração do governo federal, Theo Francken, apresentaram um novo plano, com a atual organização em somente uma Agentschap para a região de Flandres. Ainda segundo esse entrevistado, a organização em uma Agentschap apenas distancia demasiadamente o trabalho de base, da coordenação da Agentschap e do governo de Flandres.

Luk Groffy e Pascal Debruyne (2014, p. 48-49) relatam que a publicação de um relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o mercado de trabalho no final de 2012 com dados que mostram uma grande diferença entre as condições de trabalhadores belgas e trabalhadores imigrantes provocou fortes reações do governo flamengo. A publicação, que mostrava a situação desprivilegiada dos trabalhadores imigrantes frente aos trabalhadores belgas, possivelmente estimulou o entendimento de que o governo deveria ampliar o intervencionismo nas políticas de integração e facilitou a aprovação da criação da Agentschap, no começo de 2013, pelo parlamento flamengo.

⁴⁷ Entre 2010 e 2014, Leen Verraest foi chefe de gabinete adjunta responsável pelo tema de integração cívica de Geert Bourgeois no Ministério de Assuntos Internos.

Sobre a atuação da sociedade civil nos temas de integração e multiculturalismo depois da criação da Agentschap, Groffy e Debruyne alertam para o risco de despolitização do tema por ter transformado todo um setor de diferentes organizações da sociedade civil em um braço do funcionalismo público, “reduzindo o setor a um instrumento de uma política que pretende manejar a superdiversidade, sem modificar as desigualdade de poder e os mecanismos de exclusão” (GROFFY; DEBRUYNE, 2014, p. 60). Os autores demonstram preocupação especial com a institucionalização de uma associação de organizações, a Minderhedenforum (Fórum de Minorias), como a única porta-voz da sociedade civil. Mesmo que a Minderhedenforum represente um grande número de associações, limitar e restringir a pluralidade de vozes e as formas de participação da sociedade civil organizada é visto pelos autores como potencialmente problemático para a despolitização do tema da integração de imigrantes.

Na região de Flandres, por causa da obrigatoriedade do curso para recém-chegados e para os que desejam se naturalizar, há também sanções aos que não se inscrevem nos cursos da Agentschap, e a instituição se torna ao mesmo tempo a responsável por organizar os cursos e por informar ao governo sobre as pessoas que não se registraram ou não concluíram o curso.

4.4.2 O conceito de integração cívica (inburgering) nas políticas da região de Flandres em Bruxelas

A região de Flandres utiliza principalmente dois conceitos similares nas políticas públicas para imigrantes, mas que não são completamente idênticos: *integratie* (integração) e *inburgering* (integração cívica). O decreto de 1998 define a integração como o processo que leva à participação total e igualitária de estrangeiros (*allochtonen*) na vida em sociedade. Já a primeira definição de integração cívica a descreve como um processo interativo no qual o governo oferece um programa aos estrangeiros (*vreemdelingen*), visando a sua autonomia e sua participação na sociedade. É interessante notar que a definição de integração foi (e segue sendo) muito criticada por não incluir a dimensão bidirecional e a necessidade de ações voltadas para a sociedade de acolhida. Além disso, os termos utilizados para se referir aos imigrantes (*allochtonen*, ou alóctones, “de outro lugar”, e *vreemdelingen*, ou estrangeiros) foram alvo de intensa pressão política das organizações que trabalham com imigrantes por estarem conectados a conotações pejorativas. O debate ainda não está concluído, e, apesar de “imigrantes” ter sido apontado como um termo que substituísse essas ideias, a legislação fala em *inburgeraars*, ou “pessoas em processo de integração cívica”.

Nas suas versões atuais, integração é definida como um processo dinâmico e interativo pelo qual indivíduos, grupos e comunidades se mantêm em contato entre si e lidam com a migração e seus efeitos na sociedade, enquanto integração cívica é um trajeto guiado para a integração, que o governo oferece a “pessoas em processo de integração cívica” (*inburgeraars*), visando aumentar sua autonomia e sua participação profissional, educacional e social (*Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid*, decreto relativo à política de integração e integração cívica flamenga, de 6 de junho de 2013, atualizado em fevereiro de 2016).

Além da questão de promover ações voltadas para a sociedade de acolhida, um dos maiores questionamentos dos entrevistados em Bruxelas envolvidos com a implementação da política é sobre o ponto final do processo de integração cívica: “integração em direção a quê?”. Decorrente dessa questão, há muitas dúvidas sobre as formas de medição da integração de cada indivíduo. Atualmente, ela é medida principalmente através da presença e participação nos cursos de integração cívica promovidos pelo governo flamengo.

4.5 Políticas de integração de imigrantes da comunidade francesa em Bruxelas-Capital

4.5.1 Os parcours d’integration de primo-arrivants

Para os políticos francófonos de Bruxelas, as propostas de cursos obrigatórios de cidadania e integração social para imigrantes eram tidas como uma ideia distante (CBAI/CRAcs, 2016, p. 33-36). Até 2016, toda a política voltada para os imigrantes era concebida como um dos pontos focais da política de coesão social direcionada a toda a população (definida pelo *Décret relatif à la cohésion sociale*, decreto relativo à coesão social, da COCOF, de maio de 2004). Cursos de alfabetização, de aprendizado de francês, oficinas de cidadania, além de atividades relacionadas com a convivência intercultural começaram a ser desenvolvidos por organizações não governamentais e financiadas pela COCOF através das atividades de coesão social.

Mas as primeiras propostas para organização de atividades específicas de recepção de imigrantes recém-chegados à região de Bruxelas-Capital são realizadas já alguns meses após a aprovação da *Inburgeringsbeleid* de 2003 pelo parlamento flamengo, por proposta de Françoise Schepmans e Serge de Patoul (ambos do partido Mouvement Réformateur – MR), no mesmo momento em que se discutia a proposta de política para coesão social. A proposta de atividades específicas para imigrantes é recusada com

argumentos de o tema já estar incluído na discussão sobre a política de coesão social que ocorre simultaneamente (a política de coesão social é aprovada em maio de 2004); de as organizações ligadas ao tema se oporem à medida; de o orçamento ser insuficiente para a demanda do serviço; e de a proposta ser discriminatória por incluir apenas países que não são membros da UE (CBAI/CRAcs, 2016, p. 34-35). É o partido MR que vai buscar aproveitar a maior parte das discussões realizadas na região de Flandres para debater a questão das políticas de integração de imigrantes na região de Bruxelas-Capital.

A percepção sobre as políticas de integração de imigrantes muda na entrada dos anos 2010, quando a região da Valônia e a COCOF começam a debater a possibilidade de uma lei que estabelecesse um curso para imigrantes, que pudesse levar em consideração as especificidades dessa população e que funcionasse como um processo inicial para que as pessoas recebam “o suporte e as informações necessárias para viver com autonomia” (*Déclaration de Politique Communautaire 2009-2014*, declaração de política comunitária). Os cursos continuariam sendo orientados pela política de coesão social, mas é possível perceber uma gradativa busca pela especialização das políticas para imigrantes, especialmente para os recém-chegados.

A vontade política para desenvolver ações específicas para imigrantes cresce ainda mais depois da aprovação da nova lei de cidadania belga, em 2012, mencionada acima. É a partir da mudança na lei de cidadania que as discussões sobre a criação de cursos de integração ganham mais força nas comunidades francesas de Bruxelas e da Valônia, uma vez que os cursos são uma das “provas de integração social” reconhecidas pela lei para facilitar o processo de naturalização. O Conselho de Estado belga (corte constitucional) considerou como potencialmente anticonstitucional e discriminatório o fato de os cursos somente estarem disponíveis para os imigrantes da região de Flandres, o que precipitou a aprovação de um decreto que determina a introdução dos cursos nas regiões da Valônia e de Bruxelas-Capital, em setembro de 2013, através do *Décret relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale* (decreto relativo aos cursos de acolhida para recém-chegados à Região de Bruxelas-Capital). O decreto de 2013 é bastante sucinto e não apresenta a justificativa para a introdução dos cursos para recém-chegados. Uma vez que sua implementação somente ocorre em 2016, diversas pessoas entrevistadas em Bruxelas apontaram o aumento do fluxo de imigrantes e refugiados para a UE entre abril de 2015 e março de 2016 – especialmente através das fronteiras terrestres da Hungria e da Croácia e através da travessia do Mediterrâneo para chegar à Grécia e à Itália – como motivação para a

introdução dos cursos. A Bélgica registrou 44.760 pedidos de asilo em 2015 (quase o dobro dos 22.850 pedidos de 2014) e 18.280 pedidos em 2016.⁴⁸ Segundo esses entrevistados, os ataques radicais praticados por imigrantes e pessoas de origem imigrante em Paris, em novembro de 2015, também contribuíram para que os cursos de acolhida fossem aprovados.

O decreto de 2013 é bastante aberto em sua descrição do que seriam os cursos e seus objetivos e divide as atividades em duas fases. Na primeira fase (*volet primaire*), a acolhida oferece aos participantes informações sobre o curso, sobre os direitos e os deveres dos residentes na Bélgica; a avaliação social identifica as necessidades da pessoa em termos de habitação, meios de subsistência, serviços de saúde, inserção sócio-profissional e de escolarização de crianças; por fim, a avaliação linguística consiste em identificar as necessidades da pessoa em termos de alfabetização e conhecimento da língua francesa. A segunda fase (*volet secondaire*) é um programa de acolhida individualizado, que é fixado a partir das avaliações primárias e compreende formações linguísticas e cívicas. Os cursos de acolhida de recém-chegados guardam bastante semelhança com os cursos de integração cívica oferecidos pela região flamenga.

No final de 2016, o tema dos cursos de acolhida de imigrantes voltou a ser discutido pela COCOF e pela COCOM para o estabelecimento da obrigatoriedade de frequência nos cursos para determinados grupos de imigrantes recém-chegados a Bruxelas. Uma pessoa entrevistada em Bruxelas responsável pela formulação das políticas relata que o envolvimento de imigrantes que moravam nos bairros de Molenbeek e Anderlecht nos ataques terroristas de Paris em 2015 e de Bruxelas em 2016 impulsionou as vozes a favor da introdução da obrigatoriedade dos cursos.

4.5.2 *O conceito de coesão social (cohésion sociale) nas políticas da comunidade francesa em Bruxelas*

A intenção dos políticos francófonos ao incluir os imigrantes como públicos-alvo da política de coesão social em oposição a desenvolver uma política específica para imigrantes visa diluir a expectativa de os imigrantes realizarem todo o trabalho de integração, deixando para trás sua cultura e seus costumes, e, com isso, sugerir um maior respeito pela cultura imigrante. Segundo o decreto de maio de 2004, coesão social é

⁴⁸ Dados do *Annual Report on Asylum and Migration Policy in Belgium* dos anos 2014, 2015 e 2016, produzidos pelo National Contact Point Belgium do European Migration Network.

o conjunto de processos sociais que contribuem para assegurar a todos os indivíduos e grupos de indivíduos [sem discriminação] a igualdade de chances e de condições, o bem-estar econômico, social e cultural, a fim de permitir a todos participar ativamente na sociedade e ser reconhecido (COCOF, 2004, art. 3).⁴⁹

O decreto ainda define que a coesão social deve visar à luta contra todas as formas de discriminação e de exclusão social e o desenvolvimento de políticas de integração social, de interculturalidade, de diversidade sociocultural e de coabitação de diferentes comunidades locais, trabalhando pelo desenvolvimento de uma ação comunitária nos bairros e pelo trabalho em rede.

No decreto que estabelece os cursos de integração em 2013 não há introdução de novos conceitos sobre a coesão social ou sobre a integração de imigrantes, e o instrumento apenas institui que o objetivo dos cursos é acompanhar os beneficiários de forma que eles possam viver de maneira autônoma e aumentar sua participação social, econômica e cultural (COCOF, 2013).

O conteúdo do decreto de 2004 é atualizado e transformado em ações práticas previstas pela Declaração de Política Comunitária de julho de 2009, que cria quatro públicos de atenção especial para a política de coesão social: mulheres, pessoas imigrantes, populações LGBT e pessoas deficientes (COCOF, 2009, p. 164). Para os imigrantes, a política define ações para a melhoria da vida conjunta e para a luta contra a discriminação e já prevê que os recém-chegados serão apoiados por um curso que visa fornecer as informações necessárias para viver com autonomia (p. 166-167). Por sua vez, o decreto que cria os cursos de acolhida para recém-chegados (*Décret relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale*) não avança na definição do conceito de coesão social, ou sua aplicação específica dentro dos cursos, apenas citando a estrutura do curso, como explicado acima.

Segundo uma entrevistada em Bruxelas envolvida na formulação das políticas, o conceito de coesão social não implica um processo de assimilação, mas sim uma vontade de respeitar os indivíduos e suas diferenças; nesse contexto, os cursos ofereciam uma oportunidade para aqueles que querem se tornar cidadãos ativos. Outra entrevistada em Bruxelas envolvida com a implementação das políticas nota que os cursos não deveriam ser vistos como a panaceia para a integração de imigrantes, mas como uma ferramenta disponível aos recém-chegados para que eles pudessem “tomar pé” e facilitar sua inserção na sociedade de acolhida. De maneira mais prática para os cursos de acolhida, uma entrevistada em Bruxelas envolvida com a

⁴⁹ O texto entre colchetes refere-se à modificação incluída em 2010.

implementação das políticas ressalta que a coesão social significaria o trabalho em rede com as outras estruturas em dois sentidos: se os imigrantes procurarem outros serviços primeiro, eles serão encaminhados para os cursos de acolhida; quando eles procurarem os cursos de acolhida, eles serão encaminhados a serviços mais especializados correspondentes às suas necessidades, caso seja necessário. Além disso, a entrevistada ressalta que o objetivo da política de coesão social é a autonomia e a vida em sociedade, sem que isso resulte em assimilação, ou a imposição de uma maneira de viver sobre os imigrantes.

4.5.3 Os Bureaux d'Accueil des Primo-Arrivants (BAPA)

Mesmo antes do decreto de 2013, diversos serviços de suporte à integração de imigrantes eram oferecidos na região de Bruxelas-Capital com o apoio da COCOF, especialmente organizados por municípios da região. Com inspiração nos serviços oferecidos pela comunidade flamenga, os imigrantes poderiam encontrar cursos de aprendizado da língua francesa e também cursos de cidadania oferecidos por ONGs (como Convivial e CIRÉ), que recebiam verba da comunidade francesa para suas atividades. Uma entrevistada em Bruxelas envolvida com a formulação da política relata algumas particularidades do atendimento a imigrantes dentro do marco da política de coesão social: por exemplo, os cursos de línguas são oferecidos por uma diversidade de operadores que trabalham com diferentes aspectos da política, como oportunidades de educação permanente, ou inserção sócio-profissional, ou mesmo por ONGs voltadas para a integração cívica. Por um lado, essa entrevistada descreve que isso facilita a criação de uma larga rede de organizações para apoiar a política de coesão social e também a oferta de cursos que estejam mais direcionados para as demandas dos imigrantes, respondendo à diversidade que existe entre os imigrantes e suas necessidades. Por outro lado, a entrevistada relata também os problemas causados pela falta de uma coordenação central e pela dispersão de locais e serviços oferecidos: os imigrantes recebiam informações sobre os cursos de língua disponíveis na cidade, mas deveriam “bater de porta em porta” até encontrar uma vaga. Essa entrevistada, comparando-a com a oferta mais padronizada oferecida pela comunidade flamenga, reflete que a opção de Flandres pode significar otimização de recursos, mas limita as opções dos imigrantes a um caminho predeterminado pelas autoridades.

O primeiro escritório de acolhida de recém-chegados francófono da região de Bruxelas-Capital baseado no decreto de 2013 viria a ser inaugurado em março de 2016, pela ONG VIA, instituída pelos conselheiros municipais de Molenbeek e de Schaarbeek, seguido

pelo escritório do município de Bruxelas, pela ONG Bapa-BXL, instituída pela conselheira de educação pública de Bruxelas (município) e pelo Centre Publique d'Action Sociale (CPAS – Centro Público de Ação Social), em setembro de 2016. O termo “BAPA” foi inspirado pela experiência do município de Ixelles, em parceria com a ONG CIRÉ, realizada entre 2010 e 2015.⁵⁰

Ao trabalho de implementação da política de coesão social aplicada aos imigrantes e recém-chegados a Bruxelas adiciona-se o trabalho de avaliação das políticas, que é realizado pelo Centre Régional d'Appui à la cohésion sociale (CRAcS – Centro Regional de Apoio à coesão social). Desde 2013, a ONG Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI – Centro Bruxelense de Ação Intercultural) realiza a missão do CRAcS (a ONG foi escolhida por meio de uma chamada pública por organizações interessadas) de produzir um relatório anual sobre os diversos aspectos da política de coesão social e formular recomendações para propor a reorientação da política. Em março de 2016, a ONG publicou o relatório anual para os cursos de acolhida de recém-chegados, que descreve o contexto demográfico de Bruxelas e o histórico do decreto que cria os cursos de acolhida, e faz uma comparação entre os cursos oferecidos em Bruxelas pela COCOF, em Bruxelas e em Flandres pela região de Flandres e na Valônia pela comunidade francesa. As recomendações principais – apesar de provisórias, por muitos serviços estarem ainda em fase de estruturação – são redimensionar o orçamento para os serviços;⁵¹ dar atenção aos questionamentos e reclamações de ONGs que trabalham no setor; melhorar a coerência entre os serviços oferecidos pela comunidade francesa e a região flamenga; expandir a oferta de serviços de aprendizagem de língua; desenvolver critérios de qualidade para dar mais legitimidade para o processo de seleção de ONGs que oferecerão os serviços; colocar em prática os espaços de diálogo entre os diversos operadores dos serviços da comunidade francesa e também com os operadores da região flamenga; entre outras (CBAI/CRAcS, 2016, p. 146-149).

⁵⁰ O BAPA da ONG CIRÉ se chamava Bureau d'Accueil des Primo-Arrivants, e o decreto da COCOF que cria o serviço de acolhida em 2013 utiliza o termo Bureau d'Accueil pour Primo-Arrivants. A opção do decreto foi utilizada aqui como o padrão para facilitar a leitura.

⁵¹ Segundo o relatório, Bruxelas recebe anualmente 10 mil adultos de países não membros da UE, e o orçamento prevê uma capacidade de atender 4 mil pessoas por ano, o que é insuficiente para atender à demanda, mesmo considerando que o escritório da região flamenga atende cerca de 3 mil pessoas dessa população por ano (CBAI/CRAcS, 2016, p. 146).

4.5.4 Elementos em comum nas políticas de integração de imigrantes flamengas e francesas em Bruxelas-Capital

É possível notar algumas similaridades entre as políticas de ambas as comunidades linguístico-culturais na região de Bruxelas-Capital. A primeira delas é a convergência, especialmente na prática, dos conceitos de integração de imigrantes, mesmo que na legislação as diferenças sejam mantidas. Na legislação, os cursos de recepção de imigrantes foram criados para auxiliar imigrantes recém-chegados a compreenderem as especificidades da sociedade e do sistema político belga e ganharem autonomia no novo país. Uma das consequências de a administração federal belga ter restringido as possibilidades de obtenção da cidadania belga e ter estabelecido os cursos de integração como uma das formas de abrir caminho para a naturalização é que os cursos de recepção se tornaram bastante atrativos para um público que já está estabelecido na Bélgica há muitos anos. Em decorrência disso, esses cursos ganham uma função muito mais assimilacionista, de mostrar aos imigrantes quais são os elementos da cultura belga que eles deveriam observar e adotar para ser integrados à sociedade de acolhida do que a pretendida emancipação do imigrante recém-chegado, como descrita na legislação.

Além disso, mesmo que não haja um ambiente institucionalizado de coordenação entre os formuladores de políticas públicas e os responsáveis pela implementação destas, nota-se que a experiência flamenga tem influenciado cada vez mais as políticas de integração desenvolvidas pela comunidade francesa. Com efeito, é importante notar que tanto a política flamenga quanto a francesa têm recebido cada vez mais influência do nível europeu. A “europeização” das políticas de integração de imigrantes é resultado principalmente dos esforços da Comissão Europeia em financiar projetos locais, especialmente através do Fundo Europeu de Integração. O espaço de coordenação e de troca de experiências criado pela European Integration Network também pode ser considerado um vetor de convergência, ainda que seu impacto seja assimétrico, como debatido anteriormente.

Ainda que os cursos de recepção tenham progressivamente um caráter assimilacionista maior, outras ferramentas dos governos de Flandres e da comunidade francesa em Bruxelas reforçam elementos multiculturalistas e integracionistas nas políticas públicas de integração: diversas organizações étnicas recebem financiamento para atividades ligadas com as políticas de saúde, educação, lazer e cultura de ambos os governos; e, no caso da comunidade francesa, há também linhas de financiamento para organizações que promovem o encontro de culturas e um trabalho transversal envolvendo diversos grupos, inclusive dentro das atividades previstas pela política de coesão social.

4.6 Políticas de integração de imigrantes no nível federal, subnacional no Brasil e municipal em São Paulo

O sistema federativo brasileiro está estruturado em três níveis, federal, estadual e municipal, baseados unicamente em divisões territoriais. Cada uma das unidades da federação pode definir sua constituição e suas próprias políticas em seu território, seguindo a hierarquia dos níveis federal, estadual e municipal, nessa ordem. Isso quer dizer que quase todas as responsabilidades legislativas e executivas estão distribuídas em todos os níveis, com campos de atuação específicos para cada um dos níveis. Mais especificamente nas questões relacionadas com a integração de imigrantes, o nível federal é o responsável pela definição da política de acesso à cidadania e às políticas de asilo, assim como os temas de defesa, fronteiras e segurança nacional. Temas como saúde, seguridade social, educação, política científica, políticas culturais, desenvolvimento econômico, infraestrutura e planejamento e uso do solo são responsabilidades exercidas por todos os níveis, na maioria das vezes, sendo necessários acordos de cooperação entre os níveis para a aplicação de políticas e para o desenvolvimento de programas. O tema da segurança pública é uma responsabilidade principalmente dos níveis estadual e municipal, e o tema da política de habitação é uma responsabilidade do nível municipal.

No Brasil, o tema da imigração e da integração de imigrantes é, em geral, muito pouco politizado e pouco mencionado nos debates políticos. Nos últimos 25 anos, o tema também se desenvolveu de forma bastante diferente nos diversos níveis da federação, como descrevo brevemente a seguir.⁵² Cristiane Lopes (2009, p. 561-568) descreve como a política migratória brasileira está atualmente dividida entre três órgãos principais: Ministério da Justiça, responsável pela garantia dos direitos e da ordem e que inclui o Departamento de Polícia Federal, responsável pelo controle de imigrantes; Ministério das Relações Exteriores, responsável pelos brasileiros no exterior, pela rede consular e de embaixadas e pela política externa do Brasil; e Ministério do Trabalho, responsável pelas políticas de trabalho e emprego e que inclui o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), responsável pela formulação da política de imigração.

Entre 1980 e 2017, a lei em vigor sobre imigração e integração de imigrantes foi a Lei nº 6.815/1980, também chamada “Estatuto do Estrangeiro”, aprovada nos últimos anos da ditadura militar no Brasil e com uma forte tendência securitária (VENTURA; ILLES, 2010).

⁵² Para uma descrição mais detalhada sobre os órgãos envolvidos na política de imigração e sobre as políticas desenvolvidas em nível federal no Brasil, *vide* OTERO, 2017.

Diversas iniciativas de legislação visaram a reforma da lei de imigração brasileira em nível federal, com destaque para os Projetos de Lei da Câmara dos Deputados nº 1.813/1991 e nº 5.655/2009.⁵³ Em abril de 2017, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288/2013, que substituiu o “Estatuto do Estrangeiro”, foi aprovado no plenário do Senado e, em maio, recebeu sanção presidencial (Lei nº 13.445/2017), com previsão de entrada em vigor em novembro de 2017. A forte tendência securitária do “Estatuto do Estrangeiro” significou que muitos de seus dispositivos entravam em conflito com as disposições da Constituição de 1988, que garante muitos direitos de forma universal e proíbe a discriminação em muitas situações que também se aplicam aos imigrantes. Um dos exemplos de discussões sobre quais elementos do Estatuto foram recepcionados na nova legislação brasileira após a aprovação da Constituição de 1988 é com relação à opinião e à expressão política de imigrantes. Em um caso recente, em março de 2016, a Polícia Federal abriu um inquérito para apurar a participação de uma professora italiana da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em eleições sindicais. Uma decisão da Justiça Federal de maio de 2016 suspendeu o inquérito, acatando um pedido do Ministério Público Federal de Minas Gerais, que alegava que acordos internacionais mais recentes que a Lei nº 6.815/1980 autorizam a participação de estrangeiros em sindicatos.⁵⁴ Outro exemplo são as decisões judiciais no Juizado Especial Federal e no Superior Tribunal Federal que garantiram que imigrantes idosos ou deficientes vulneráveis economicamente recebessem o Benefício de Prestação Continuada estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS), ao declarar inconstitucional o artigo do Decreto nº 6.214/2007 que excluía expressamente a concessão do benefício a imigrantes residentes no país.⁵⁵

Baraldi (2014, p. 101-105) descreve a atuação do CNIg – órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, com participação de sindicatos, empregadores e organizações da sociedade civil – para lidar com o anacronismo da legislação em vigor por meio de resoluções normativas.⁵⁶ A pesquisadora entrevistou membros do CNIg que declararam a promoção de ações paliativas para superar a ausência de um marco legal para as migrações dentro do

⁵³ Para uma análise dos projetos de lei envolvendo modificações à Lei nº 6.815/1980, *vide* KENICKE, 2016.

⁵⁴ “Justiça barra inquérito contra professora italiana por atividades políticas”. Estado de São Paulo, 18/05/2016.

⁵⁵ Fonte: “Justiça reconhece direito a benefícios assistenciais para estrangeiros no Brasil”. Portal da Defensoria Pública da União, 01/02/2016. A tese de repercussão geral aprovada no Superior Tribunal Federal diz “os estrangeiros residentes no país são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais” segundo o julgamento do Recurso Extraordinário 587970 (Fonte: “Estrangeiro residente no país tem direito à concessão de benefício assistencial, decide STF”, Portal do Supremo Tribunal Federal, 20/04/2017).

⁵⁶ Siciliano (2013) discute a atuação do CNIg para a atualização de diversos aspectos da política imigratória brasileira.

paradigma dos direitos humanos dos imigrantes, como a Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante, de 2010, focada na integração social e econômica dos imigrantes, que recomenda igualdade de direitos e de oportunidades entre cidadãos brasileiros e trabalhadores imigrantes. Em 2012, o CNIg estabeleceu a possibilidade de concessão de vistos humanitários para cidadãos haitianos para facilitar a regularização do fluxo de pessoas desse país no quadro da crise política, do terremoto e da atuação do Brasil na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) (Resolução Normativa nº 97/2012 e nº 102/2013).⁵⁷ No primeiro semestre de 2017, Haiti e Síria (Resolução Normativa CONARE nº 17/2013) são os dois países cuja população pode se beneficiar de vistos humanitários no Brasil. A Resolução Normativa nº 126/2017 do CNIg concede residência temporária a nacionais de país fronteiro ao Brasil, considerando o fluxo migratório na região Norte do país (principalmente venezuelanos), aos quais não se aplica o instituto do refúgio.

Outro exemplo de atuação paliativa com relação à inadequação do “Estatuto do Estrangeiro” com relação às mudanças nos fluxos migratórios e ao novo cenário jurídico das imigrações são as anistias promovidas para regularizar a situação de imigrantes que tinham entrado irregularmente no Brasil. O Brasil promoveu anistias em 1981, 1988, 1998 e 2009. Em 2009, 13.883 pessoas se regularizaram através da anistia promovida naquele ano, e uma parte expressiva dessa população foi composta de imigrantes de países participantes do “Acordo sobre residência para nacionais dos Estados partes do Mercosul e Estados associados” (11.559 pessoas, ou 83% do total de pessoas beneficiadas pela anistia, sendo 8.854 bolivianos, ou 63% do total) (COSMÓPOLIS, 2017, p. 63-64).

Outras mudanças legislativas ainda tiveram impacto sobre a mudança de discurso e o posterior desenvolvimento da política de imigração no Brasil. A Lei do Refúgio (Lei nº 9.474/1997) inscreve na legislação nacional uma grande parte dos dispositivos de proteção ao refugiado e ao solicitante de refúgio que são garantidos nos mecanismos internacionais. Da mesma maneira, a lei de combate ao tráfico de pessoas (Decreto Federal nº 5.017/2004) também desenvolve um sentido de proteção aos direitos humanos dos imigrantes. E entretanto, a Emenda Constitucional de Revisão nº 3/1994 passou a permitir a dupla

⁵⁷ Carolina Moulin e Diana Thomaz (2016) debatem que a concessão de visto humanitário para os cidadãos haitianos ao invés da concessão do estatuto de refugiado é uma maneira para esconder as falhas da MINUSTAH. Conceder o estatuto de refugiado aos cidadãos haitianos significaria admitir que a MINUSTAH não conseguiu garantir a estabilização do país.

cidadania para brasileiros emigrantes,⁵⁸ fortalecendo o vínculo com as populações brasileiras em outros países.

Mudanças importantes também puderam ser observadas na política educacional, como a introdução das Leis Federais nº 10.639, que inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e nº 11.645, que adiciona a obrigatoriedade da temática indígena no currículo escolar. Dessa maneira, o tema da imigração é parcialmente incluído nos currículos escolares, especialmente a partir da sua interligação com a temática da história afro-brasileira e indígena. Outra medida importante é a inclusão de imigrantes em situação socioeconômica desfavorável nos programas de transferência de renda do governo federal. No município de São Paulo, em setembro de 2015, 5.726 imigrantes eram beneficiários do Bolsa Família, maior programa de transferência de renda com condicionalidades do governo federal (representando 0,04% dos 13.912.767 beneficiários totais do programa) (COSMÓPOLIS, 2017, p. 131). O Ofício Circular Conjunto nº 02/2014, de 11 de fevereiro de 2014, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e da Secretaria Nacional de Assistência Social, ambas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, esclareceu sobre a possibilidade de cadastramento de imigrantes no Cadastro Único para Programas Sociais, principal base de dados federal para famílias de baixa renda, confirmando o acesso de imigrantes aos programas e benefícios de assistência social federal.⁵⁹

Reis (2011, p. 61) destaca a importância do ativismo de emigrantes e de imigrantes para que o tema das políticas de imigração fosse retomado pelo governo brasileiro no final dos anos 2000. Para a autora, a importância da emigração brasileira (incluindo sua contribuição financeira por meio de remessas e a participação política à distância) e de casos de discriminação contra brasileiros no exterior contribuíram para aumentar a sensibilidade do Estado brasileiro para o tema. Além disso, Reis (2011, p. 62) comenta que a importância da imigração como tema de política externa criou oportunidades para que o Brasil afirmasse discursivamente uma política de garantia dos direitos humanos dos imigrantes no plano internacional (especialmente em oposição a uma política securitária da UE e dos EUA) e fosse, por sua vez, constrangido pelos movimentos sociais de imigrantes no Brasil a oferecer a estes o mesmo tratamento digno que reclamava para os emigrantes brasileiros.

⁵⁸ A lei passou a reconhecer uma situação *de facto*, uma vez que o procedimento de perda da cidadania brasileira com a obtenção de uma cidadania de outro país praticamente não era colocado em prática.

⁵⁹ Obtive acesso ao documento através de um pedido no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (Lei de Acesso à Informação).

No nível estadual, em São Paulo, são poucos os programas e iniciativas voltados para os imigrantes. O programa de apoio aos egressos do sistema prisional e suas famílias do estado de São Paulo não tem um foco específico para imigrantes, porém, existem alguns imigrantes entre a população carcerária, e, dessa maneira, as Centrais de Atenção ao Egresso e Família (CAEF) atuam para oferecer apoio a essa população. Um dos maiores desafios é com relação à reinserção social e profissional dos egressos imigrantes, uma vez que sua situação jurídica é frágil. Comumente, essas pessoas perderam o direito de residência e aguardam o retorno a seus países por vários anos sem conseguir trabalhar formalmente. Em dezembro de 2014, o estado de São Paulo inaugurou o Centro de Integração da Cidadania (CIC) do Imigrante,⁶⁰ no bairro Santa Cecília, no município de São Paulo, que oferece serviços para imigrantes nos temas de trabalho e emprego, cursos de idiomas, de lazer e culturais, eventos voltados à população imigrante e atendimento em temas judiciais em convênio com a Defensoria Pública da União (DPU) e a Defensoria Pública Estadual de São Paulo.

Grande parte das mudanças a partir de 2013 nas políticas de imigração nos níveis federal e estadual no Brasil está de certa maneira relacionada com os desenvolvimentos na política municipal para imigrantes em São Paulo que serão descritos na próxima seção.

4.6.1 As políticas municipais de integração de imigrantes em São Paulo

De maneira singular entre os casos observados na literatura de políticas municipais para a população imigrante (ADAM, 2013a; 2013b; SACCO; TORREKENS; ADAM, 2016), o protagonismo do município de São Paulo nos anos 2010 para o desenvolvimento de políticas para imigrantes e sua integração não está relacionado com uma maior politização do tema na esfera política, e o início das iniciativas para a população imigrante antecede uma situação de percepção de aumento da população imigrante na esfera pública, por exemplo, desencadeada por um fluxo repentino de imigrantes haitianos entre 2014 e 2015.⁶¹ Porém, as situações de crise foram essenciais para o desenvolvimento de parcerias e de algumas ações nos níveis municipal, estadual e federal.

⁶⁰ Os recursos para a construção do CIC do Imigrante foram viabilizados através de Termos de Ajustamento de Conduta firmados pelo Ministério Público do Trabalho com empresas condenadas por utilizar trabalho análogo ao escravo de imigrantes (SÃO PAULO..., 2014).

⁶¹ Uma opinião bastante difundida entre as organizações que trabalham com os direitos humanos dos imigrantes, assim como acadêmicos e formuladores de políticas públicas relacionados à imigração no momento de realização desta pesquisa, era a importância de desenvolver uma política para imigrantes voltada para a garantia dos direitos humanos dessa população antes que o tema fosse politizado de maneira mais ampla e evitar, como foi o caso na Bélgica, que o sentido geral das políticas fosse o de restringir direitos e aumentar o controle sobre a população imigrante.

O município de São Paulo tem uma população imigrante bastante significativa desde o começo do século XX, especialmente de imigrantes portugueses, italianos e japoneses. Esses imigrantes vieram para o município seguindo o processo de urbanização e industrialização de São Paulo e ocuparam bairros periféricos ao centro, como Bela Vista, Bom Retiro, Liberdade e Mooca. Entre os anos 1960 e 1980, o município viu mais uma fase de grande crescimento populacional, incluído em um quadro geral de urbanização e de imigração rural-urbana no Brasil, recebendo grandes populações das regiões Centro-Oeste e Nordeste do país e algumas populações imigrantes latino-americanas. Essas populações também ocuparam os novos bairros periféricos – distanciando-se bastante do centro expandido de São Paulo, onde se encontram a maior parte dos serviços públicos do município – e representaram desafios para o município do ponto de vista das políticas habitacionais, de urbanização, de inserção laboral e de segurança pública, especialmente por sua situação desfavorecida socioeconomicamente.

É especialmente nesses aspectos que as populações imigrantes internacionais vão ganhar a atenção do poder público municipal, e a experiência do município com as populações imigrantes internas vai, de certa maneira, modelar as propostas para as políticas para a população imigrante. Otero (2017, p. 84) descreve a realização de ações pontuais no município de São Paulo para a população imigrante desde o final dos anos 1980, como o programa de atendimento a mulheres imigrantes vítimas de violência e a contratação de imigrantes no Programa Saúde da Família na gestão de Luiza Erundina (1989-1992); a criação da Praça Kantuta e da Rede “Somos Hermanos”, na gestão de Marta Suplicy (2001-2004); o projeto “Integração dos Imigrantes na Cidade como Forma de Combate ao Trabalho Escravo e à Pobreza”, na gestão de Gilberto Kassab (2006-2012). Por outro lado – e similarmente a Bruxelas e à região de Flandres –, organizações da sociedade civil foram pioneiras no atendimento às populações imigrantes, incentivaram a atenção do poder público e influenciaram o formato e as ações iniciais das políticas públicas. Outra semelhança com Bruxelas é que as populações imigrantes dos anos 2000 e 2010 em São Paulo ocuparam os bairros centrais da cidade.

As ONGs têm um papel importante para chamar a atenção do poder público, porque, no Brasil, imigrantes não têm direito a voto e também são proibidos de qualquer atividade de natureza política (até a entrada em vigor da nova lei de imigração). A única forma de demandar politicamente respostas para as questões enfrentadas pelas populações imigrantes é através de associações de brasileiros que possam atuar em nome dos imigrantes.

Uma das experiências recentes de grupos imigrantes com o poder público municipal relatadas na literatura é a demanda por escolas bilíngues português-espanhol por comunidades bolivianas no Orçamento Participativo no bairro Brás, em São Paulo, em 2001 (SÁNCHEZ, 2005, p. 437).

A CPMig foi criada a partir de uma demanda dos movimentos sociais para imigrantes durante a campanha para eleições municipais de 2012 e começou suas atividades em meados de 2013. A criação de políticas municipais para atender os imigrantes internacionais e para combater a xenofobia esteve prevista no Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016 (Meta nº 65), definida pela Prefeitura Municipal e debatida em audiências públicas ao longo do primeiro semestre de 2013. Em novembro de 2013, a CPMig realizou uma Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, que envolveu diversos setores da sociedade civil na discussão das ações necessárias para essa população. Uma devolutiva das recomendações retiradas da Conferência Municipal trouxe novamente os imigrantes e as associações para debaterem o trabalho da CPMig em 2015, depois de aproximadamente um ano da conferência. Ainda em março de 2014, o município de São Paulo criou cadeiras para imigrantes no Conselho Participativo Municipal e, a partir daí, deu início ao processo de formulação da Política Municipal para a População Migrante (Lei nº 16.478/2016). Essa política foi desenvolvida pelo Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante, criado pelo Decreto nº 56.353, de 24 de setembro de 2015, e composto por representantes do governo e da sociedade civil com o propósito de formular os princípios, as diretrizes e os objetivos para o atendimento a imigrantes no município. Além das discussões no âmbito do comitê, o projeto de política municipal recebeu contribuições em uma audiência pública, em setembro de 2015, e esteve aberto para consulta pública em fevereiro e março de 2016.

A Política Municipal para a População Migrante (Lei nº 16.478/2016) foi aprovada pela Câmara de Vereadores de São Paulo, sancionada pelo prefeito em julho de 2016, e, em dezembro, foi publicado o Decreto nº 57.533/2016, que a regulamenta. A política apresenta como seus eixos principais a garantia de direitos aos imigrantes, o respeito à diversidade e à interculturalidade e a participação social dos imigrantes nas discussões políticas com as quais estejam relacionados.

Segundo a missão do órgão, a atuação da CPMig é focada na articulação das políticas públicas migratórias no município de forma transversal, intersetorial e intersecretarial. O trabalho da CPMig foi marcado por alguns eventos que podem ser descritos

como importantes para o desenvolvimento de aspectos diferentes da política municipal e de seus programas de ações. Logo no início de suas atividades, a tematização de um caso de violência urbana de roubo e assassinato de uma criança da comunidade boliviana acelerou as negociações da CPMig para a simplificação da abertura de contas bancárias por imigrantes.⁶²

Outra situação foi um aumento repentino na chegada de imigrantes ao município, especialmente haitianos, no primeiro semestre de 2014 e que foi o mote para diversas ações em coordenação com outros níveis. Após o fechamento do abrigo da cidade de Brasileia, próxima à fronteira do Acre com o Peru, o governo do Acre passou a embarcar imigrantes que chegavam àquele estado em ônibus para a cidade de São Paulo. Os ônibus funcionaram entre março e dezembro de 2014 e novamente no começo de 2015, em alguns momentos sem coordenação ou comunicação entre as autoridades dos dois estados e municípios e, em outros, a partir de um convênio entre o governo do Acre, o município e o estado de São Paulo e o governo federal. Essa chegada de imigrantes haitianos motivou a criação de um abrigo emergencial para imigrantes pela prefeitura, que funcionou na região do Glicério entre maio e agosto de 2014, em convênio com a ONG Missão Paz (a Missão Paz tem um abrigo que atende a imigrantes na região desde a década de 1930) (SÃO PAULO, 2014, p. 4). Em agosto de 2014, a maior parte dos imigrantes foi transferida para o Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI – posteriormente Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes), que passou a realizar o serviço de acolhida emergencial, mas também a oferecer os serviços de recepção de imigrantes no município. Além disso, entre as ações previstas no convênio estavam a descentralização do serviço de emissão do Cadastro de Pessoa Física (CPF) pela Receita Federal; a criação de um posto avançado para emissão de carteiras de trabalho e para apoio na busca de emprego pelo Ministério do Trabalho e Emprego; o cofinanciamento de 200 vagas para abrigamento com o Ministério do Desenvolvimento Social; a organização de turmas de aula de português através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), pelo Ministério da Educação e Cultura; a organização de mutirões para abertura de contas bancárias populares pelos bancos públicos; e ações de apoio às secretarias Estadual e Municipal de Saúde pelo Ministério da Saúde (OTERO, 2017, p. 89-90, p. 131).⁶³

Os entrevistados em São Paulo envolvidos com a implementação da política na CPMig relataram que, no princípio, tiveram dificuldades em estabelecer exatamente qual seria

⁶² Brayan Yanarico Capcha foi assassinado em um assalto em sua casa por cinco homens armados em junho de 2013 que roubaram R\$ 4,5 mil. O caso recebeu intensa atenção pública e provocou diversas manifestações. (Para mais informações sobre o caso e a mobilização política em torno dele, *vide* LEÃO; DEMANT, 2016.)

⁶³ O documento original foi requisitado através de um pedido no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (Lei de Acesso à Informação), mas não foi respondido adequadamente.

o campo de atuação e em saber como lidar com as demandas que eram apresentadas ao órgão, uma vez que a maioria das responsabilidades com relação às demandas estavam nas mãos de outros órgãos e, especialmente, do governo federal. Muitas demandas se relacionavam com os processos de documentação e regularização, de responsabilidade do governo federal e realizada na Polícia Federal, ou com a dificuldade de obtenção de uma carteira de trabalho, sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego. Outra dificuldade foi o estabelecimento do campo de atuação da CPMig com os imigrantes em geral, uma vez que as experiências anteriores do poder público estavam maiormente relacionadas com os refugiados, no caso do governo federal, ou com os imigrantes vítimas de trabalho escravo no município de São Paulo, no caso do governo do estado de São Paulo. De maneira geral, os entrevistados da CPMig consideraram que a resposta dos outros níveis e também dos outros órgãos do governo municipal era reativa às demandas da CPMig e dependia muito mais de uma vontade pessoal de um formulador de política pública específico do que representava parte de uma estratégia mais ampla daqueles órgãos. Como consequência, a maior parte do relacionamento da CPMig e do seu trabalho conjunto foi realizado com formuladores de políticas públicas de médio e de baixo escalão e funcionários públicos de ponta. Em muitas ocasiões, os entrevistados em São Paulo envolvidos com a implementação das políticas relatam que o relacionamento com outros níveis de poder era difícil e pontual, limitado especialmente a situações de crise, como a chegada de haitianos em 2014-2015 ou uma chegada especialmente grande de imigrantes angolanos, principalmente mães de crianças pequenas.

Assim, como uma de suas funções principais, a CPMig procurou sensibilizar as áreas que tinham maior contato com imigrantes para que elas pudessem reconhecer essa população e compreender quais eram as suas necessidades e demandas. O trabalho foi concentrado nos temas de saúde, educação e trabalho e emprego, e voltado para auxiliar a entender a situação da população imigrante usuária daqueles serviços e ajudar a construir uma resposta. Os entrevistados em São Paulo envolvidos na implementação das políticas descrevem que era necessário bastante insistência da CPMig para que as discussões se tornassem ações concretas das outras secretarias. Depois de algum tempo de trabalho, mas especialmente depois da aprovação da Política Municipal, porém, esses entrevistados relatam que alguns órgãos procuravam a coordenação por iniciativa própria para saber como incluir os imigrantes em suas atividades, como foi o caso de editais do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Secretaria de Juventude, que passaram a possibilitar a participação de

imigrantes. Mas nem tudo transcorria sem dificuldades: há o caso de um edital de apoio a eventos culturais voltado para “os grupos étnicos imigrantes em condição de refugiados” que requeria que a instituição participante tivesse inscrição há mais de três anos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e a apresentação do documento de identidade dos responsáveis legais (Registro Geral – RG) para inscrição. Esses requerimentos impediam, na prática, a participação como realizadores de projetos dos grupos de refugiados aos quais o edital estava voltado: como afirmado aqui, há vários empecilhos legais para a formalização de instituições de imigrantes e refugiados e o RG é um documento exclusivo de para brasileiros.⁶⁴

Uma entrevistada em São Paulo envolvida com a formulação da política também descreve que políticas generalistas, voltadas para uma melhor inclusão dos imigrantes em serviços já existentes e oferecidos aos brasileiros, tinham uma aceitação inicial mais fácil, mas tinham efeitos menos visíveis no atendimento às demandas dos imigrantes. O caso mais recorrente de atividades desse tipo é a oferta de cursos para funcionários públicos para sensibilizar sobre os direitos de acesso dos imigrantes a um determinado serviço público, e para a qual os efeitos diretos na melhoria do acesso de imigrantes ou da qualidade do serviço são difíceis de serem observados. Políticas voltadas especificamente para imigrantes, como é o caso de aulas de português para estrangeiros e dos centros de recepção e atendimento, eram recebidas com mais ceticismo, especialmente porque necessitavam de um orçamento específico, no entanto, pelo fato de atenderem a uma demanda reprimida e de terem bastante atenção e participação dos imigrantes, acabavam se provando importantes para a comunidade de imigrantes e aumentando a visibilidade desse público.

Paralelamente, o município de São Paulo teve um papel crescente para alçar o tema das migrações internacionais para os outros níveis federativos, especialmente o nível federal. São Paulo foi a sede da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), realizada em maio de 2014, e sediou também o VII Fórum Social Mundial das Migrações, em julho 2016. Acompanhando o processo de discussão no nível municipal em São Paulo, o Ministério da Justiça criou uma comissão de especialistas para elaborar uma

⁶⁴ O “Chamamento Público para Projetos Culturais voltados aos grupos étnicos imigrantes em condição de refugiados no Município de São Paulo – 2015 – 1ª Edição” foi publicado em 19 de novembro de 2015 pela Secretaria Municipal de Cultura. Após mobilização de grupos de imigrantes e em defesa dos direitos dos imigrantes, a Secretaria Municipal de Cultura marcou reuniões para esclarecer dúvidas sobre o edital e, posteriormente, o cancelou. O texto do edital pode ser consultado em <http://spcultura.prefeitura.sp.gov.br/files/project/1329/edital_projetos_culturais_imigrantes_refugiados.pdf>, e o texto do abaixo-assinado surgido da mobilização está disponível em <<http://migramundo.com/coletivos-e-migrantes-em-sao-paulo-protestam-contr-restricoes-em-edital-da-secretaria-de-cultura/>>. Acesso em: 14 nov. 2016. Agradeço ao projeto Visto Permanente por chamar atenção para este fato e contribuir com as informações sobre o edital e o abaixo-assinado.

proposta de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil por meio da Portaria nº 2.162/2013, em maio de 2013.⁶⁵ O processo de elaboração do anteprojeto incluiu estudos de legislação em outros países e consultas com representantes de órgãos do governo, promoveu audiências públicas sobre o tema e levou em conta as recomendações da I Comigrar. Uma primeira versão do anteprojeto foi apresentada em março de 2014 e recebeu contribuições de entidades públicas e sociais. Em seguida, o Legislativo federal retomou, em 2015, as discussões de uma nova Lei de Migração: o PLS nº 288/2013 recebeu emendas a partir do anteprojeto de lei de imigração proposto pelo Ministério da Justiça baseado na proposta da comissão de especialistas. O PLS nº 288/2013 foi aprovado na Comissão de Relações Exteriores do Senado em julho de 2015, e tramitou na Câmara dos Deputados apensado a outro projeto em discussão na Câmara, o PL nº 5.655/2009. Em 24 de maio de 2017, o projeto recebeu a sanção presidencial, tornando-se a Lei nº 13.445/2017. É necessário notar que o sucesso do município de São Paulo em alçar o tema das imigrações e da integração de imigrantes para o nível federal está também relacionado com o fato de o Partido dos Trabalhadores (PT) ser o governante nesses dois níveis nesse período, ao passo que a correspondente dificuldade de cooperação com o nível estadual está ligada ao fato de que o partido do governante é o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que faz oposição ao PT ao longo da gestão municipal 2013-2016.

4.6.2 O Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI)

Um dos principais instrumentos para a efetivação da política de integração de imigrantes é o trabalho do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI). Criado em novembro de 2014, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (SMDHC) e da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) em parceria com o Ministério da Justiça, o objetivo do CRAI é “promover o acesso a direitos e a inclusão social, cultural e econômica das pessoas imigrantes no Município”. Entre as atividades do CRAI estão serviços especializados para imigrantes, orientação jurídica (em parceria com a DPU) e atendimento socioassistencial, além do encaminhamento para cursos e oficinas gratuitos de formação profissional. O CRAI também incluía um serviço de acolhida, que foi iniciado em agosto de 2014, mas que atualmente é um serviço separado do centro de referência e implementado pela SMADS. No

⁶⁵ Obtive acesso ao documento através de um pedido no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (Lei de Acesso à Informação).

primeiro semestre de 2017, a SMADS contava com quatro centros de acolhidas específicos para imigrantes nos bairros Bela Vista, Belém, Pari e Penha, que recebem imigrantes recém-chegados há menos de um ano e meio no Brasil. Os serviços de acolhida são organizados pelos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREA), e os funcionários do CRAI oferecem apoio, uma vez que são uma equipe interdisciplinar focada na população imigrante e com capacidade para o atendimento em língua estrangeira.

O trabalho do CRAI é organizado pela ONG Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras), em uma contratação por interesse público (em caráter emergencial e que dispensa concorrência) em 2014 por 18 meses, renovada por mais 16 meses até setembro de 2017, para oferecer quatro tipos de serviços: atendimento geral a imigrantes, assistência social, atendimento jurídico e ampliação da efetividade da Política Municipal para a População Imigrante. O atendimento geral é realizado por quatro imigrantes, buscando atender a população imigrante também em língua estrangeira, e a maior parte dos atendimentos é relativa à regularização migratória, à inserção laboral e à busca por formação profissional e questões de (dificuldade no) acesso a direitos. O atendimento socioassistencial é realizado a partir das demandas específicas dos imigrantes e normalmente requer o trabalho em parceria com outros órgãos municipais, especialmente os órgãos de assistência social. O atendimento jurídico é realizado em parceria com a DPU e envolve principalmente os casos em que é necessária a judicialização de alguma demanda dos imigrantes. Um exemplo é a isenção de pagamento de taxa do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) e da taxa do processo de naturalização, que precisa ser realizada através de um processo judicial, uma vez que a Polícia Federal não tem um processo administrativo para requisição de isenção de taxa para as pessoas que não têm condições de arcar com os custos desses documentos.⁶⁶

O quarto eixo de serviços do CRAI envolve principalmente a atuação com os demais órgãos e serviços da prefeitura (e algumas vezes de outros níveis de poder e outros municípios) com relação aos direitos e às demandas específicas da população imigrante. Uma das atividades principais desse eixo é a formação de servidores com relação aos direitos humanos dos imigrantes, que é composta por: a) uma sensibilização que aborda os preconceitos e mitos sobre as populações imigrantes e busca desconstruí-los; b) debate e esclarecimentos sobre o atendimento à população imigrante a partir de casos concretos; c) apresentação da Política Municipal para a População Imigrante. Além da formação individual

⁶⁶ O processo para a aquisição do RNE, ou sua segunda via, tem um custo médio de R\$ 500 por pessoa. O impacto do custo da regularização para a população imigrante é debatido na subseção “Visibilidade e invisibilidade nas políticas de integração na Bélgica e no Brasil”, no capítulo 5.

dos servidores, as formações buscam esclarecer que cada setor e cada serviço da administração pública municipal tem responsabilidades com relação à população migrante que atende e deve desenvolver atividades e soluções para as demandas dessa população dentro de suas atividades regulares, segundo a Política Municipal.

O CRAI também mantém contato com as organizações de migrantes e coletivos sociais de migrantes para ser um canal e um intermediador entre a população migrante e o poder público. Uma das ações que refletem esse trabalho próximo é o projeto social estruturado e gerido por voluntários que oferece cursos de português e que surgiu a partir da comunidade de migrantes. Da mesma maneira, a questão do acesso de migrantes ao ensino superior no Brasil é estimulada e demandada por grupos organizados de migrantes. O trabalho do CRAI algumas vezes também envolve a cooperação com organizações da sociedade civil e a comunidade acadêmica ao mesmo tempo, como a discussão sobre o acesso a serviços e o atendimento da comunidade migrante LGBT, em parceria com as ONGs Tortura Nunca Mais e Missão Paz, e ainda o trabalho de três pesquisadores que desenvolveram recomendações para melhorar esse aspecto dos serviços municipais.⁶⁷

4.6.3 O conceito de integração de migrantes na política municipal em São Paulo

A Política Municipal para a População Migrante descreve a integração principalmente em termos de acesso a direitos e a serviços. Uma entrevistada em São Paulo envolvida na formulação das políticas relata que não se buscou realizar um debate muito aprofundado sobre qual conceito utilizar nas políticas públicas e que a ideia geral era a garantia dos direitos dos migrantes, sua inclusão nos mesmos serviços que os brasileiros e o respeito às diferentes identidades e culturas dos migrantes, mas com um olhar para as especificidades dessa população, garantindo que os serviços possam responder a elas. Essa entrevistada descreveu o conceito em termos práticos: o mesmo posto de saúde vai atender migrantes e brasileiros, mas vai estar ciente dos direitos dos migrantes e preparado para atendê-los. A CPMig teve um papel importante em organizar as discussões sobre políticas para migrantes sob esse paradigma dos direitos humanos no Brasil, inclusive influenciando outros municípios e níveis de poder. Segundo os entrevistados em São Paulo envolvidos na formulação de políticas, a atuação da CPMig chamou muita atenção, e seus funcionários participavam de muitos eventos e discussões sobre o tema. A impressão desses entrevistados é de que o discurso de garantia dos direitos dos migrantes já era bem difundido, mas não havia

⁶⁷ As recomendações estão descritas por Vitor Lopes Andrade (2016).

nenhum tipo de ação concreta para colocá-lo em prática, portanto, a contribuição da CPMig foi a de mostrar um caminho possível para ações desse tipo e, a partir daí, provocar a ação de outros órgãos na mesma linha.

Os entrevistados da sociedade civil em São Paulo também relatam que as comunidades de imigrantes em São Paulo começaram a se organizar de maneira mais forte com as atividades participativas do órgão. O primeiro coordenador da CPMig vinha de um histórico de atuação em organizações da sociedade civil e estava também muito ligado à comunidade latino-americana de São Paulo. Nos primeiros meses de atuação da CPMig, esses entrevistados relatam que se estabeleceu o contato com diversas outras comunidades e que na I Conferência Municipal foi marcante a participação de imigrantes e organizações de imigrantes do continente africano. Porém, a questão da representatividade foi uma preocupação constante da CPMig: nos momentos de participação dos cidadãos e da sociedade civil, não era possível conseguir presença muito numerosa de pessoas nem uma participação constante. Nas discussões sobre a formação do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante, a CPMig discutiu a realização de eleições para os membros, mas considerou que não havia tempo hábil para a organização de eleições, que o custo financeiro seria muito alto e que não havia segurança de que os membros eleitos poderiam participar de maneira qualificada. A solução encontrada foi o convite às organizações que já realizavam um trabalho amplo com a população imigrante na cidade e requisitar que essas organizações indicassem um membro imigrante para o comitê. Ainda assim, uma entrevistada em São Paulo envolvida na formulação das políticas relata que as barreiras para participação dos membros do comitê eram altas, porque muitas vezes eles tinham de realizar seu trabalho de militância nas horas vagas de sua atuação profissional, por exemplo.

No relacionamento com a sociedade civil, uma entrevistada em São Paulo envolvida na implementação das políticas sugere que os primeiros anos de atuação requerem uma certa acomodação entre o trabalho do poder público que se inicia e o trabalho das organizações que já atuavam no tema, enfrentando, inclusive, o receio do envolvimento do poder público no tema. Essa entrevistada relata que havia uma certa confusão sobre qual seria o papel da CPMig e que a separação entre o trabalho do poder público, de implementação de políticas públicas, e o trabalho das ONGs, de prestação de serviços e de atuação política, teria de ser aprimorada para que os dois ampliassem a sua atuação de forma complementar.

Além disso, essa entrevistada destaca o relacionamento com organizações internacionais que atuam direta ou indiretamente com as populações imigrantes, como o Alto

Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a Organização Mundial do Trabalho (OIT) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM). Essas organizações tiveram um papel importante em divulgar as ações da CPMig, assim como em apoiar atividades por meio do financiamento de consultorias. Por exemplo, a OIM arcou com os custos das consultorias que desenvolveram o processo participativo do Comitê Intersetorial e que elaboraram um relatório sobre o impacto das medidas da CPMig na formação profissional e em questões de acesso ao mercado de trabalho da população imigrante.

De maneira geral, as principais mudanças percebidas pelos entrevistados da CPMig são a expansão do conhecimento sobre imigrantes do setor restrito de organizações de direitos dos imigrantes para diversos outros públicos e setores e, especialmente, dentro do setor público, com o consequente reconhecimento dos direitos dos imigrantes na utilização de serviços municipais e no acesso a direitos. Por outro lado, foram limitadas as ações da CPMig voltadas para a sociedade de acolhida com relação a esses mesmos direitos dos imigrantes. Por exemplo, o foco das atividades de combate à discriminação estava principalmente voltado para os servidores da educação, como os professores e funcionários de escolas, mas não houve muitas atividades voltadas para os alunos ou a comunidade escolar, que compreende também as famílias dos alunos e as comunidades onde as escolas estão inseridas. Uma das dúvidas que permanecem é com relação à atuação de entes subnacionais nas políticas para a população imigrante, especialmente sobre qual seria o campo de atuação dos estados e municípios para as políticas de integração. Na percepção de uma entrevistada em São Paulo responsável pela formulação das políticas, a Lei nº 13.445/2017 não resolve essa dificuldade, porque não prevê uma forma de coordenação de atividades para imigrantes entre os diversos níveis de poder nem estabelece a competência dos entes subnacionais na formulação e/ou implementação de políticas públicas. Por outro lado, também é incerto como seria possível incentivar outros entes subnacionais a se engajarem no tema. A preocupação dessa entrevistada é com a concentração e com a atração da população imigrante para São Paulo, por ser a única cidade com políticas específicas para os imigrantes e, ainda mais preocupante, em sua opinião, por ser uma das poucas cidades do país com um orçamento suficiente para desenvolver políticas de maneira autônoma para a população imigrante sem o apoio dos níveis federal e estadual. As preocupações dessa entrevistada parecem exageradas: São Paulo já é um grande polo de atração de imigrantes e as políticas para integração dessa população vêm para garantir o acesso a direitos e o bem-estar dos imigrantes.

5 RECONHECIMENTO LEGAL E ESTIMA SOCIAL NAS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES

5.1 Reconhecimento legal

O desenvolvimento dos direitos já garantidos aos imigrantes foi realizado em um sentido diferente daquele observado para os cidadãos nacionais por Marshall em “Citizenship and Social Class” (MARSHALL, 2009; FREEMAN, 2004). Em termos cronológicos, os imigrantes tiveram acesso primeiramente a direitos sociais e econômicos, em especial àqueles direitos relacionados com um contrato de trabalho válido. Somente mais tarde começaram movimentos em alguns países de acolhida a fim de garantir as liberdades civis (como o acesso à justiça e o direito à propriedade) dos imigrantes. Atualmente, ainda há bastante resistência para garantir os direitos políticos aos imigrantes, mas cidadãos da UE, por exemplo, podem votar em eleições municipais de países-membros onde residam independentemente de sua nacionalidade. Em outros blocos regionais, como o Mercosul e o Nafta, esses direitos políticos ainda são debatidos de forma incipiente. Alguns países também estendem certos direitos de voto para residentes de longo prazo, como Argentina e Nova Zelândia. Similarmente ao que ocorreu com os cidadãos ingleses (MARSHALL, 2009), Freeman (2004, p. 956) argumenta que os direitos sociais e econômicos foram garantidos aos imigrantes principalmente por meio de ações judiciais, em que há uma tendência em garantir direitos iguais para todos e há menor pressão da opinião pública e eleitoral. O autor ainda argumenta que os direitos políticos dependem de mudanças constitucionais que necessitam de maior debate público e os imigrantes não teriam poder político suficiente para demandá-las (FREEMAN, 2004).

Dentro do debate sobre integração de imigrantes, é crucial que **Erro! Indicador não definido.** direitos humanos dos imigrantes e os deveres que deles derivam sejam organizados de maneira que os imigrantes possam efetivamente realizá-los. Os dois processos principais que estão envolvidos na integração são as garantias de acesso aos direitos e a inexistência de obstruções a esse acesso, inclusive na forma de deveres impossíveis de serem cumpridos. Em termos concretos, significa que trabalhadores imigrantes terão direito de residência seguro e estabelecido por meio de um processo claro e livre de arbitrariedades que possam ser utilizadas para discriminação. Significa também ter acesso a direitos civis e socioeconômicos e, por fim, significa que não existirão obstáculos específicos para a realização de seus direitos humanos (como a inexistência de acesso ao sistema judicial por

imigrantes, por exemplo). Adicionalmente, a integração de imigrantes envolve a perspectiva de direitos políticos desse grupo, uma vez que a promoção de participação nas decisões políticas que afetam o imigrante terá um impacto significativo na forma como este se posiciona com relação a seus direitos e deveres.

O processo de reconhecimento legal dos imigrantes deve ser colocado em perspectiva com os direitos dos cidadãos nacionais. Em diversos aspectos sob a ótica da teoria do reconhecimento, para garantir a efetiva realização dos direitos humanos dos imigrantes, é importante que esses direitos não sejam substancialmente diferentes dos direitos garantidos à sociedade de acolhida, uma vez que distinções entre os direitos garantidos a esses dois grupos acirram percepções de injustiça social.

O debate sobre justiça a partir do ponto de vista da teoria política liberal oferece algumas contribuições para a questão do reconhecimento legal dos imigrantes. As teorias políticas liberais informam boa parte da estrutura e das formas de decisão política concernentes à organização política dos sistemas democráticos contemporâneos. Marc F. Plattner (1998) apresenta um debate abrangente da inter-relação entre democracia e liberalismo político e argumenta que sufrágio adulto “virtualmente” universal, elegibilidade para concorrer a cargos políticos e eleições competitivas caminham de mãos dadas com liberdades civis, por exemplo, de expressão, associação e assembleia, se essas eleições “se propõem a ser genuinamente livres e justas” (PLATTNER, 1998, p. 173). O autor lembra que John Locke (1823, p. 106) já reconhecia que o estado de natureza humana é o de liberdade e igualdade.

Olhando especificamente para as diferentes concepções de justiça propostas pelo liberalismo político, Joseph Rawls (1999) introduz seus dois princípios de justiça e demarca o contraste entre suas concepções e aquelas que derivam do pensamento intuicionista e utilitarista: para Rawls (1999, p. 5), o que é justo e injusto em uma sociedade está usualmente sob disputa. Ele argumenta que o intuicionismo falha em resolver o problema de prioridade entre igualdade e diferença, porque não está fundado em nenhum princípio moral ou ético, ao passo que o utilitarismo não alcança reconhecer as diferenças entre cada indivíduo, dando prioridade estrita para a questão da utilidade máxima de uma sociedade como se o conceito fosse uma “extensão do princípio de escolha de um indivíduo” (p. 25).

Os dois princípios de justiça para Rawls deveriam estar baseados em um (1) “direito igual ao mais extensivo sistema total de liberdades básicas, compatíveis com um sistema de liberdade similar para todos”, e (2) as desigualdades devem ser organizadas para

“o maior benefício dos menos privilegiados” e “ligadas a cargos e posições abertos a todos em condições de justa igualdade de oportunidade” (p. 266). As características universalistas do conceito rawlsiano de justiça podem vir a auxiliar uma perspectiva que sugira acesso total de direitos para imigrantes, ainda que o autor estabeleça as fronteiras do sistema de justiça na própria concepção comum de justiça. Rawls observa que esses dois princípios trabalhariam para criar um princípio público de justiça segundo o qual “todos aceitariam e saberiam que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça”, e que “as instituições sociais básicas satisfariam de forma geral esses princípios e fosse sabido que elas os satisfariam” (p. 5). Um conceito público de justiça é importante quando se discute a integração de imigrantes, uma vez que a justiça pode ser expressa em termos diversos em culturas e países diferentes, e, dessa maneira, os imigrantes podem perceber injustiça em situações nas quais o sistema do país que o acolheu vê justiça.

Nesse sentido, o princípio público de justiça implica algumas condições de pertencimento com as quais aqueles incluídos em um determinado sistema de justiça devem concordar de maneira a usufruir dos benefícios daquele sistema (contrato social). Rawls indica mais elementos para esses requerimentos de pertencimento quando apresenta a ideia de que uma sociedade que cumpre o princípio de justiça como equidade (*justice as fairness*) teria de cumprir a condição de que “pessoas livres e iguais concordariam [com o conceito] em circunstâncias que são justas” e, de acordo com o autor, se aproximaria de um sistema no qual os membros são autônomos e as obrigações que eles reconhecem são autoimpostas (p. 12). Mesmo que seja tentador colocar o imigrante como uma pessoa autônoma que se muda de um sistema que ela ou ele considera injusto para outro, nem todas as pessoas que atravessam fronteiras cumprem essas qualificações, não somente porque existem movimentos migratórios involuntários, mas também porque é possível argumentar que os imigrantes nem sempre sabem todas as obrigações do sistema de justiça da sociedade de acolhida antecipadamente e não se pode pressupor que as pessoas fariam escolhas conscientes a esse respeito.

Muitas críticas questionam o sentido moral universal em que Rawls aparenta se apoiar para desenvolver seu trabalho. Habermas (2003), por exemplo, questiona se a moral não seria composta de preferências condicionadas ao longo do espaço e do tempo (HABERMAS, 2003, p. 3), e, como consequência, o autor nega a existência de um sentido moral natural que seja a-histórico e prévio a opiniões culturais, acessível quando estabelecido o “véu de ignorância”, como sugerido por Rawls. Dessa maneira, Habermas argumenta que a racionalidade e o sistema de justiça defendidos por Rawls somente funcionam para a pessoa

com aversão a riscos na posição original, e entra em contradição com as ricas e variadas expressões de natureza individual (p. 21). Habermas ainda discute que os mais fortes e com mais vantagens não se sentiriam compelidos a concordar com o conceito de justiça pelo qual Rawls advoga. Nesse ponto, é possível estabelecer um paralelo entre a dificuldade de compromisso dos que possuem vantagens e a resistência de cidadãos nacionais para integrar imigrantes em seus sistemas sociais, econômicos e políticos. Afinal, a relação construída entre o Estado-nação e a cidadania sinaliza que a nacionalidade será determinante para a definição do local do exercício de direitos de cidadania (REIS, 2007, p. 36), estabelecendo o cidadão nacional como o detentor original de direitos. Com base nisso, os cidadãos nacionais seriam os indivíduos fortes e detentores de vantagens que se recusam a dotar os imigrantes com o mesmo acesso aos direitos de que eles usufruem.

O tema da associação é também debatido por Michael Walzer (1983, p. 32), que descreve o conceito de associação como um bem social que é distribuído a não membros. Ele observa que associação e considerações sobre justiça estão relacionados de uma maneira bastante conflituosa quando pensamos sobre o acesso à cidadania e a direitos por imigrantes, especialmente por causa da associação estabelecida entre direitos e território. Pode-se argumentar que diferentes aspectos das comunidades confluem no conceito de cidadania. Utilizando os exemplos de Walzer, é possível mencionar a territorialidade do conceito de vizinhanças, as condições de admissão de clubes e o caráter de parentesco das famílias. Por um lado, o autor reconhece que a forma da própria comunidade depende de exclusão e autodeterminação, ao mesmo tempo que ele argumenta, por outro lado, que é uma forma de tirania quando uma comunidade governa sobre não cidadãos que compartilham território com a população nacional, mas aos quais são negadas associação e igualdade de acesso a segurança e bem-estar (WALZER, 1983, p. 63).

Thomas Pogge (1997) e Andrea Sangiovanni (2007) estão ambos preocupados com o conceito de justiça global e sugerem focar a discussão na diminuição das desigualdades globais, apesar de fazerem suas defesas a partir de pontos de vista diferentes. Pogge coloca ênfase no aspecto material dos arranjos socioeconômicos globais e defende a ajuda humanitária como o instrumento para garantir igualdade global, em vez de uma política liberal de imigração. Já Sangiovanni debate com mais profundidade a justificativa de que igualdade social é um pré-requisito da igualdade moral. Em último caso, seu argumento significaria que as sociedades não deveriam dar prioridade para alcançar igualdade dentro das sociedades nacionais, mas que todos os cidadãos do mundo estariam concernidos de maneira

igual nessa busca (SANGIOVANNI, 2007, p. 39). Ainda que ambos os autores sugiram que a igualdade global poderia funcionar como uma forma de alternativa para as preocupações morais envolvidas no aceite de imigrantes em um país, eles não vão além de estabelecer que não são contrários à imigração e à abertura das fronteiras, nos casos em que não há comprometimento na provisão de bens básicos “necessários para desenvolver e guiar-se dentro de um plano de vida” (SANGIOVANNI, 2007, p. 37). Ambas as perspectivas podem, porém, ser aplicadas de diversas maneiras, inclusive para justificar posições nos dois opostos do espectro, desde o argumento de integrar imigrantes e oferecer-lhes acesso total aos bens básicos até a defesa de deportar imigrantes por causa de seu peso para os sistemas de seguridade social de um país.

As ligações entre a inexistência de direitos e os conflitos que surgem entre grupos sociais, especialmente conflitos desfavoráveis para as minorias, é uma das reflexões que Hannah Arendt (1967) reconhece nas situações de “ilegalidade” (*lawlessness*) e de falhas governamentais. Para a autora, as primeiras experiências com direitos humanos mostraram para as minorias e para os apátridas a conexão entre direitos nacionais e direitos humanos: a “perda de direitos nacionais era idêntica com a perda dos direitos humanos, uma vez que o primeiro inevitavelmente compreendia o segundo”. Também mostraram, ao longo do século XIX, que os direitos eram utilizados para proteger o indivíduo contra os poderes governamentais, que estavam em expansão (ARENDT, 1967, p. 292-293). Arendt identifica uma conexão tão forte entre cidadania e direitos que declara que

a confusão criada pelas muitas recentes tentativas de estruturar um rol de direitos humanos [...] demonstrou que ninguém parece ser capaz de definir com qualquer segurança o que são esses direitos humanos gerais em sua distinção com os direitos de cidadãos (p. 293).

Desde os anos 1950, muito já se discutiu sobre o tema, e os direitos humanos se tornaram uma espécie de discurso de negociação para redes transnacionais de defesa dos direitos humanos que ajuda a redefinir o que os Estados nacionais podem ou não fazer soberanamente (SIKKINK, 1993; KECK; SIKKINK, 1999). Reis problematiza a discussão sobre a prevalência do discurso dos direitos humanos e a discussão mais ampla sobre poder e moral nas Relações Internacionais, lembrando que “os países mais fracos do sistema internacional encaram com preocupação genuína a adoção de uma política mais ativa de proteção dos direitos humanos em termos internacionais” (REIS, 2006, p. 41), uma vez que é clara a tensão entre a persistência de ameaças aos direitos humanos e os mecanismos de coerção e punição em caso de violação dada a estrutura assimétrica das relações internacionais.

A imigração por vezes é prova do poder do discurso de direitos humanos para pressionar Estados a outorgarem direitos aos imigrantes que são inerentes ao ser humano, mas também revela seus próprios limites e o reforço da noção de soberania estatal, como é possível ver, por exemplo, no debate que Joseph H. Carens (2008) realiza sobre as dicotomias entre as duas perspectivas principais a respeito do imigrante indocumentado. Uma dessas perspectivas, mais focada na questão do cumprimento das leis, argumenta que o Estado está qualificado por direito a controlar a entrada de imigrantes, e, conseqüentemente, os imigrantes indocumentados não têm nenhuma justificativa moral para reivindicações, uma vez que desrespeitaram as leis de imigração e sua presença no país é uma irregularidade em si. A outra perspectiva rivaliza com a anterior ao afirmar que os imigrantes devem ter suas reivindicações ouvidas e endereçadas, uma vez que eles são parte de um sistema político e econômico e fazem contribuições à sociedade onde vivem, ainda que eles não tenham documentação. O autor descreve que, a partir da primeira visão, pode-se argumentar que os imigrantes são impedidos de regularizar sua situação para que eles possam ser mais facilmente explorados sem a possibilidade de reclamar de sua situação (CARENS, 2008, p. 163).

Carens continua a argumentação para discutir alguns direitos humanos aos quais os imigrantes deveriam ter acesso, mesmo no caso de serem indocumentados – o que ele denomina, portanto, de direitos humanos –, como o direito a assistência emergencial de saúde, direito a um julgamento justo e a um devido processo legal, à liberdade de expressão e de religião. Para garantir que imigrantes tenham acesso efetivo a esses direitos, ele sugere que qualquer informação recolhida no exercício de direitos humanos básicos não seja utilizada para o cumprimento de leis de imigração (argumento que ele denomina *firewall argument*). Além da proteção dos direitos dos imigrantes, Carens menciona os benefícios públicos mais amplos da cooperação com imigrantes em temas de segurança pública e saúde, por exemplo. O autor aplica esse argumento de proteção ao imigrante para diferentes conjuntos de direitos, com um raciocínio subjacente de que é moralmente incorreto que os Estados discriminem imigrantes com base em sua situação migratória. Além disso, Carens identifica benefícios concretos para manter a ordem legal e social ao incluir imigrantes indocumentados no mesmo rol de direitos que os imigrantes regulares, sugerindo o aumento da capacidade de controle dos Estados em atividades que os imigrantes indocumentados normalmente se recusariam a fazer ou participar (CARENS, 2008, p. 183).

Contribuindo para o debate sobre o papel do reconhecimento legal e da estima social para a integração de imigrantes, Diego von Vacano (2010) reforça a noção de que as

contradições vividas por imigrantes em suas experiências de vida diárias terão um impacto na forma como o imigrante será integrado à sociedade de acolhida (VON VACANO, 2010, p. 30). O autor apresenta o aspecto duplo da integração de imigrantes que opõe o desejo dos imigrantes de se engajarem na sociedade de acolhida e as dificuldades que eles enfrentam para lidar com as diferenças, especialmente por causa de aspectos estruturais, culturais e morais. Por causa disso, o imigrante, para Von Vacano, está em uma posição intermediária entre os países de emigração e o de acolhida, o que exacerba sentimentos contraditórios sobre sua própria identidade e cria resistência às diversas formas de integração e às políticas formuladas para isso.

É importante notar que toda a discussão apresentada até agora remete ao que Wimmer e Schiller (2002, p. 302) chamam de nacionalismo metodológico: “a suposição de que a nação/Estado/sociedade é a forma política natural do mundo moderno”. Essa visão está relacionada com a utilização do Estado (ou do relacionamento entre Estados, no caso de um estudo internacional) como a unidade de análise; com o apagamento do processo de construção nacional, que incluiu a promoção da língua e da cultura dominantes em um território e processos de construção étnico-racial, em detrimento de grupos minoritários e da diversidade cultural; e com a territorialização das Ciências Sociais (WIMMER, SCHILLER, 2002). Assim, as perspectivas apresentadas acima – especialmente o argumento relativo à dificuldade da criação de um conceito público de justiça que leve em consideração as diferenças entre as visões da comunidade nacional e as comunidades imigrantes – estão baseadas em teorias que:

consistentemente desconsideram tanto as divisões sociais e culturais dentro de cada Estado, assim como as experiências, normas e valores que nativos e migrantes compartilham pelo fato de estarem incorporados em processos, redes, movimentos e instituições sociais, econômicas e políticas que existem tanto dentro quanto através das fronteiras estatais (SCHILLER, 2010, p. 111).

Com isso, é possível argumentar, finalmente, que o imigrante também se encontra em uma posição de resistência à integração à sociedade de acolhida não por não estar satisfeito ou não aceitar os mesmos princípios de justiça que a sociedade de acolhida, mas principalmente por não poder participar (ou por comumente não participar) da disputa sobre o que é justo e sobre quais são seus direitos na comunidade de acolhida. Por causa disso, alguma ênfase deve ser dada ao processo de disputa para a definição do sistema judicial, um ponto que Arendt também reconhece quando declara que “não somos nascidos iguais; tornamo-nos iguais como membros de um grupo baseado na força de nossa decisão de nos

garantir mutualmente direitos iguais” (ARENDT, 1967, p. 301). Um conceito público de justiça seria difícil de ser defendido em situações em que falte um componente de participação pública no desenvolvimento do conceito, e, portanto, a discussão sobre a associação é parte do debate sobre sistema de justiça, e os imigrantes oferecem mais uma vez uma oportunidade de reflexão sobre os limites das democracias contemporâneas e sobre o papel do Estado.

A partir desse ponto de vista, lutas por reconhecimento legal dos imigrantes nos mostram muito sobre os problemas que são criados pelas próprias políticas de integração de imigrantes e sobre quais questões são os alvos das demandas dos imigrantes. Como vantagem, o ponto de observação da teoria do reconhecimento permite examinar diversas situações como injustiças sociais e as demandas de grupos marginalizados como lutas por reconhecimento. Dessa maneira, permite-se que injustiças e demandas diversas em países diferentes sejam encaradas dentro do mesmo quadro conceitual. Defendo, portanto, que a teoria do reconhecimento oferece um quadro que permite entender a injustiça causada pela falta de reconhecimento de alguma dimensão, independentemente de questões culturais – um ponto similar é debatido adiante, na discussão sobre universalismo dos direitos humanos. O que será observado como injustiça pelos grupos de imigrantes dependerá da situação de cada grupo e de sua posição em relação à sociedade de acolhida, porém, a teoria do reconhecimento nos permite argumentar que, em todos os casos, a percepção dessa injustiça provocará um impacto no processo de integração dos imigrantes. Em termos mais concretos, a situação econômica e social de um imigrante pode ser melhor no país de acolhida do que no país emissor, mas isso não impedirá que o imigrante perceba como injustiça sua situação de direitos reduzidos em relação ao nacional ou de estigma social. Ainda como contraexemplo, tomemos o caso de dois imigrantes em um mesmo país com posições sociais e econômicas de semelhante exclusão (ou inclusão). Se um desses imigrantes sofre adicionalmente, por exemplo, com formas de discriminação racial ou cultural, sua percepção de injustiça social poderá ser mais acirrada que a do outro imigrante.

Uma situação de falta de direitos, especificamente de direitos políticos, é potencialmente problemática para a integração social de imigrantes se acompanhamos o argumento de Reis (2004): somente com direitos políticos um indivíduo pode efetivamente participar de uma comunidade e exercer sua cidadania, e, portanto, imigrantes não podem ser considerados cidadãos até que se naturalizem no país hospedeiro. Moulin (2011) também identifica nos imigrantes econômicos e nos refugiados (assim como nas populações indígenas

marginalizadas) um grupo em expansão de “humanos sem direitos”, desprotegidos por se encontrarem fora do marco de proteção da cidadania (MOULIN, 2011, p. 146). Arendt descreve o ponto extremo do espectro da limitação de direitos: no período antecedente à II Guerra Mundial, minorias tiveram seus direitos gradualmente diminuídos, levando a “uma condição de completa ausência de direitos” como condição para “que o direito à vida fosse desafiado” (ARENDT, 1967, p. 296).

Nas próximas seções vamos debater alguns elementos das políticas públicas de integração relacionados com o reconhecimento legal dos imigrantes: a sua visibilidade e invisibilidade, a questão da participação política de imigrantes e o debate sobre universalismo e relativismo cultural dos direitos humanos. Além de explicitar relações entre integração e reconhecimento legal que recebem pouca atenção nos estudos de integração de imigrantes, pretende-se produzir argumentos para desconectar cidadania e a proteção da identidade nacional ao evidenciar efeitos negativos na integração de imigrantes causados pela falta de reconhecimento legal.

5.2 Visibilidade e invisibilidade de imigrantes

Há dois elementos principais que podemos mencionar com relação à discussão sobre visibilidade e invisibilidade de imigrantes. O primeiro elemento diz respeito à visibilidade jurídica, ou formal, dos imigrantes e aponta que imigrantes indocumentados são muitas vezes invisíveis aos governos dos países, que, no limite, não têm conhecimento do tamanho da população indocumentada e, como consequência, não podem desenvolver políticas públicas para essa população. O outro elemento é com relação aos públicos que são escolhidos pelos formuladores de políticas públicas, direta ou indiretamente, como objetos das políticas de integração de imigrantes. Nesta seção, analisamos como esses dois elementos influenciam o reconhecimento legal dos imigrantes e seus processos de integração.

Um dos argumentos por trás do debate sobre visibilidade e invisibilidade dos imigrantes é baseado na discussão de que a ampliação do controle de fronteiras e barreiras físicas e as políticas restritivas de imigração não são efetivas para reduzir os fluxos migratórios, uma vez que não estão direcionadas para endereçar os motivos para imigrar e emigrar nem estão focadas na integração dos imigrantes que estão fisicamente presentes naquele território (*vide* CARENS, 2008). Ao contrário, essas políticas podem significar o aumento das taxas de mortalidade de pessoas que tentam cruzar fronteiras irregularmente e “comprometer o estado de direito e de bem-estar social em sociedades liberais democráticas”

(CASTLES, 2006, p. 760) sem alterar consideravelmente os fluxos migratórios. Políticas restritivas empurram um grande contingente dos imigrantes para a irregularidade e, conseqüentemente, para a invisibilidade, o que facilita as situações de insegurança, exploração e violação de direitos humanos.

Por conseguinte, os fluxos migratórios podem provar-se relativamente estáveis e independentes de políticas voltadas para a restrição da imigração mesmo em momentos de expansão ou retração econômica no país de acolhida, ao observarmos não somente o número de imigrantes registrados em um país, mas também os fluxos irregulares de imigração. Ao analisar, por exemplo, o número de imigrantes regulares de longo e curto prazo, o número de pessoas que pediram asilo e refúgio, o número de imigrantes indocumentados detidos e os que foram retornados nas fronteiras, seria possível observar que um número aproximadamente estável de indivíduos se movimenta entre os países de emigração e recepção de imigrantes, independentemente da situação econômica no país de recepção. Esse argumento tem paralelos com estudos que mostram que a situação econômica nos países de emigração não é unicamente decisiva para motivar os imigrantes a procurarem outros países para viver e que políticas restritivas nos países de imigração podem aumentar a demanda por mão de obra e, conseqüentemente, por imigrantes (*vide* LUCAS, 2005). Uma vez que os fluxos de imigração são, até certa medida, estáveis e independentes das políticas restritivas adotadas pelos países de acolhida, mudanças nas políticas públicas orientadas para restringir – ou mesmo expandir – o acesso de imigrantes a vistos de entrada e de residência temporária ou permanente serão decisivas principalmente para limitar o número de imigrantes registrados, os demais imigrantes acedendo ao país de maneira irregular.

Esclarecer que as políticas públicas de integração têm um poder determinante sobre quem será o imigrante visível e quem será o imigrante invisível em cada sociedade remete à discussão de que há grupos que se beneficiam de que imigrantes indocumentados tenham acesso diminuído a direitos e de que sua situação irregular amplie as possibilidades de serem explorados (CARENS, 2008, p. 163). Da mesma maneira, a sociedade de acolhida escolhe com qual tipo de imigrante ela prefere se relacionar ao decidir quem são os imigrantes que serão reconhecidos pelas políticas públicas de integração. Mais uma vez, reforça-se a discussão das opções de políticas de integração de imigrantes entre rejeicionismo, assimilacionismo, multiculturalismo e integracionismo. Essas opções, além de demonstrarem a visão de mundo de cada sociedade e a forma como preferem conviver com grupos culturalmente diferentes, indicam quem serão os imigrantes que serão acolhidos. Adicionando

seus efeitos nos indivíduos, Georg Menz (2009, p. 262) lembra que a imigração indocumentada atua de maneira a diminuir a necessidade das empresas e do sistema econômico por canais de imigração formais para imigrantes com baixa especialização. Ou seja, quanto mais imigrantes indocumentados, menor é o interesse do sistema econômico em geral pela regularização migratória.

Além da visibilidade e da invisibilidade por causa da situação jurídica e formal de cada imigrante, as políticas públicas também podem escolher endereçar determinados grupos e deixar de fora outros e, novamente, criar padrões de visibilidade e invisibilidade para as populações imigrantes. Dessa maneira, criam-se públicos que vão receber menos atenção das políticas públicas. Um caso exemplar para esse debate é a própria questão sobre integração de imigrantes de países-membros da UE e países não membros. Esse caso explicita que há, na compreensão dos formuladores de políticas públicas, grupos de imigrantes que necessitam de ações específicas para guiar seu processo de integração e há grupos que podem ser dispensados dessas ações. Normalmente, essa divisão é realizada ao redor de diferenças culturais, e não a partir de necessidades individuais dos imigrantes ou do tempo de chegada no país de acolhida. Alguns entrevistados em Bruxelas envolvidos na implementação das políticas remetem a uma discussão sobre a necessidade de políticas de integração para imigrantes recém-chegados de países da UE (também descrita na nota 14, à página 29) e questionam se certos grupos de imigrantes da UE, pelo tamanho de sua população e pelo fato de igualmente não conhecerem o sistema político, jurídico e social belga, deveriam participar dos cursos de recepção para evitar problemas relacionados à integração social. A legislação da UE, porém, não permite que sejam colocados procedimentos que possam limitar o direito à livre movimentação de cidadãos de países-membros, e, assim, esses grupos de imigrantes não podem ser obrigados a frequentar os cursos, apesar de poderem participar deles de maneira voluntária.

5.2.1 Visibilidade e invisibilidade nas políticas de integração na Bélgica e no Brasil

No caso das políticas de integração analisadas nesta pesquisa, a visibilidade formal é determinada pela autoridade federal, a partir da legislação de cidadania e de acesso e permanência de imigrantes. Na Bélgica, de maneira similar a outros países da UE, as políticas de recrutamento de mão de obra foram canceladas após a crise do petróleo em 1973, diminuindo os modos regulares de imigração para esses países, mas sem eficácia em diminuir a busca por alternativas para imigração e a imigração irregular. As consequências foram, nas palavras de Menz:

com as portas dianteiras firmemente fechadas [após 1973], os dois canais de acesso legal remanescentes eram reunião familiar e asilo. O primeiro levou à perpetuação dos padrões de migração existentes e ao fortalecimento das comunidades imigrantes existentes. [...] à medida que os números de asilantes gradualmente começou a crescer ao longo dos anos 1970 e os países de origem não eram mais predominantemente do Leste Europeu, a receptividade que eles receberam ficou consideravelmente menos cordial (MENZ, 2009, p. 38).

Com isso, acirra-se a perspectiva, hoje bastante difundida em diversos países da UE, de que a reunião familiar e o sistema de refúgio e asilo são utilizados por imigrantes para burlar os empecilhos criados para barrar a imigração. Casamentos arranjados para facilitar a imigração por reunião familiar e a utilização do sistema de asilo por imigrantes que não sofrem perseguição tornaram-se os exemplos mais criticados e as motivações por detrás da ampliação do controle sobre os fluxos migratórios (CALDWELL, 2009).

Uma situação similar ocorre no Brasil, sem, até o momento, ter provocado reações negativas no debate público. Da mesma forma que na Bélgica, a lei de imigração brasileira atual limita exageradamente as formas e os procedimentos para regularização da situação migratória e causa problemas para imigrantes econômicos e para refugiados e asilantes. Como descrito por Deisy Ventura (2016, p. 2):

Nos países em desenvolvimento, a exemplo do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), em geral não há restrição de ingresso [para imigrantes], mas a dificuldade de regularização migratória e a falta de políticas migratórias produzem efeitos equivalentes aos das políticas restritivas. É fácil cruzar fronteiras porosas. O difícil é conseguir ter seus direitos reconhecidos.

A legislação em vigor no Brasil não é suficiente para compreender os fluxos migratórios atuais e, por causa disso, empurra muitos imigrantes para a irregularidade. Como resposta, criam-se formas *ad hoc* para regularização migratória. Um dos caminhos possíveis é que o imigrante indocumentado apresente um pedido de refúgio para obter uma regularização imediata de sua situação migratória: as pessoas solicitantes de refúgio podem residir regularmente no país até a decisão final sobre seu processo, com direito a exercer atividade remunerada, como disposto no artigo 21 da Lei nº 9.474/1997. Comumente, o asilante utiliza o tempo de tramitação do pedido e a possibilidade de ter uma carteira de trabalho para buscar trabalho no país e poder dar entrada em um pedido de visto de trabalho, caso seu pedido de refúgio seja negado.⁶⁸ O modo de funcionamento do Comitê Nacional para

⁶⁸ Nas entrevistas que Átila Rabelo Tavares da Câmara (2014) realiza com representantes de organizações governamentais e não governamentais envolvidas com as políticas de imigração, o tema do estatuto do

os Refugiados (CONARE) também facilita essa possibilidade, uma vez que o asilante já tem direito a um visto e uma carteira de trabalho provisórios a partir do protocolo do pedido de refúgio (Resolução Normativa nº 6/1999). Além disso, o CONARE encaminha ao CNIg os pedidos de asilo dos beneficiários de visto humanitário (atualmente cidadãos do Haiti e Síria) e também, de acordo com o disposto na Resolução Normativa nº 13/2007 (CONARE, 2007), encaminha ao CNIg os casos passíveis de apreciação como situação especial, mas que não são considerados procedentes para o estatuto de refugiado. Apesar de esse arranjo visar estender as possibilidades de regularização migratória e garantir o acesso do asilante aos serviços públicos e a um trabalho, essa situação é potencialmente prejudicial ao se tornar um recurso dos imigrantes econômicos frente à falta de opções para regularização, assim como para os asilantes que têm motivos fundados para o pedido, uma vez que o estatuto do refugiado é fragilizado.⁶⁹ Além disso, o CONARE acaba lidando com um grande número de pedidos que não competiriam a sua esfera de trabalho. Um caso ilustrativo recente é a situação dos imigrantes venezuelanos em Roraima descrito pela Human Rights Watch Brasil (2016). A maioria desses imigrantes estão fugindo da grave crise econômica na Venezuela, que provoca falta de alimentos e aumento da criminalidade, e, ao entrarem no território brasileiro, registram o pedido de asilo. Porém, devido à alta procura e à estrutura insuficiente da Polícia Federal em Roraima, o tempo de espera até o primeiro encontro para a apresentação da solicitação de refúgio chegou a ser de seis meses ou mais. É a partir desse primeiro encontro que o imigrante receberia o protocolo que daria direito à carteira de trabalho, portanto, esses imigrantes estão especialmente vulneráveis à exploração e a violações de seus direitos.⁷⁰ Para lidar com essa situação, o CNIg criou a Resolução Normativa nº 126/2017, que concede vistos de residência temporária por dois anos para nacionais de países fronteiriços ao Brasil, pensada principalmente para regularizar a situação dos venezuelanos que ingressaram no país pela região Norte.

refúgio como forma de regularização migratória também aparece. Segundo a pessoa entrevistada por Câmara, migrantes “evocam o instituto do refúgio como único meio possível para conseguir permanecer no Brasil, enquanto tramita o pedido de refúgio, pois o estatuto do estrangeiro não lhe dá outras opções, de modo que a lista de solicitantes de refúgio apenas aumenta, ainda que não se trate claramente da situação de refugiado” (CÂMARA, 2014, p. 71-72).

⁶⁹ Agradeço a Hugo Arruda, da Human Rights Watch Brasil, por me chamar a atenção para esse ponto.

⁷⁰ A Human Rights Watch Brasil relata, inclusive, casos de prostituição entre as imigrantes que aguardam uma definição para sua situação e casos de violência sexual não denunciados por medo das consequências da situação migratória irregular e indocumentada. A ONG também relata que a Polícia Federal realizou deportações individuais e em massa de imigrantes em Boa Vista alegando “infração contra a segurança nacional, a ordem política ou social e a economia popular”, até que o Ministério Público pudesse impedir as deportações sumárias de imigrantes através de um pedido de *habeas corpus* acatado pela Justiça de Roraima em dezembro de 2016.

A Lei nº 13.445/2017, prevista para entrar em vigor em novembro de 2017, contém dispositivos que visam oferecer mais alternativas para que imigrantes regularizem sua situação sem precisarem utilizar esse caminho indireto de regularização imigratória através do pedido de refúgio. No Brasil, ao contrário do que ocorre na Bélgica, o discurso do abuso do estatuto do refúgio não é muito difundido, tampouco é utilizado politicamente com frequência para justificar maior controle sobre imigração. Nos debates sobre a lei de imigração, em 2016, parlamentares contrários à nova legislação argumentaram que o Brasil queria abrir as portas aos imigrantes, quando a Europa buscava fechar as suas (CARDOSO, 2016).

Outro caminho *ad hoc* para a regularização de imigrantes são as anistias a imigrantes indocumentados, tão utilizadas no Brasil que muitos imigrantes difundem a crença de que elas ocorram de 10 em 10 anos (desde a redemocratização, o Brasil promoveu anistias em 1988, 1998 e 2009). As anistias são importantes para regularizar imigrantes e, dessa maneira, diminuir sua suscetibilidade a situações de exploração e violação de direitos humanos, mas é necessário encontrar caminhos definitivos e permanentes para a regularização. Tanto a situação dos pedidos de refúgio infundados quanto a das anistias demonstram como os esforços de controle sobre a imigração muitas vezes é somente eficaz para limitar a imigração regular, mas não para diminuir os fluxos de pessoas.

Além desses dois modos de regularização *ad hoc* que evidenciam a discussão sobre visibilidade e invisibilidade dos grupos imigrantes, Moulin e Thomaz (2016) discutem a precariedade dos vistos humanitários concedidos pelo governo brasileiro desde 2012 a haitianos e desde 2013 a sírios. As autoras discutem, no caso dos primeiros, como o visto humanitário despolitiza as demandas dos migrantes haitianos por proteção e normaliza a presença e o papel militar e diplomático no Haiti; reforça uma tendência global de restringir o acesso ao estatuto do refúgio pela fragmentação do conceito de refugiado; e

instala uma forma de controle através da precariedade, na qual a recepção e integração de imigrantes é administrada de maneira flexível por autoridades locais e federais, assim como companhias privadas, resultando em condições inóspitas na fronteira e vulnerabilidade para a exploração no mercado de trabalho brasileiro (MOULIN; THOMAZ, 2016, p. 597).

Assim, é possível discutir que o visto humanitário representa ainda outra forma de tornar invisíveis as demandas dos imigrantes que chegam ao Brasil, mesmo que, como descrevem Moulin e Thomaz (2016, p. 605), os atos de recusa dos imigrantes haitianos em aceitar as condições inóspitas oferecidas pelo governo brasileiro tornem visíveis as limitações da situação jurídica do visto humanitário e as falhas da política de recepção e integração.

Os diversos níveis envolvidos na formulação de políticas para imigrantes apresentam outra forma de dificuldade para a visibilidade de imigrantes no momento em que desenvolvem conceitos de integração diferentes, não sendo incomum que existam divergências de propostas sobre quais deveriam ser os públicos admitidos na sociedade de acolhida. Uma entrevistada em Bruxelas envolvida na implementação das políticas descreve que a autoridade federal da Bélgica determinou como a maneira preferencial de admissão a imigração econômica, e, com isso, também determinou que a prova de integração é ter um trabalho. Dessa forma, a Bélgica acaba por deixar “invisíveis” a imigração por reunião familiar e por refúgio, por exemplo, e levanta barreiras institucionais e sociais para que grupos que migraram com essas motivações possam se integrar à sociedade de acolhida. Outra expressão dessa visibilidade da imigração econômica é a estrutura dos cursos de integração analisados, na qual a inserção no mercado de trabalho é elemento central nos dois cursos da comunidade flamenga e francesa em Bruxelas. Em oposição, refugiados e candidatos ao asilo são dois públicos de responsabilidade do governo federal belga e, portanto, não estão entre os públicos centrais visados pelos cursos. Uma das entrevistadas em Bruxelas envolvida na implementação das políticas relata o fechamento de vários serviços de atenção a refugiados depois de 2016 por conta do excesso de vagas, em decorrência da diminuição do número de pessoas que o governo federal belga admite nessas categorias de imigração e da diminuição dos recursos que o governo destina a essa população, como parte de seu programa de ações.

Além disso, percebe-se que os cursos de recepção de recém-chegados na Bélgica, ao favorecerem a participação de imigrantes econômicos, criam uma invisibilidade relativa para imigrantes que não estão no mercado de trabalho. Uma das entrevistadas em Bruxelas envolvida na implementação das políticas descreve que as donas de casa que migraram por reunião familiar (especialmente as que migraram antes da criação dos cursos para recém-chegados) podem ficar sem aprender a língua, ou mesmo sair de casa. Essa entrevistada vê diversas consequências negativas para a instituição da obrigatoriedade dos cursos de recepção, mas reconhece que tal medida seria útil para criar nessa população de donas de casa um interesse e oferecer um caminho inicial para o estabelecimento de relações com a população de acolhida, e teria um efeito similar ao da educação obrigatória para crianças e adolescentes.

É possível perceber, portanto, uma questão de gênero importante relacionada à invisibilidade dos grupos imigrantes, que pode ser ilustrada tanto pela escolha pela imigração

econômica do governo belga quanto por uma barreira mais sutil que pode ser observada nas políticas de imigração em São Paulo: o preço dos processos de registro de imigrantes. Apesar de as mulheres representarem uma população significativa e crescente em todas as categorias de imigração, a imigração por reunião familiar ainda é um meio importante para que elas possam regularizar sua permanência nos países de acolhida. Em São Paulo, entre 1987 e 2014, a reunião familiar foi o motivo de registro de 7.402 mulheres, representando 9,4% do total de registros de mulheres, enquanto 3.965 homens utilizaram essa categoria para se regularizar, representando 3,7% do total de registro de homens (COSMÓPOLIS, 2017, p. 68-69). De certa maneira, tornar visível a imigração econômica em detrimento da imigração por reunião familiar também torna invisível uma grande parcela das imigrantes do sexo feminino. Um entrevistado em São Paulo envolvido na avaliação das políticas relata que o alto preço para registro de imigrantes no Brasil comumente implica que uma família vai se registrar de maneira gradual: primeiro registram-se os membros da família que precisam acessar o mercado de trabalho ou os serviços públicos, e posteriormente os outros membros serão registrados, quando a família conseguir guardar dinheiro suficiente. Isso significa muitas vezes que as mulheres sejam registradas em um momento posterior e tenham o acesso a serviços públicos diminuído. Nas políticas de coesão social desenvolvidas pela COCOF, nota-se a inclusão das mulheres como um dos quatro públicos de atenção especial, como uma forma de reverter ou diminuir essa invisibilidade.

Por fim, aproveitando as discussões sobre a sanção da Lei nº 13.445/2017, podemos debater ainda um outro tipo de invisibilidade decorrida da interação entre os diversos níveis de poder. Uma das críticas à nova lei de imigração brasileira é que ela não integrou os níveis subnacionais de poder na discussão sobre imigração e integração de imigrantes e tampouco estabeleceu as competências de cada nível de poder com relação à política de imigração. Em uma das versões apresentadas pela Comissão de Especialistas, sugeria-se a criação de uma agência especializada no tema da imigração. Essa agência criaria um espaço para coordenação de atividades sobre o tema (e também absorveria o registro de imigrantes das competências da Polícia Federal, uma demanda antiga dos movimentos sociais relacionados com a população migrante por causa do caráter securitário que a PF implica nas questões de imigração). Sem esse espaço de coordenação e sem a divisão clara de quem são os responsáveis pela efetivação dos direitos garantidos aos imigrantes, as instituições de defesa dos direitos humanos dos imigrantes temem que os imigrantes se tornem invisíveis, sem ter um órgão determinado em lei que se responsabilize em escutar e atender suas demandas.

A questão da visibilidade e da invisibilidade de imigrantes também traz a discussão sobre a impossibilidade de participação política. De certa maneira, tornar-se visível é um problema para imigrantes indocumentados, e, muitas vezes, esses imigrantes preferem não apresentar suas demandas políticas para não arriscar ser detectados e, conseqüentemente, deportados pelas autoridades. O manifesto do movimento de *sans-papiers* mostra bem a dicotomia da visibilidade e da invisibilidade, relatando que os indocumentados são gente como todos, pagam impostos e têm família e amigos, mas que, por causa de sua situação jurídica, estão sujeitos a abusos pelas autoridades e por empregadores. Para denunciar essa situação, eles decidiram se arriscar e “sair das sombras” para “aparecer em plena luz do dia” (SANS-PAPIER, 1997).

Os desafios para a participação política de imigrantes são muitos e o tema é abordado com mais detalhes na próxima seção.

5.3 Participação política de imigrantes

Para explorar o debate sobre reconhecimento legal e os sentimentos de injustiça social e, dessa forma, compreender com mais detalhes como diferenças nos direitos garantidos a imigrantes e à população de acolhida podem impactar a integração dos imigrantes, vou analisar algumas questões relativas à participação política de imigrantes.

Menz (2009) analisa a participação de atores não estatais na formulação das políticas públicas de imigração e asilo em países europeus tradicionalmente receptores de imigrantes e em novos destinos migratórios, além de analisar a formulação de políticas na própria UE. O autor foca nas contribuições dos sindicatos, das associações de empregadores e de ONGs no debate nacional e regional sobre essas políticas e reconhece que a política nacional oferece espaço para as contribuições dos sindicatos e das associações de empregadores de forma bastante institucionalizada e rotineira, mas oferece às ONGs espaços menores de participação. Ainda segundo Menz, a política da UE é bastante distante dos sindicatos e oferece pouquíssimas chances de participação para ONGs. Ou seja, o espaço de participação para os grupos imigrantes é bastante diminuído.

Nas políticas de integração de imigrantes postas em prática em Bruxelas, existem meios institucionalizados para a participação política de grupos de imigrantes e de associações da sociedade civil, em que se nota a participação de associações para imigrantes, assim como de imigrantes individualmente. Nas audiências e reuniões de reformulação das políticas de integração de Flandres, que culminaram na criação da Agentschap, a presença das

organizações que prestavam serviços nos temas de integração foi bastante significativa, ainda que existam críticas de que a opinião das ONGs não tenha sido levada em conta para a decisão final. Por outro lado, a decisão de escolher uma organização apenas, a Minderhedenforum, para representar a sociedade civil na avaliação do trabalho da Agentschap pode representar uma grande limitação à pluralidade de vozes da sociedade civil e diminuir a importância dessa participação. Além disso, toda a formulação de políticas públicas de integração de imigrantes em Bruxelas é realizada no parlamento de Flandres e na COCOF, e as organizações de imigrantes têm um papel consultivo ou limitado à avaliação da implementação das políticas (mas não têm papel significativo na formulação das políticas).

A participação de imigrantes em associações culturais, recreativas e de outros tipos recebe uma grande importância como sinal de integração ou como um caminho para a integração e é bastante estimulada nos cursos de integração organizados em Bruxelas, especialmente a participação em associações que não estão limitadas ao grupo étnico ao qual o imigrante pertence. Analisando a vida associativa em comunidades congoleesas, marroquinas e turcas em Bruxelas, Barbara Herman (2015) descreve os ganhos individuais e coletivos das associações para a participação política, concluindo que a participação em associações étnicas promove maior ganho em participação política a partir do desenvolvimento de capital social do que a participação em associações multiétnicas (HERMAN, 2015, p. 200). Segundo a autora, as associações étnicas têm um papel importante para a socialização política dos seus membros, além de permitir a resolução de problemas da ação coletiva (p. 200).

Atualmente na Bélgica há um partido com representação política em nível municipal (em Anderlecht e em Molenbeek-Saint-Jean para a gestão 2012-2017) que reivindica demandas com relação à religião islâmica. Apesar de o partido não mencionar imigrantes em seu manifesto, nem especificamente imigrantes muçulmanos, o Islã é considerado uma religião adotada primordialmente por imigrantes e pelas segunda e terceira gerações de imigrantes, e, portanto, o partido tem como público principal os grupos imigrantes com direitos políticos. O partido, chamado Islam, tem como programa político reformas institucionais no sistema político belga, desenvolvimento econômico, nacionalização dos bancos, redução da jornada de trabalho e diminuição do imposto sobre a renda, início do ensino fundamental um ano mais cedo, aos 5 anos, e melhoria do acesso a direitos sociais. Além dessas reivindicações gerais, algumas modificações têm um fundo religioso mais claro, como a introdução de uma semana escolar de quatro dias, com recesso na sexta-feira, no sábado e no domingo (a sexta-feira é o dia dedicado a Deus, no Islã), e a distribuição de

refeições *halal* nas cantinas das escolas. O partido também defende que cada escola tenha a possibilidade de “responder às realidades e especificidades locais”, o que poderia, na prática, facilitar a introdução de demandas religiosas nas escolas que tenham uma maioria de alunos muçulmanos (ISLAM, 2014).

Além da participação em eleições formais, o município de Bruxelas criou, em 1973, o Raad voor Brusselaars van buitenlandse herkomst (Conselho de Bruxelenses de origem estrangeira), com os objetivos de analisar e de avaliar as políticas públicas criadas pelo município de Bruxelas e aumentar a participação política de imigrantes e seus descendentes. Atualmente, o conselho conta com 23 membros, dos quais a maior parte tem nacionalidade belga por naturalização ou nascimento. Entre suas atividades principais, o órgão organiza oficinas em escolas para debater a questão da diversidade com os alunos, além do festival cultural Divercity. Para suas eleições, o Conselho de Bruxelenses de origem estrangeira lança uma chamada para representantes em conjunto com as eleições na região, e o governo regional decide os novos representantes entre os candidatos inscritos. Um dos entrevistados em Bruxelas envolvido na avaliação das políticas nota que os representantes no órgão são, em sua maioria, pessoas envolvidas em organizações e associações e, muitas vezes, (negativamente, na opinião do entrevistado) organizam suas atividades ao longo da divisão étnico-cultural, defendendo principalmente o grupo do qual são originários. Para esse entrevistado, somente as organizações e representantes que estão mais bem estruturados conseguem realizar um trabalho “transversal” (multicultural) entre os diversos grupos étnicos, e para que ações do tipo se efetivem é necessário um esforço maior. Por outro lado, esse entrevistado relata que há bastante interação entre as pessoas e organizações representadas no conselho, e é comum que ex-representantes, depois de deixarem suas funções, continuem a realizar atividades em conjunto. Mesmo com o esforço do conselho, algumas comunidades “permanecem em suas bolhas”, como os asiáticos e as populações subsaarianas, na opinião desse entrevistado.

Apesar das controvérsias sobre a existência ou não de uma política migratória coordenada e implementada no Brasil (BARALDI, 2014, p. 98-99), o órgão que mais se preocupa com a formulação da política migratória no país é o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). O CNIg é um órgão formado por representantes do governo, das associações de empregadores, dos sindicatos e da comunidade científica e acadêmica, além de contar com a presença de observadores, como ONGs, organizações internacionais (como a OIT e a OIM) e outros órgãos públicos. A representatividade exacerbada dos órgãos

governamentais já indica que a participação da sociedade civil é pequena no CNIg, e é possível que os representantes de sindicatos e dos empregadores não consigam influenciar as decisões de maneira significativa. Além disso, Ana Cristina Braga Martes (2009) argumenta que a gestão pública das imigrações é complexa, por envolver diversos órgãos públicos, agências e organizações internacionais, e é possível acrescentar que a própria diversidade das imigrações para o país aumenta a complexidade das políticas públicas para o tema. A autora também aponta para o fato de que “o CNIg, embora seja encarregado de formular políticas públicas, não é o executor das orientações que formula. O CNIg recomenda, dialoga, organiza, mas não tem meios nem *enforcement* para implementar as decisões” (MARTES, 2009, p. 24-25, grifo do original).

Por outro lado, o papel da sociedade civil, especialmente das ONGs e das organizações religiosas, tem sido proeminente nas discussões para a formulação de políticas locais na Coordenação de Migrantes da Prefeitura Municipal de São Paulo, por exemplo. A coordenação, originalmente uma demanda das ONGs que lidam com direitos humanos dos imigrantes em São Paulo, criou espaços colaborativos para a construção da política local de imigração, como a I Conferência Municipal de Políticas para Migrantes, realizada em 2013. Há também participação das ONGs na própria implementação da política migratória, como o CRAI, coordenado pelo Sefras.

Um destaque com relação à participação política de imigrantes na definição de políticas em São Paulo são as cadeiras extraordinárias para imigrantes nos conselhos participativos municipais, localizados em subprefeituras do município com grande concentração de imigrantes, e o Conselho Municipal de Imigrantes, criado pela Política Municipal para a População Imigrante, mas ainda não implementado no primeiro semestre de 2017. Infelizmente não consegui realizar uma entrevista com um representante migrante em algum conselho participativo municipal.

5.4 Movimentos sociais de imigrantes

Assim como no caso dos imigrantes no Brasil nos anos 2010, as mulheres no final do século XVIII utilizaram alternativas aos partidos políticos e às formas institucionais de participação política, porque igualmente não possuíam direitos políticos. A partir do ponto de vista de Elisabeth Clemens (2003), a gama de possibilidades e restrições que os movimentos sociais enfrentam – ideia similar ao conceito de repertório de Charles Tilly (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001) – delimita as formas organizacionais possíveis, assim como os

modos de relacionamento entre grupos sociais e poder político. No Brasil, as organizações econômicas e culturais dos imigrantes acabaram se tornando um espaço para as reivindicações políticas que esses imigrantes estariam proibidos de levar adiante em organizações com fins efetivamente políticos. Por exemplo, podemos verificar as atuações políticas da União de Estudantes Angolanos em São Paulo, no caso do assassinato da estudante Zulmira Cardoso, ou da Associação Gastronômica Cultural Folclórica Boliviana Padre Bento, no caso do assassinato de Brayan Captcha (*vide* LEÃO; DEMANT, 2016).

Clemens (1993) reconhece ainda que as associações não políticas tiveram um papel decisivo para que as mulheres pudessem conhecer e estabelecer demandas políticas em comum e iniciar o engajamento com questões da esfera pública nos momentos anteriores aos movimentos feministas. Similarmente, quando o município de São Paulo abriu, em 2014, 20 vagas para imigrantes nos Conselhos Participativos Municipais, as associações culturais e econômicas de imigrantes tiveram um peso significativo nas campanhas para incentivar os imigrantes a votarem e também para estabelecer e difundir as pautas que eram defendidas pelos candidatos a conselheiros. Posteriormente, as associações que tiveram conselheiros eleitos tiveram sua posição na comunidade imigrante fortalecida. Ademais, a nova posição institucional dos conselheiros os legitimou perante as associações de brasileiros que não estão diretamente envolvidas com a causa imigrante.

Ann Swidler (2001) dá um passo adiante na argumentação de Clemens, porque estabelece um relacionamento direto entre cultura e o modo como ela é utilizada para “construir, manter e remodelar as ‘capacidades culturais’ que constituem os repertórios básicos de ações dos autores” (SWIDLER, 2001, p. 71). Com isso, a autora liga as formas culturais como são representados os grupos sociais com as possibilidades que esses grupos enxergam para sua atuação social e política. Assim, as associações culturais e econômicas de imigrantes podem ser entendidas como uma consequência do fato de esse grupo se perceber como culturalmente diferente, economicamente vulnerável e impedido de atuar politicamente. As associações culturais e econômicas correspondem aos modos de ação que são compreendidos como possíveis e promissores para que os imigrantes possam atuar na melhoria de sua qualidade de vida dentro do quadro institucional-legal brasileiro.

José Guirado Neto (2014, p. 102-113) descreve uma situação similar ao tratar do histórico de três associações da comunidade boliviana em São Paulo. O autor nota que algumas associações transformaram sua atuação, passando de um foco exclusivo em cultura, esportes ou questões econômicas para abranger também assistência social ou regularização

documental, e recentemente passaram também a se envolver com questões políticas.⁷¹ Guirado Neto também relata a importância das mobilizações, como a Marcha dos Imigrantes, para criar laços sociais e institucionais que possibilitem a identificação de demandas, a coordenação de ações entre as comunidades migrantes e a visibilidade dos grupos na cidade (GUIRADO NETO, 2014, p. 115-120).

Por outro lado, Sergio Caggiano (2011), ao analisar as organizações argentinas envolvidas com os direitos dos migrantes, encontra uma situação na qual as organizações para migrantes acabam criando uma “distância com relação aos desejos e às demandas dos migrantes”, e enfatiza a importância de garantir meios de participação para as organizações de migrantes e para eles próprios (CAGGIANO, 2011, p. 20).

Assumindo que as organizações culturais e econômicas de imigrantes somente poderiam ter uma atuação incompleta na defesa dos direitos dos imigrantes e de sua qualidade de vida, uma vez que não têm direito de atuar politicamente, as demandas dos imigrantes necessitam estar associadas de alguma maneira a demandas de brasileiros para serem respondidas pelos governantes. Segundo a teoria do reconhecimento, demandas referentes ao reconhecimento legal – assim como aquelas referentes ao reconhecimento de estima social – que não são atendidas podem criar sentimentos de injustiça social que impedem que os imigrantes sejam percebidos e percebam a si próprios como indivíduos livres e iguais no contexto dos países que habitam. É dessa maneira que argumento que a existência ou inexistência de mecanismos institucionalizados para reivindicar suas demandas a partir da garantia de direitos políticos interferem na forma como os imigrantes estabelecem vínculos com a sociedade do país para onde emigraram.

A lei de imigração brasileira (Lei nº 6.815/1980, art. 107) em vigência atualmente proíbe aos imigrantes qualquer atividade de natureza política.⁷² Por esse motivo, manifestações desse grupo social são raras e, em sua maioria, são organizadas por entidades de brasileiros que defendem os direitos dos imigrantes. Além da necessidade de atuar por meio de organizações de brasileiros, Lucas Hackradt (2016, p. 68) lembra que atuar em uma organização grande pode evitar a visibilidade para indocumentados e garantir sua anonimidade. Em oposição, não há na Bélgica nenhuma restrição para a organização política

⁷¹ José Guirado Neto (2014, p. 114) ressalta que os migrantes procuram primeiro garantir segurança material antes de se dedicar a ações “vinculadas a demandas culturais, recreativas, desportivas, sociais e políticas”. Além disso, ele lembra que muitos migrantes têm a pretensão de retornar a seus países de origem e, por isso, envolvem-se menos nas questões sociais e políticas do país de acolhida. Somente após a ruptura do processo de “prolongação indeterminada” da estadia os migrantes decidem aumentar seu envolvimento com a sociedade de acolhida.

⁷² A Lei nº 13.445/2017, que entra em vigor em novembro de 2017, revoga essa proibição.

de imigrantes, e imigrantes com ao menos cinco anos de residência no país têm direito a voto nas eleições municipais. Porém, os imigrantes não têm direito de ser eleitos, e suas pautas estão sub-representadas no cenário político belga.

A situação de falta de reconhecimento legal de qualquer direito político do imigrante limita as possibilidades de os grupos imigrantes lutarem para que os direitos formalmente garantidos sejam cumpridos e de demandarem a expansão desses direitos, se acreditam que a desigualdade de direitos é uma forma de injustiça social, e, conseqüentemente, promove a separação entre imigrantes e sociedade de acolhida como parte da política de integração dos imigrantes. Uma vez que os imigrantes não podem exercer atividade política que poderia auxiliar a avançar demandas políticas entre os governantes, todas as atividades políticas dessa população precisam ser encampadas por organizações brasileiras para que sejam ouvidas e para que providências sejam tomadas. Dessa maneira, movimentos sociais de imigrantes, suas associações culturais e econômicas, e as associações de brasileiros têm de negociar ações e posicionamentos para poder avançar suas demandas, em uma situação similar àquela em que os movimentos políticos de mulheres se encontravam antes da instituição do sufrágio feminino.

Um dos movimentos sociais de imigrantes que tem ganhado força em São Paulo é o movimento por moradia e por melhores condições de habitação. Em 2014, o Grupo de Refugiados e Imigrantes Sem-Teto (GRIST) foi criado no município para debater e realizar eventos para discutir a questão da moradia por imigrantes e refugiados. O grupo nasceu a partir de membros imigrantes de dois outros grupos que discutem habitação em São Paulo, o Movimento Sem-Teto do Centro e a Frente de Luta por Moradia.⁷³ A habitação é uma grande questão para imigrantes e brasileiros, e estima-se que no Brasil, em 2014, o déficit habitacional fosse equivalente a mais de seis milhões de domicílios, ou 9% das habitações particulares.⁷⁴ O GRIST, além de promover debates e discussões e gerir ocupações de prédios abandonados no Centro de São Paulo, também oferece apoio aos imigrantes nos temas jurídicos, de saúde, educação e cultura. Um dos eventos organizados pelo GRIST, em conjunto com o Movimento Sem-Teto do Centro, foi o I Fórum “Morar no Refúgio”, em maio de 2015, que desenvolveu um manifesto discutindo os problemas e propostas nos âmbitos dos desafios institucionais e legislativos, de serviço social e de comunicação (GRIST; MOVIMENTO SEM-TETO DO CENTRO, 2015).

⁷³ O movimento de moradias em São Paulo é o tema do filme *Era o Hotel Cambridge*, de Eliane Caffé. Para mais informações sobre o movimento de imigrantes por moradia em São Paulo, vide HACKRADT, 2016).

⁷⁴ Dados do relatório *Déficit Habitacional no Brasil: 2013/2014*, da Fundação João Pinheiro.

Porém, a visão sobre direitos humanos que defendo aqui é ela mesma criticada por sua referência liberal-individualista, e é necessário argumentar sua utilidade para auxiliar a questão dos imigrantes com mais detalhes a fim de compreender sua contribuição na integração dos imigrantes.

5.5 Universalismo e relativismo cultural dos direitos humanos

O debate sobre os direitos dos imigrantes é onde contemporaneamente a universalidade dos direitos humanos melhor se mostra como um campo disputado, seja em termos práticos, seja em termos discursivos. Mesmo que o conceito seja debatido, interpretado e aplicado de maneiras diferentes, ainda assim a utilização dos direitos humanos como uma linguagem para discutir os limites do poder é corrente nas diferentes regiões do mundo.

O tema é, portanto, a base de diversas controvérsias que procuram definir quais direitos são primazia dos cidadãos naturais de um país e quais direitos devem ser garantidos a todos os seres humanos. Direitos universais e direitos reservados somente a nacionais de um país convivem lado a lado nos sistemas políticos modernos, e há várias interpretações diferentes sobre quais direitos devem ser extensíveis a todos e quais direitos são prerrogativas garantidas aos cidadãos naturais de um país.

Nesse debate sobre a aplicabilidade dos direitos humanos, há duas grandes críticas que podem ser feitas a uma concepção universalista do conceito. A primeira é com relação ao relativismo cultural dos direitos humanos, que se basearia na existência de valores culturais que dão apoio a diferentes conceitos de direitos humanos, em vez da existência de apenas um conceito de direitos humanos. Com base nessa suposição desenvolve-se a crítica sobre a fundamentação do conceito de direitos humanos a partir da tradição liberal, ou seja, baseada na igualdade e na autonomia individual, em oposição à existência de direitos surgidos a partir das relações estabelecidas entre membros de um mesmo grupo.

Uma vez que os direitos humanos são um conceito cujo nascimento é marcado por um local e uma época específicos (a Europa ocidental do século XVIII), é importante notar que alguns autores concluem que eles representam os valores específicos desse período e dessa região (POLLIS; SCHWAB, 2006). Seguindo esse raciocínio, mesmo com a disseminação do conceito por diversos países, os direitos humanos correspondem a apenas uma das visões de mundo possíveis sobre o tema. Tal fato é comprovado pela ampliação do que são considerados direitos ao longo dos anos, especialmente no debate estabelecido entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos e sociais. Sayad (2004, p. 219) debate

como o conceito de universalismo cultural é monopolizado pelas culturas hegemônicas para estabelecer quais direitos e quais costumes serão considerados apropriados ou corretos e, com isso, exercer uma forma de “imperialismo” sobre os imigrantes e sobre as culturas periféricas. Autores como Ann-Belinda Preis (1996), porém, debatem que a noção de relativismo cultural parte do princípio de que culturas são homogêneas e imutáveis, noção que é largamente contestada atualmente. Ademais, Jack Donnelly (2003) defende que mesmo com a noção de direitos humanos ligada a um grupo de países, o conceito pode ser expandido para diferentes visões sobre o que são os direitos humanos. Para corroborar sua argumentação, o autor identifica, por um lado, que discursivamente o conceito de direitos humanos tem sido adotado por diferentes grupos e países, e, por outro lado, diferenças no que se refere à aplicação dos direitos são comuns mesmo entre os países fundadores do conceito.

Adicionalmente, as críticas de que o individualismo seja um valor associado a algumas culturas, especificamente às de países europeus ocidentais e dos EUA, expõem o debate de que os direitos humanos dão menor relevância ao coletivismo, alimentando a discussão sobre os direitos de grupos ou coletivos. Donnelly (2003, p. 208) defende que o foco no indivíduo garante que direitos serão retoricamente garantidos a todas as pessoas, ao passo que direitos coletivos criam a possibilidade de que os direitos sejam garantidos de acordo com o pertencimento a determinados grupos sociais. Para o autor, direitos individuais somados aos direitos de livre expressão e associação formam uma combinação que protege os indivíduos e os grupos simultaneamente, e também garante que nenhum grupo receba mais direitos que outros, o que poderia enfraquecer o conceito de igualdade entre os indivíduos.

É importante lembrar que, mesmo que o debate entre o universalismo e o relativismo cultural do conceito de direitos humanos atravesse as discussões desta pesquisa, o que será considerado um direito de um nacional ou de um imigrante depende de um local e uma época específicos, e vai haver variações entre cada país ou região – e a mesma lógica pode ser aplicada para debater o que compõe o reconhecimento legal e a estima social em um país (FRASER; HONNETH, 2003). Por outro lado, Donnelly (2003, p. 16) lembra que a construção de um sistema de direitos a ser garantido a todos os humanos constitui reflexivamente uma determinada concepção de ser humano, a qual defendo: humanos são indivíduos livres e iguais. Segundo Donnelly (2003, p. 12), “direitos humanos” são diferentes de “direitos”, pois não estão baseados na ordem político-legal (permitindo variações locais), mas em demandas morais sobre a natureza humana. Boaventura de Sousa Santos (1997) parte de um ponto de vista radicalmente diferente para sugerir que o debate entre universalismo e

relativismo cultural deve ser superado para dar lugar a um diálogo entre culturas diferentes sobre os princípios de dignidade humana e para a consequente busca para maximizar os direitos humanos (SANTOS, 1997, p. 21-22) e ampliar as possibilidades de emancipação dos povos (p. 11). Esse diálogo possibilitaria o surgimento de uma concepção cosmopolita de direitos humanos, organizada “como uma constelação de sentidos locais” (p. 22) e que garantisse a compreensão e aplicação dos direitos em todos os locais.

Fazer a defesa de que o reconhecimento legal dos imigrantes é parte de seus direitos humanos significa defender que, para garantir a natureza humana do ponto de vista liberal (ou seja, a liberdade e a igualdade de todos), é importante que todos tenham acesso a esses direitos, inclusive os imigrantes. Por outro lado, engajar os imigrantes nas discussões sobre seus próprios direitos através de seu reconhecimento legal significa que suas concepções diferentes (“sentidos locais”) sobre dignidade humana estarão protegidas nos direitos a serem garantidos. A partir desse ponto de vista, pretendo fortalecer o argumento da importância do reconhecimento legal dos imigrantes e defender que os direitos humanos dos imigrantes são um tipo de direito constitutivo da atual concepção de natureza humana nas democracias contemporâneas, e, portanto, as legislações nacionais devem reconhecê-los a todas as pessoas de maneira integral e indivisível.

É interessante ainda apontar para um fato interessante sobre as políticas públicas de imigração e de integração de imigrantes. Não raro, essas políticas assumem o essencialismo cultural das culturas da sociedade de acolhida dos grupos imigrantes e, dessa maneira, a) compreendem a cultura da sociedade de acolhida como única, coesa e imutável; b) deixam de criar espaços para o desenvolvimento de novos elementos culturais nas culturas de acolhida e imigrante; c) não facilitam o hibridismo cultural. De certa maneira, as políticas públicas colocam barreiras para a miscigenação cultural, que muitas vezes é defendida de forma retórica pelos governantes.

5.6 Estima social

Além da importância do reconhecimento legal para que o cidadão possa se realizar dentro de uma sociedade, Honneth (1996) considera que as pessoas necessitam também de reconhecimento social. Grupos marginalizados e estigmatizados comumente têm dificuldades de serem reconhecidos como sujeitos com acesso à mesma liberdade e igualdade. Muitas vezes, a falta de reconhecimento social leva a uma situação de falta de acesso ao reconhecimento legal na prática, por questões de discriminação e de segregação social.

Em pesquisa que visa operacionalizar os conceitos de Honneth para a luta de grupos estigmatizados, Ricardo Mendonça (2011), em um estudo de caso sobre os portadores de hanseníase, obtém informações que mostram que a estima social é complementar à garantia de direitos para a autorrealização de grupos marginalizados, influenciando principalmente na disposição desses grupos para lutar contra o desrespeito. Como vimos, a especificidade da luta por garantia dos direitos humanos dos imigrantes é que, na maioria das vezes, os próprios imigrantes não têm nenhuma expressão política para reivindicar que governantes atentem para a sua situação fragilizada mesmo em democracias consolidadas, ao contrário de alguns grupos minoritários compostos por cidadãos nacionais de um país e com poder de voto. Imigrantes raramente são chamados a participar das discussões sobre o tema da imigração, não podendo expressar suas opiniões, esclarecer as questões que os afligem ou contestar as representações negativas sobre os imigrantes, que estão presentes nos debates sobre o tema (LEÃO, 2013).

Maurice Crul, Jens Schneider e Frans Lelie (2013) também encontram evidências de consequências negativas para a integração causadas pelo tratamento diferenciado na educação para cidadãos e imigrantes, levantando dúvidas sobre a questão da inclusão e da exclusão de imigrantes. Os pesquisadores analisam os filhos de turcos em diversos países europeus (“segunda geração”) e medem o conhecimento sobre língua hospedeira, o número de anos de estudo, a porcentagem de pessoas que seguem com a educação superior e a presença no mercado de trabalho. Eles identificam que, nos países em que os imigrantes estudam em classes separadas e têm uma trajetória acadêmica específica (como Alemanha, Áustria e Holanda), prevalece uma diferença socioeconômica maior com a sociedade hospedeira do que em relação a países nos quais os imigrantes são desde pequenos colocados em salas mistas e onde há menor diferenciação entre os imigrantes e nacionais nas políticas educacionais (como a França e a Suécia).

5.6.1 Estima social de imigrantes muçulmanos

Podemos analisar os debates relativos à estima social dos imigrantes muçulmanos a partir de uma ótica formal das políticas públicas, de como as instituições em democracias liberais receberiam as demandas desses grupos (ligadas com a forma de relacionamento com governos e as formas de participação na sociedade de acolhida apresentadas no Quadro 3.2, na página 86), e a partir de uma ótica “social” das políticas públicas, de como essas demandas seriam recepcionadas na sociedade de acolhida (relacionada com a forma de relacionamento com a sociedade de acolhida apresentada no Quadro 3.2).

A pesquisa de Koenig (2005) pode ser útil para trazer a discussão sobre as formas de relacionamento com governos e modos de participação de grupos imigrantes de maneira concreta para as democracias liberais contemporâneas. O autor utiliza a tipologia de modelos de organização política neoinstitucionalista e descreve como se dá a discussão de demandas de imigrantes muçulmanos ao longo de quatro tipos ideais de organização do Estado, de acordo com o grau de centralização do Estado e com a medida em que o indivíduo é considerado um ator autônomo: Estados estatistas-republicanos, liberais, estatal-corporatistas e social-corporatistas. Nos sistemas estatistas-republicanos, o indivíduo é incorporado a um projeto coletivo pelo Estado, e, como consequência, a esfera pública é considerada homogênea, deixando a expressão de identidades particularistas, como as identidades religiosas, reservada somente para a esfera privada. Nos sistemas políticos liberais, somente indivíduos são considerados atores legítimos na esfera pública, e o pluralismo de orientações religiosas na esfera pública é reconhecido, reforçando o conceito de uma organização religiosa de maneira associativa e voluntária. No modelo estatal-corporatista, o indivíduo é incorporado a um projeto coletivo, guiado pelo Estado, através de corporações intermediadoras; nesse modelo, a religião é considerada um componente da esfera pública e recebe funções públicas. Por fim, no sistema social-corporatista, o Estado é visto como um intermediador (e não como guia do projeto coletivo, como no modelo estatal-corporatista) entre as diferentes corporações, que representam os interesses organizados da sociedade (e não dos indivíduos); nesse modelo as religiões são um desses grupos de interesse, que decidem como se autogovernar e podem escolher representantes para seus interesses específicos.

Nos quatro tipos de organização de Estado descritos por Koenig, é possível entrever alguns desafios que a inclusão de identidades e de demandas identitárias de muçulmanos podem causar nas esferas públicas. No sistema estatista-republicano, a simples expressão da identidade ou de uma demanda particular seria vista como problemática; no sistema liberal, a maior dificuldade seria a organização em torno de demandas em comum pelos diferentes indivíduos; já o sistema estatal-corporatista teria dificuldades em definir uma única organização muçulmana que pudesse trabalhar como intermediadora, pelo fato de a religião não ter uma organização central e ter subdivisões importantes que não possuem as mesmas demandas; já no sistema social-corporatista, a entrada tardia de uma nova corporação, o Islã, em um sistema já consolidado e que favorece a harmonia poderia significar um desafio para acomodar as novas demandas.

Desafios semelhantes podem ser também enxergados nas políticas públicas que são desenvolvidas em Bruxelas e em São Paulo. Em Bruxelas, a grande importância dada para a participação em organizações da sociedade civil nos programas dos cursos de recém-chegados indica a organização em um sistema estatal-corporatista, que também podia ser observada no sistema de “pilares” (*zuilen*) desenvolvido na Bélgica (e na Holanda), em que diversos aspectos da sociedade (especialmente organizações sociais, escolas, partidos políticos, sindicatos, jornais e hospitais) se dividiam entre comunidades social-cristã, socialista, liberal e neutra (na Holanda, o pilar da comunidade protestante também teve bastante relevância nesse sistema). Os imigrantes começaram a ter mais possibilidades de participação política e em sindicatos em um momento em que o sistema perdia forças, nos anos 1980 e 1990, mas, ainda assim, um entrevistado em Bruxelas envolvido na avaliação das políticas nota que os sindicatos tinham um papel grande na integração de imigrantes nos anos 1970 e 1980, porque “assim que alguém conseguisse um trabalho, essa pessoa se sindicalizava”. Até hoje, instituições da sociedade civil mantêm essa mesma organização em pilares. Por exemplo, o sistema de planos de saúde na Bélgica atualmente é composto pela Mutualidade Cristã, pela Mutualidade Socialista, pela Mutualidade Liberal e pela Liga Federal de planos de saúde neutros, entre outros fundos independentes. Os imigrantes muçulmanos entravam, portanto, em um sistema em que identidades políticas (e político-religiosas) eram centrais para intermediar a apresentação de demandas na esfera pública e política, mas não tinham a possibilidade de atuar através de sua identidade muçulmana. Já em São Paulo, a grande maioria dos serviços existentes para imigrantes são oferecidos por organizações religiosas (mais frequentemente cristãs), como a Cáritas Arquidiocesana, a Missão Paz e o Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (CAMI), ou o Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras), que administra o CRAI. Apesar de essas organizações não diferenciarem a religião dos imigrantes que atendem, é possível perceber que os imigrantes muçulmanos buscam atendimento e serviços através das mesquitas e organizações culturais da diáspora da região (como o Centro Cultural Árabe Sírio), buscando, de alguma maneira, uma organização que representasse sua própria identidade.

Um aspecto muito importante da estima social concernente ao relacionamento dos grupos imigrantes muçulmanos com a sociedade de acolhida na Bélgica e na Europa é a questão do uso do véu em ambientes públicos. O debate é longo e tem contornos diferentes em cada país da UE. Na França, por exemplo, o uso do véu em locais públicos é extremamente estigmatizado. Em 2016, o caso de uma mulher que foi obrigada a retirar um

burkini em uma praia da França impressionou por ter envolvido a intervenção de policiais fardados e armados. Uma decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu que empregadores podem, através de regras internas, decidir sobre a utilização de elementos religiosos visíveis por seus empregados, o que influencia se trabalhadoras muçulmanas poderiam ou não utilizar o véu nos locais de trabalho. Nota-se o caráter potencialmente excludente para que mulheres muçulmanas se insiram no mercado de trabalho a partir dessa decisão.

Por outro lado, Menz fala de uma tendência mais geral na Europa de estigmatização da imigração humanitária, que passa a ser vista como um fardo, um dreno potencial do sistema de transferência de benefícios sociais, além de outras patologias sociais mais sérias (MENZ, 2009, p. 257). Além de contrariar princípios humanitários de solidariedade, essa percepção é equivocada também a partir do ponto de vista econômico, uma vez que a contribuição de imigrantes em termos de impostos e em ocupar postos de trabalhos indesejáveis é maior do que seus custos efetivos. Essa percepção deve-se muitas vezes a restrições de acesso ao mercado de trabalho que são impostas aos imigrantes humanitários (refugiados e por reunião familiar), que, portanto, vão depender do apoio governamental enquanto seu pedido é analisado ou ainda por mais tempo depois da análise.

Assim, imigrantes muçulmanos encontram barreiras institucionais que os impedem de organizar politicamente suas demandas a partir de suas identidades cultural-religiosas, mesmo quando outras identidades religiosas não sofrem restrições similares. De maneira similar encontram barreiras ou sofrem estigmatização quando expressam sua identidade religiosa na esfera pública e no relacionamento com a sociedade de acolhida.

6 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, procurei apresentar alguns debates principais em torno da questão das políticas públicas de integração de imigrantes e especialmente os elementos da formulação e implementação dessas políticas em nível local que vão auxiliar a definir essas formas de integração de imigrantes. O foco foi em discutir quem é o imigrante com quem a política se relaciona e também quais serão os problemas a serem enfrentados, assim como quem não é considerado pelas políticas de integração de imigrantes e quais problemas não serão endereçados. Um dos pontos de partida da discussão é que, em democracias liberais, os grupos imigrantes tenham a possibilidade de participação no debate sobre as políticas públicas de integração de forma que essas políticas possam também corresponder a suas próprias demandas.

Assim, argumento que seja necessário endereçar as questões de reconhecimento legal, mas também as de estima social de imigrantes, para que não sejam criados sentimentos de injustiça social que possam se tornar desafios para a integração social de imigrantes e empecilhos no relacionamento entre grupos imigrantes e a sociedade de acolhida.

O caminho percorrido para a argumentação central desta pesquisa incluiu uma investigação sobre o conceito de integração de imigrantes para destrinchar os diversos aspectos que podem ser considerados nesse processo e iluminar os possíveis caminhos e escolhas das políticas públicas. O passo seguinte foi a organização dos elementos de políticas públicas de integração de imigrantes em quatro categorias que indicam preferências gerais das sociedades de acolhida para seu relacionamento com imigrantes: rejeicionismo, assimilacionismo, multiculturalismo e integracionismo. De certa maneira, pode-se argumentar que a opção de rejeicionismo visa implementar uma desigualdade formal entre cidadãos nacionais e imigrantes que não é totalmente compatível com as premissas de democracias liberais de liberdade e igualdade entre as pessoas. A opção de assimilacionismo também admite essa desigualdade formal entre cidadãos e imigrantes, mas abre a possibilidade de reconhecer direitos iguais para imigrantes que adotem elementos culturais centrais da sociedade de acolhida e, preferencialmente, decidam naturalizar-se. As opções de multiculturalismo e integracionismo admitem mais possibilidades de igualdade formal e, portanto, estariam mais adequadas ao conceito de democracia liberal contemporâneo, que garante igualdade e liberdade às pessoas e inclui a participação dos concernidos nas decisões políticas.

Por outro lado, o exercício de elucidação dos conceitos e das propostas de políticas públicas nas quatro categorias permite tornar ainda mais claro que as políticas de

integração de imigrantes não são coesas, e os estudos de modelos nacionais de integração de imigrantes podem estar focados em elementos genéricos demais para perceber nuances e contradições nas aplicações das políticas públicas. Um exemplo é o maior foco assimilacionista das políticas de cidadania no nascimento e para naturalizados na Bélgica, que convive com políticas multiculturalistas de apoio a organizações culturais. Ou a abordagem rejeicionista para os direitos políticos para imigrantes expressa na legislação de imigração brasileira em vigor, que convive com elementos integracionistas em aspectos sociais garantidos pela constituição brasileira.

A categorização das formas de políticas públicas de integração de imigrantes também permite elucidar que existem estratégias diferentes para o relacionamento com determinados grupos culturais. Outra vez, os modelos nacionais de integração têm pouco poder explicativo para auxiliar no debate de quais grupos serão integrados a partir de qual forma preferencialmente. A literatura desse campo permite argumentar que grupos considerados culturalmente similares têm mais chances de receber acesso a direitos e serviços de maneira mais igualitária que os cidadãos da sociedade de acolhida, mas a diversificação dos grupos culturais imigrantes em uma sociedade acaba por levantar novos questionamentos sobre o que é próximo e o que é distante. Apesar de não discutido diretamente nesta pesquisa, é o caso, por exemplo, dos imigrantes italianos ou portugueses na Bélgica, que eram considerados grandes problemas de integração entre os anos 1960 e 1980, mas que foram gradativamente deixando de ser o foco das políticas de integração. O mesmo ocorreu no Brasil, em que a recepção de imigrantes japoneses dentro do projeto de branqueamento nacional levantou diversas controvérsias que atualmente parecem superadas, e novos grupos imigrantes se tornaram o foco das políticas públicas atuais.

A atenção para o nível local nas políticas de integração de imigrantes reflete uma preocupação avançada das discussões sobre direitos humanos: percebe-se que a inscrição em lei não é suficiente para que os direitos sejam efetivamente garantidos, e, portanto, o foco para a efetivação de direitos humanos vai se deslocar do país para os entes subnacionais e a estrutura pública municipal. De maneira bastante interessante, os dois casos demonstram efeitos diferentes do relacionamento entre os diversos níveis de poder. Enquanto Bruxelas tem de modificar suas políticas a partir do momento em que os níveis federal e europeu aumentam seu protagonismo no tema, São Paulo consegue criar políticas de modo relativamente independente, inovando e influenciando mudanças nas políticas em outros municípios e níveis de governo, a partir de um “vácuo” ou um “desinteresse” do nível federal pelo tema. Mais

uma vez também percebe-se que as políticas podem divergir bastante entre os diversos níveis e, algumas vezes, apresentar opções contraditórias de políticas públicas.

Esta pesquisa também procurou esclarecer como as opções de políticas públicas (e inclusive as contradições que elas apresentam entre níveis ou para grupos de imigrantes diferentes) criam padrões de visibilidade e invisibilidade que prejudicam o reconhecimento legal de determinados grupos de imigrantes. Grupos imigrantes invisíveis, especialmente os imigrantes indocumentados, estão mais expostos a abusos contra seus direitos, e, muitas vezes, essa situação mais frágil é utilizada para contornar a legislação trabalhista ou pressionar as camadas menos privilegiadas da sociedade de acolhida para uma maior exclusão.

As discussões sobre a participação política de imigrantes e sobre os movimentos sociais de imigrantes buscou enfatizar a existência de demandas políticas específicas dos imigrantes e a importância de caminhos institucionalizados para que eles possam apresentá-las e buscar soluções para elas. Uma vez que a integração de imigrantes envolve a negociação entre os valores e costumes dos grupos imigrantes e da sociedade de acolhida, ressalta-se a importância de incluir os grupos imigrantes nas discussões sobre as próprias políticas de integração, assim como a necessidade de ações e programas que estejam voltados para a sensibilização da sociedade de acolhida.

Além das questões de reconhecimento legal e de efetivação de direitos, a integração de imigrantes também envolve a discussão da discriminação e as questões de reconhecimento de estima social de grupos imigrantes. Sentimentos de injustiça social podem surgir igualmente da falta de acesso a direitos e da percepção da discriminação e da desigualdade criada entre cidadãos nacionais e grupos imigrantes. Por causa do impacto desses sentimentos de injustiça social na integração de imigrantes, argumento por uma desconexão da cidadania e da garantia de direitos humanos para imigrantes com a questão da proteção da identidade nacional. Discriminar imigrantes e impedir seu acesso a direitos humanos e serviços públicos não se apresenta como uma forma eficaz para a proteção e a manutenção de elementos da identidade nacional, criando, ao contrário, conflitos que acirram ainda mais a percepção de que imigrantes são uma ameaça para a identidade nacional.

Reconheço que, nesta pesquisa, o foco no impacto do reconhecimento legal e da estima social para a integração de imigrantes significou que algumas questões foram abordadas aqui apenas lateralmente. Uma questão que não é suficientemente investigada neste trabalho são as motivações da Prefeitura Municipal de São Paulo para incluir o tema dos

imigrantes em sua agenda política. A permeabilidade do PT para os movimentos sociais e a importância do discurso de garantia dos direitos humanos necessitaria de ser mais bem pesquisada para compreender como exatamente a imigração se torna um tema de política pública para o nível municipal. Da mesma maneira, a importância do sistema político-partidário e das posições ideológicas dos diferentes partidos é abordada de maneira simplificada nesta pesquisa nos casos de Bruxelas e de São Paulo.

Ao longo da pesquisa, também está pressuposto que todos os grupos imigrantes estariam dispostos a participar do sistema democrático e a resolver suas demandas politicamente, e que, por consequência, a exclusão de sua participação por meio de políticas públicas seria uma fonte de sentimentos de injustiça. Eu não investigo adequadamente as situações em que grupos imigrantes fazem reivindicações de saída do sistema democrático ou promovem ações iliberais ou discriminatórias, apesar de argumentar que políticas de integração discriminatórias aumentam a chance de que essas situações aconteçam. Por outro lado, esses grupos representam uma minoria inexpressiva, e se poderia argumentar que seriam parte de um problema da democracia – e não de um problema de integração de imigrantes –, uma vez que todas as democracias também lidam com grupos radicais que não são compostos por imigrantes. A discussão de Chambers e Kopstein (2001) sobre a “sociedade civil ruim” (*bad civil society*), os movimentos sociais antiliberais, também considera que o reconhecimento legal, a estima social e as demandas por reconhecimento são centrais e que a “sociedade não permanece muito civilizada e democracias não caminham bem sob condições de desigualdades materiais e de status profundas e persistentes” (CHAMBERS; KOPSTEIN, 2001, p. 860). Por esse motivo, as políticas de integração que mantêm essas desigualdades têm um grande impacto negativo no relacionamento entre grupos imigrantes e a sociedade de acolhida.

Por suas contribuições e seus limites, identifico que as discussões deste estudo possibilitam também a abertura de novas linhas de pesquisa e o aprofundamento das questões que aqui foram abordadas de maneira inicial. O foco no desenvolvimento de políticas de integração de imigrantes em nível municipal pode representar um caminho de pesquisa com aplicações práticas para a recepção de imigrantes no Brasil, especialmente a partir de uma perspectiva de defesa de direitos humanos que está inscrita na Lei nº 13.445/2017. Como vimos nas discussões aqui desenvolvidas, a simples inscrição em legislação não é condição suficiente para a efetivação de direitos, especialmente de imigrantes com pouca participação política (e pouca experiência de participação política), e é necessário entender melhor os demais mecanismos que podem influenciar a integração de imigrantes.

Outra linha de estudos aberta por este trabalho se refere às interligações das questões de reconhecimento legal e de estima social com a questão da integração de imigrantes muçulmanos e a radicalização político-religiosa. Especialmente a partir do esforço, por exemplo, do grupo terrorista Estado Islâmico em recrutar jovens imigrantes, descendentes de imigrantes, assim como pessoas sem ascendência imigrante – como “soldados” nos territórios que ocupam ou como terroristas para praticar atos de violência “isolados” nos países em que estes habitam –, os estudos de integração estão bastante ligados a esse assunto, mas principalmente a partir de uma ótica securitária. Seria importante também realizar pesquisas que investiguem detalhadamente a importância das questões de reconhecimento para a radicalização. Novamente, a ótica que esta pesquisa desenvolve para investigar as questões de radicalização implicam que essa não é uma questão “de imigração”, mas uma questão democrática.

Ao mesmo tempo, a conexão entre reconhecimento legal e estima social e a integração de imigrantes é também um caminho que se abre para o ativismo político em defesa dos direitos humanos dos imigrantes. A atualização promovida pela Lei nº 13.445/2017 não deve representar o fim da luta por direitos para imigrantes, mas uma nova inspiração, especialmente porque a legislação abre espaço para novas formas de expressão e participação política de imigrantes. Por exemplo, os vetos que a Lei nº 13.445/2017 recebeu no momento da sanção presidencial nos artigos que explicitavam a garantia do acesso universal a saúde, educação e outros direitos sociais para imigrantes inscritos na Constituição alertam que a luta pelos direitos humanos não cessa com os avanços conseguidos até o momento.

REFERÊNCIAS

ADAM, Ilke. Immigrant Integration Policies of the Belgian Regions: Sub-state Nationalism and Policy Divergence after Devolution. *Regional & Federal Studies*, v. 23, n. 5, 2013a.

_____. *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrés: politiques publiques comparées*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2013b.

ADAM, Ilke; MARTINIELLO, Marco. Divergences et convergences des politiques d'intégration dans la Belgique multinationale: le cas des parcours d'intégration pour les immigrés. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, v. 29, n. 2, 2013.

ADAMSON, Fiona. Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, v. 31, n. 1, 2006.

ALEXANDER, Michael. Local Policies toward Migrants as an Expression of Host-stranger Relations: A Proposed Typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 29, n. 3, p. 411-430, 2003.

ALEXSEEV, Mikhail A. *Immigration Phobia and the Security Dilemma: Russia, Europe and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ANDRADE, Vitor Lopes. Desafios no atendimento, acolhida e integração local de imigrantes e refugiados/as LGBTI. *Cadernos OBMigra*, v. 2, n. 2, 2016.

ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. London: George Allen & Unwin, 1967.

AUSTIN, John L. *How to Do Things with Words*. Cambridge: Harvard University Press, 1975.

BARALDI, Camila. *Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana*. 2014. 151 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BELLAMY, Richard; WARLEIGH-LACK, Andrew. From an Ethics of Integration to an Ethics of Participation: Citizenship and the Future of the European Union. *Millennium: A Journal of International Studies*, v. 27, n. 3, p. 447-470, 1998.

BERRY, John W. Acculturation: Living Successfully in Two Cultures. *International Journal of Intercultural Relations*, v. 29, p. 697-712, 2005.

_____. Immigration, Acculturation, and Adaptation. *Applied Psychology: An International Review*, v. 46, n. 1, p. 5-68, 1997.

_____. Integration and Multiculturalism: Ways towards Social Solidarity. *Papers on Social Representation*, v. 20, p. 2.1-2.21, 2011.

BERTOSSI, Christophe; DUYVENDAK, Jan Willem. Introduction: National Models of Immigrant Integration: The Costs for Comparative Research. *Comparative European Politics*, v. 10, n. 3, p. 237-247, 2012.

BLUMER, Herbert. Social Problems as Collective Behaviour. *Social Problems*, v. 18, n. 3, p. 298-306, 1971.

BOURDIEU, Pierre. *Language and Symbolic Power*. 7th ed. Malden: Polity Press, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. *Lei nº 6.001*, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, 1973.

_____. *Lei nº 6.815*, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 1980.

_____. *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, 1997.

_____. *Lei nº 10.639*, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Brasília, 2003.

_____. *Lei nº 11.645*, de 10 de março de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Brasília, 2008.

_____. *Lei nº 13.445*, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, 2017.

_____. Decreto Federal nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à

Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Brasília, 2004.

_____. Decreto Federal nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 7 de junho de 1994. Altera a alínea “c” do inciso I, a alínea “b” do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal. Brasília, 1994.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.813, de 1991. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e dá outras providências. Brasília, 1991.

_____. Projeto de Lei nº 5.655, de 2009. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências. Brasília, 2009.

_____. Portaria Ministerial nº 2.162, de 29 de maio de 2013. *Diário Oficial da União*, n. 103, 31 maio 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília, 2012.

_____. Resolução Normativa nº 102, de 26 de abril de 2013. Altera o art. 2º da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Brasília, 2013.

_____. Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Brasília, 2017.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Brasília, 2013.

BROUWER, Lenie; PRIESTER, Marijke. Living in Between: Turkish Women in Their Homeland and in the Netherlands. In: PHIZACKLEA, Annie (Ed.). *One Way Ticket: Migration and Female Labour*. London: Routledge & Kegan Paul, 1983. p. 113-129.

BRUBAKER, Rogers. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

_____. The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States. *Ethnic and Racial Studies*, v. 24, n. 4, p. 531-548, July 2001.

BRUSSELS INSTITUUT VOOR STATISTIEK EN ANALYSE. Bevolking – Nationaliteiten. Disponível em: <<http://bisa.brussels/themas/bevolking/bevolking#.WmvICPHyvCI>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BUCKLEY, Francis H. The Political Economy of Immigration Policies. *International Review of Law and Economics*, v. 16, p. 81-99, 1996.

BUNLE, Henri. The Cultural Assimilation of Immigrants. *Population Studies*, v. 3, 1950. Cultural Assimilation of Immigrants: Supplement.

BUTLER, Judith. Performative Agency. *Journal of Cultural Economy*, v. 3, n. 2, p. 147-161, 2010.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Havester Wheasheaf, 1991.

CAGGIANO, Sergio. Migrantes y lucha por los derechos: posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones. In: CONGRESO DE LA RED INTERNACIONAL DE MIGRACIÓN Y DESARROLLO, 4., Quito, 2011. Disponível em: <<http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/migrantes-y-luchas-por-derechos-posibilidades-y-limitaciones-de-la-articulacion-entre>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

CALDWELL, Christopher. *Reflections on the Revolution in Europe: Can Europe Be the Same with Different People in It?*. London: Penguin Books, 2009.

CÂMARA, Átila Rabelo Tavares da. *Fluxos migratórios para o Brasil no início do século XXI: respostas institucionais brasileiras*. 2014. 111 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CAMPBELL, John. Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, v. 28, p. 21-38, 2002.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 87-122.

CARENS, Joseph H. The Rights of Irregular Migrants. *Ethics and International Affairs*, v. 22, n. 2, 2008.

CASTLES, Stephen. The Guest-worker in Western Europe: An Obituary. *International Migration Review*, v. 20, n. 4, p. 761-778, Winter 1986.

_____. How Nation-states Respond to Immigration and Ethnic Diversity. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 21, n. 3, p. 293-308, 1995.

_____. Guestworkers in Europe: A Resurrection?. *International Migration Review*, v. 40, n. 4, p. 741-766, Winter 2006.

CASTLES, Stephen; KOSACK, Godula. *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1973.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The Age of Migration*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

CENTRE BRUXELLOIS D'ACTION INTERCULTURELLE. Centre Régional d'Appui à la cohésion sociale (CBAI/CRAcs). *Parcours d'accueil pour primo-arrivants*. 2016. Rapport annuel.

CHAMBERS, Simone; KOPSTEIN, Jeffrey. Bad Civil Society. *Political Theory*, v. 29, n. 6, p. 837-865, 2001.

CLEMENS, Elisabeth. Organizational Repertoires and Institutional Change: Women's Groups and the Transformation of American Politics, 1890-1920. *American Journal of Sociology*, v. 98, n. 4, p. 755-798, 1993.

_____. Organizational Repertoires. In: GOODWIN, Jeff; JASPER, James (Ed.). *The Social Movements Reader: Cases and Concepts*. New York: Blackwell, 2003. p. 187-201.

COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE (COCOM). *L'accueil des primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale*. Brussels: La Collection Ikebana, 2007.

COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE (COCOF). Décret relatif à la cohésion sociale. Aprovado em 13 de maio de 2004.

_____. Déclaration de Politique Communautaire 2009-2014. Aprovada em 16 de julho de 2009.

_____. Décret relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale. Aprovado em 18 de julho de 2013.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE). Resolução Normativa nº 6, de 26 de maio de 1999. Dispõe sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio. 1999. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/resolucao-normativa-conare-no-06-1999>>. Acesso em: 8 maio 2017.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE). Resolução Normativa nº 13, de 23 de março de 2007. Dispõe sobre o encaminhamento, a critério do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, ao Conselho Nacional de Imigração, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução Recomendada CNIg nº 08, de 19 de dezembro de 2006. 2007. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/resolucao-normativa-conare-no-13-2007>>. Acesso em: 8 maio 2017.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE). Resolução Normativa nº 17, de 20 de setembro de 2013. Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708>>. Acesso em: 8 maio 2017.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2000/43/CE, de 29 de junho de 2000. Aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica. 2000a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=PT>>. Acesso em: 19 maio 2017.

_____. Directiva 2000/78/CE, de 27 de novembro de 2000. Estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional. 2000b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=PT>>. Acesso em: 19 maio 2017.

_____. Conselho de Justiça e Assuntos Internos. Princípios comuns básicos para as políticas de integração de imigrantes na União Europeia. Nov. 2004.

CONSELHO EUROPEU. Conclusões da presidência da sessão extraordinária de Tampere. 15-16 out. 1999. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. Tratado de Amsterdã. Emendando o Tratado sobre a União Europeia, os Tratados estabelecendo as Comunidades Europeias e Atos Correlatos. Amsterdã, 2 out. 1997. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pta.eu>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. Tratado sobre a União Europeia. Maastricht, 7 fev. 1992. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. Versões consolidadas do Tratado sobre a União Europeia e do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Lisboa, 13 dez. 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&froa.eu>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. The Schengen Acquis (Integrated into the European Union). 1 May 1999. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.ACQUIS-EN.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2015.

COSMÓPOLIS. *Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos*. São Paulo, 2017. No prelo.

CREPEAU, François. Final Remarks at the Clustered Interactive Dialogue with Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants. In: MEETING OF THE 29TH REGULAR SESSION OF THE HUMAN RIGHTS COUNCIL OF THE UNITED NATIONS ORGANISATION, 5., 2015, Geneva. Disponível em: <<http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-council/regular-sessions/29th-session/watch/clustered-id-contd-sr-on-migrants-and-sr-on-minority-issues-5th-meeting-29th-regular-session-of-human-rights-council/4299158515001#full-text>>. Acesso em: 23 maio 2017.

CRUL, Maurice; SCHNEIDER, Jens; LELIE, Frans. *Superdiversiteit: een nieuwe visie op integratie*. Amsterdam: VU University Press, 2013.

DAUVERGNE, Catherine. Challenges to Sovereignty: Migration Laws for the 21st Century. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 92, 2003.

DEMANT, Peter R. Het Islamdebat in Nederland: van exceptionalisme tot convergentie? *Res Publica*, v. 51, n. 2, p. 239-256, 2009.

DE ZWART, Frank; POPPELAARS, Caelesta. Redistribution and Ethnic Diversity in the Netherlands. *Acta Sociologica*, v. 50, n. 4, p. 388-400, 2007.

DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 2nd ed. New York: Cornell University Press, 2003.

DRYZEK, John. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. Policy Analysis as Critique. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 109-203.

DURKHEIM, Émile. *O suicídio: estudos de sociologia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

EISENSTADT, Shmuel N. Analysis of Patterns of Immigration and Absorption of Immigrants. *Population Studies*, v. 7, n. 2, p. 167-180, 1953.

ERA o Hotel Cambridge. Direção: Eliane Caffé. São Paulo: Vitrine Filmes, 2017. 99 min.

EUROPEAN COMMISSION (EC). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council*. Second Biannual Report on the Functioning of the Schengen Area, 1 May 2012 – 31 October 2012. COM(2012) 686 final. Brussels, 2012.

_____. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council*. Seventh Bi-annual Report on the Functioning of the Schengen area, 1 November 2014 – 30 April 2015. COM(2015) 236 final. Brussels, 2015.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *Annual Report on Asylum and Migration Policy in Belgium*. 2014. Disponível em: <https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/lr_voor_web_fod_annual_report_asylum_2_0.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. *Annual Report on Asylum and Migration Policy in Belgium*. 2015. Disponível em: <https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/be_emn_ncp_annual_policy_report_2015_final.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. *Annual Report on Asylum and Migration Policy in Belgium*. 2016. Disponível em: <https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/00_apr2016_synthesis_report_final_en.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

EUROSTAT. Population on 1 January by Five Year Age Group, Sex and Citizenship. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

EUROSTAT. Population on 1 January by Five Year Age Group, Sex and Country of Birth. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

FAVELL, Adrian. Integration Policy and Integration Research in Europe: A Review and Critique. In: ALEINIKOFF, T. Alexander; KLUSMEYER, Douglas (Ed.). *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2001. p. 349-399.

FAVELL, Adrian; HANSEN, Randall. Markets Against Politics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 28, n. 4, p. 581-601, 2002.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press, 1993.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso, 2003.

FREEMAN, Gary. Migration and the Political Economy of the Welfare State. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 485, n. 1, 1986.

_____. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review*, v. 29, n. 4, 1995.

_____. Immigrant Incorporation in Western Democracies. *International Migration Review*, v. 38, n. 3, 2004.

FREYRE, Gilberto. *Casa grande & senzala*. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

FRISCH, Max. Vorwort. In: SEILER, Alexander J. *Siamo italiani – Die Italiener: Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz*. Zürich: EVZ-Verlag, 1965.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil: 2013-2014*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Centro de Estatística e Informações, 2016.

GLASS, David V. Introduction. *Population Studies*, v. 3, 1950. Cultural Assimilation of Immigrants: Supplement.

GOODIN, Robert; REIN, Martin; MORAN, Michael. The Public and Its Policies. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-35.

GROFFY, Luk; DEBRUYNE, Pascal. Integratie is dood, lang leve de integratie. Van integratiepioniers naar migratiebeheer in superdiverse tijden. *Oikos*, v. 69, n. 2, 2014.

GRUPO DE REFUGIADOS E IMIGRANTES SEM-TETO (GRIST); MOVIMENTO SEM-TETO DO CENTRO. Manifesto “Morar no Refúgio”. In: FÓRUM “MORAR NO REFÚGIO”, 1., 2015.

GUIRADO NETO, José. *Para além da costura: trabalho imigrante e organização coletiva na metrópole*. 2014. 14 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2014.

HABERMAS, Jürgen. A Historical Critique of John Rawls’ *A Theory of Justice*: Failure to Communicate the Tradition (from a series of lectures delivered in Frankfurt July 2003). Disponível em: <http://archive.org/stream/JrgenHabermasCritiqueOfJohnRawls/JrgenHabermasCritiquesRawls_djvu.txt>. Acesso em: 29 dez. 2014.

_____. *A inclusão do Outro*. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

_____. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, v. 16, n. 4, 2006a.

_____. *Sobre a constituição da Europa*. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

_____. The European Nation-state: Its Achievements and Its Limits. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship, In: BALAKRISHNAN, Gopal (Ed.). *Mapping the Nation*. London: Verso, 1996. p. 281-294.

_____. *The Philosophical Discourse of Modernity*. Massachusetts: MIT Press, 1990.

_____. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Massachusetts: MIT Press, 1991.

_____. *The Theory of Communicative Action: Reason and Rationalization of Society*. Cambridge: Polity Press, 2004. v. 1.

_____. *The Theory of Communicative Action: Reason and Rationalization of Society*. Cambridge: Polity Press, 2006b. v. 2.

HACKRADT, Lucas. *Occupying the Pauliceia: Migration, Social Movements and the Claim of the Urban Space in São Paulo, Brazil*. 2016. Dissertation (Master of Migration and Intercultural Relations) – European Master of Migration and Intercultural Relations, 2016.

HAMMARBERG, Thomas. The “Dublin Regulation” Undermines Refugee Rights. 2 Sept. 2010. Disponível em: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1671357&Site=DC&direct=true>>. Acesso em: 24 maio 2017.

HERMAN, Barbara. *Vie associative et participation politique des personnes issues de l’immigration: le cas des populations d’origine marocaine, turque et congolaise à Bruxelles*. 2015. Thèse (Doctorat en Sociologie) – Université Libre de Bruxelles, 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HONNETH, Axel. Recognition as Ideology. In: VAN DEN BRINK, Bert; OWEN, David (Ed.). *Recognition and Power: Axel Honneth and the Tradition of Critical Social Theory*. New York: Cambridge University Press, 2007. p. 323-347.

_____. *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. Redistribution as Recognition: A Response to Nancy Fraser. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso, 2003. p. 110-197.

HUGO, Graeme. Environmental Concerns and International Migration. *International Migration Review*, v. 30, n. 1, p. 105-131, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html>>. Acesso em: 18 out. 2012.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR (IPPDH). *La situación de las personas migrantes regionales en la Ciudad de Buenos: acceso a derechos sociales, discriminación y estadísticas de criminalidad*. Buenos Aires: IPPDH, 2016.

_____. *Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo: derechos sociales y políticas públicas*. Buenos Aires: IPPDH, 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM-OIM). *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. 2015. Disponível em: <<https://www.iom.int/world-migration-report-2015>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

ISLAM. Le manifeste citoyen. 2014. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/3c5c1f_bbb261e24d1349a4b0ed955950cbebf.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

JOPPKE, Christian. *Immigration and the Nation State: The United States, Germany and Great Britain*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *International Social Science Journal*, v. 159, 1999.

KENICKE, Pedro Henrique Galotti. *O Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano*. 2016. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

KOENIG, Matthias. Incorporating Muslim Migrants in Western Nation States: A Comparison of the United Kingdom, France and Germany. *Journal of International Migration and Integration*, v. 6, n. 2, p. 219-234, 2005.

KOOPMANS, Ruud *et al.* *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.

KYMLICKA, Will. Defending Diversity in an Era of Populism: Multiculturalism and Interculturalism Compared. In: MEER, Nasar; MODOOD, Tariq; ZAPATA-BARRERO, Ricard (Ed.). *International Perspectives on Interculturalism and Multiculturalism: Bridging European and North American Divides*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2015. p. 158-177.

_____. KYMLICKA, Will. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

LASSWELL, Harold. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York; London: McGraw-Hill Book, 1936.

LEÃO, Augusto Veloso. *O debate midiático sobre políticas públicas para a imigração na Alemanha, Áustria e Suíça*. 2012. 108 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

_____. Public Policy and Media Frames: The Debate over Migration in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, n. 7, v. 1, p. 94-117, 2013.

LEÃO, Augusto Veloso; DEMANT, Peter Robert. Mobilização política e integração de migrantes no Brasil: os casos Zulmira Cardoso e Brayan Capcha. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 91, p. 1-20, 2016.

LEÃO, Augusto Veloso; WESTERVEEN, Laura; ADAM, Ilke. The First Year of Implementation of the EU Action Plan on Integration: An Evaluation of European Policy Coordination on Migrant Integration. *Policy Brief: Institute for European Studies*, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://www.ies.be/policy-brief/first-year-implementation-eu-action-plan-integration-evaluation-european-policy>>. Acesso em: 4 out. 2017.

LESSER, Jeffrey. *Immigration, Ethnicity, and National Identity in Brazil: 1808 to the Present*. New York: Cambridge University Press, 2013.

LINKLATER, Andrew. Cosmopolitan Citizenship. *Citizenship Studies*, v. 2, n. 1, p. 23-41, 1998.

LOCKE, John. *Two Treatises of Government*. London: McMaster University Archive, 1823.

LOPES, Cristiane M. S. *Direito de imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

LUCAS, Robert E. B. International Migration to the High-Income Countries: Some Consequences for Economic Development in the Sending Countries. In: BOURGUIGNON, François; PLESKOVIC, Boris; SAPIR, André (Ed.). *“Are We on Track to Achieve the Millennium Development Goals?”* Annual World Bank Conference on Development Economics. New York: The World Bank and Oxford University Press, 2005. p. 127-163.

MARSHALL, Thomas H. Citizenship and Social Class. In: MANZA, Jeff; SAUDER, Michael (Ed.). *Inequality and Society: Social Science Perspectives on Social Stratification*. New York: W. W. Norton and Co., 2009. p. 148-154.

MARTES, Ana Cristina Braga. Velho tema, novos desafios: gestão pública da imigração. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 9-28, 2009. Organização de Peter Fischer-Bollin.

MARTINS, Jameson; LEÃO, Augusto Veloso. *Relato de campo: campo de refugiados e imigrantes de Calais e Norrent-Fontes*. No prelo.

MASSEY, Douglas S. Economic Development and International Migration. *Population and Development Review*, v. 14, n. 3, 1988.

_____. The Political Economy of Migration in an Era of Globalization. In: MARTÍNEZ, Samuel. *International Migration and Human Rights: The Global Repercussions of U.S. Policy*. Berkeley: University of California Press, 2009. p. 25-43.

MATTAR, Marina. Migrações ambientais: o caso dos pequenos países insulares. *Universitas Relações Internacionais*, v. 10, n. 1, p. 111-121, 2012.

MAUCO, Georges. The Assimilation of Foreigners in France. *Population Studies*, v. 3, 1950. Cultural Assimilation of Immigrants: Supplement.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MEER, Nasar; MODOOD, Tariq. How Does Interculturalism Contrast with Multiculturalism? *Journal of Intercultural Studies*, v. 33, n. 2, p. 175-196, 2012.

MENDONÇA, Ricardo. Recognition and Social Esteem: A Case Study of the Struggles of People Affected by Leprosy. *Political Studies*, v. 59, n. 4, 2011.

MENEZES, Thais Silva. *Direitos humanos e refúgio: a violação de direitos antes e após a determinação do status de refugiado*. 2012. 60 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MENZ, Georg. *The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*. New York: Oxford University Press, 2009.

MERCOSUL. Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados. Reunión de Ministros del Interior. *Memoria Institucional*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/portugues/pdf/memoria_institucional_n.pdf>. Acesso em: 19 maio 2017.

MONEY, Jeannette. No Vacancy: The Political Geography of Immigration Control in Advanced Industrial Countries. *International Organization*, v. 51, n. 4, 1997.

MOROKVASIC, Mirjana. Women in Migration: Beyond the Reductionist Outlook. In: PHIZACKLEA, Annie (Ed.). *One Way Ticket: Migration and Female Labour*. London: Routledge & Kegan Paul, 1983. p. 13-31.

MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, 2011.

MOULIN, Carolina; THOMAZ, Diana. The Tactical Politics of “Humanitarian” Immigration: Negotiating Stasis, Enacting Mobility. *Citizenship Studies*, v. 20, n. 5, 2016.

OHMAE, Kenichi. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: The Free Press, 1995.

OLIVEIRA, Adriana Capuano. Alteridade e identidade: “quem somos”, “quem são” nas vivências de processos migratórios. In: DANTAS, Sylvia Duarte (Org.). *Diálogos interculturais: reflexões interdisciplinares e intervenções psicossociais*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012. p. 85-107.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

OTERO, Guilherme Arosa Prol. *Migrações, políticas públicas e federalismo: análise da política migratória brasileira a partir da abordagem dos arranjos institucionais*. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.

PARK, Robert; BURGESS, Ernest. *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press, 1921.

PARLAMENTO DA COMUNIDADE FRANCESA. Déclaration de Politique Communautaire 2009-2014. Sessão extraordinária de 16 de julho de 2009.

PATTERSON, Sheila. *Dark Strangers*. Bloomington: Indiana University Press, 1964.

PENNINX, Rinus. Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions. In: MACURA, Miroslav; MACDONALD, Alphonse L.; HAUG, Werner (Ed.). *The New Demographic Regime: Population Challenges and Policy Responses*. Geneva: United Nations, 2005. p. 137-151.

PENNINX, Rinus *et al.* *Citizenship in European Cities, Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate, 2004.

PHIZACKLEA, Annie. Introduction In: _____. (Ed.). *One Way Ticket: Migration and Female Labour*. London: Routledge & Kegan Paul, 1983. p. 1-11.

PIRACHA, Matloob; VICKERMAN, Roger. Immigration, Labour Mobility and EU Enlargement. In: SMITH, Julie; JENKINS, Charles (Ed.). *Through the Paper Curtain: Insiders and Outsiders in the New Europe*. London: Blackwell, 2003. p. 35-60.

PLATO. *The Republic*. New York: Oxford University Press, 1977.

PLATTNER, Marc F. Liberalism and Democracy: Can't Have One Without the Other. *Foreign Affairs*, v. 77, n. 2, p. 171-180, 1998.

POGGE, Thomas. *Migration and Poverty: Citizenship and Exclusion*. Basingstoke: Macmillan, 1997.

POLLIS, Adamantia; SCHWAB, Peter. Human Rights: A Western Construct with Limited Applicability. In: KOGGEL, Christine. *Moral Issues in Global Perspective*. v. 1: Moral and Political Theory. Mississauga: Broadview Press, 2006. p. 60-71.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PREIS, Ann-Belinda. Human Rights as Cultural Practice: An Anthropological Critique. *Human Rights Quarterly*, v. 18, n. 2, p. 286-315, 1996.

PUTNAM, Robert D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 1, p. 65-78, 1995.

_____. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAWLS, Joseph. *A Theory of Justice*. rev. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

RAZIN, Assaf; SADKA, Efraim; SWAGEL, Phillip. Tax Burden and Migration: A Political Economy Theory and Evidence. *Journal of Public Economics*, v. 85, n. 2, 2002.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, 2011.

_____. Os direitos humanos e a política internacional. *Revista de Sociologia Política*, n. 27, p. 33-42, 2006.

_____. *Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

_____. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, 2004.

REX, John. Review: Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe. *British Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 252-254, 1974.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RUBENSTEIN, Kim; ADLER, Daniel. International Citizenship: The Future of Nationality in a Globalized World. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 7, n. 2, 2000.

RUDOLPH, Christopher. Security and the Political Economy of International Migration. *The American Political Science Review*, v. 97, n. 4, p. 603-620, 2003.

SACCO, Muriel; TORREKENS, Corinne. Introduction In: SACCO, Muriel; TORREKENS, Corinne; ADAM, Ilke (Dir.). *Circulation des idées et des modèles: les transformations de l'action publique en question*. Louvain-La-Neuve: Academia-L'Harmattan, 2016. p. 7-22.

SACCO, Muriel; TORREKENS, Corinne; ADAM, Ilke (Dir.). *Circulation des idées et des modèles: les transformations de l'action publique en question*. Louvain-La-Neuve: Academia-L'Harmattan, 2016.

SAFRAN, William. Nationalism. In: FISHMAN, Joshua (Ed.). *Language & Ethnic Identity*. New York: Oxford University Press, 1999. p. 77-93.

SÁNCHEZ, Félix. O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2005. p. 409-470.

SANGIOVANNI, Andrea. Global Justice, Reciprocity, and the State. *Philosophy and Public Affairs*, v. 35, n. 1, p. 3-39, 2007.

SANS-PAPIER. Manifeste de sans-papiers. *Libération*, 25 févr. 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/d21lsT>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 48, 1997.

SÃO PAULO. Decreto nº 56.353, de 24 de setembro de 2015. Institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante. São Paulo, 2015.

_____. Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016. Regulamenta a *Lei nº 16.478*, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. São Paulo, 2016.

_____. *Lei nº 16.478*, de 8 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. São Paulo, 2016.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Programa de metas da cidade de São Paulo*: versão final participativa 2013-2016. São Paulo, 2013.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Coordenação de Políticas para Migrantes. *Relatório final*: abrigo emergencial Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo, 2014.

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

_____. *The Suffering of the Migrant*. Cambridge: Polity Press, 2004.

SCHILLER, Nina Glick. A Global Perspective on Migration and Development: Theorising Migration without Methodological Nationalism. In: BAUBÖCK, Rainer; FAIST, Thomas (Ed.). *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. p. 109-130.

SICILIANO, André Luiz. *A política migratória brasileira: limites e desafios*. 2013. 67 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SIKKINK, Kathryn. Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America. *International Organization*, v. 47, n. 3, 1993.

SOYSAL, Yasemin N. Changing Parameters of Citizenship and Claims-making: Organized Islam in European Public Spheres. *Theory and Society*, v. 26, n. 4, p. 509-527, 1997.

STARLING, Heloisa; SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. 694 p.

STATISTICS BELGIUM. Interne en Internationale migratie. Disponível em: <<http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/bevolking/migraties/>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

STEFFENS, Isadora; MARTINS, Jameson. “Falta um Jorge”: a saúde na política municipal para migrantes de São Paulo (SP). *Lua Nova*, n. 98, p. 275-299, 2016.

STONE, Karen. Motherhood and Waged Work: West-indian, Asian and White Mothers Compared. In: PHIZACKLEA, Annie (Ed.). *One Way Ticket: Migration and Female Labour*. London: Routledge & Kegan Paul, 1983. p. 33-52.

STRAUBHAAR, Thomas. Allocational and Distributional Aspects of Future Immigration to Western Europe. *International Migration Review*, v. 26, n. 2, p. 462-483, Summer 1992.

SWIDLER, Ann. Cultured Capacities, Strategies of Action. In: _____. *Talk of Love*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 2001. p. 71-88.

SYLVESTER, Christine. The Contributions of Feminist Theory to International Relations. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (Ed.). *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 254-278.

TICKNER, J. Ann. Introduction: Gendering World Politics. In: _____. *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*. New York: Columbia University Press, 2001. p. 1-8.

_____. Troubled Encounters: Feminism Meets IR. In: _____. *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*. New York: Columbia University Press, 2001. p. 9-35.

TODD, Emmanuel. *Le destin des immigrés*. Paris: Éditions du Seuil, 1994.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Press Release n. 30/17. Luxemburgo, 14 mar. 2017.

UNGER, Jonathan. Un pays, 3 régions, 3 communautés et 3 parcours en 4 versions. *Agenda Interculturel*, n. 334, janv. 2017.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF). Annex B: The Human Rights Based Approach: Statement of Common Understanding. The State of the World’s Children 2004

Report. New York: UNICEF, 2004. Disponível em: <<http://www.unicef.org/sowc04>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

VAN PUymbroeck, Nicolas; VAN DE POL, Sanne; OOSTERLYNCK, Stijn. L'enjeu de la mobilité de l'Est: l'eupéanisation idiosyncratique de la gouvernance urbaine comparée. In: SACCO, Muriel; TORREKENS, Corinne; ADAM, Ilke (Dir.). *Circulation des idées et des modèles: les transformations de l'action publique en question*. Louvain-La-Neuve: Academia-L'Harmattan, 2016. p. 97-146.

VENTURA, Deisy. Migrar é um direito. *Novas Migrações Revista E-Sesc*, São Paulo, 2 fev. 2016. Disponível em: <https://www.sescsp.org.br/online/artigo/9732_NOVAS+MIGRACOES>. Acesso em: 13 nov. 2017.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 4, n. 37, p.14-15, ago. 2010.

VLAAMSE OVERHEID. Horizontaal Integratiebeleidsplan Vlaanderen 2016-2019. 2016.

VON VACANO, Diego. Immigrant Identity in a Cosmopolitan World. Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Stanford University. 2010. Disponível em: <http://iis-db.stanford.edu/evnts/5977/IMMIG_PAPER_DVV_Stanford1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

WAEVER, Ole *et al.* *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter, 1993.

WALGRAVE, Stefaan; DE SWERT, Knut. The Making of the (Issues of the) Vlaams Blok. *Political Communication*, n. 21, v. 4, p. 479-500, 2004.

WALZER, Michael. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books, 1983.

WEBER, Serge. Comprendre la mobilité, réinterroger l'intégration. *Projet*, n. 311, p. 58-67, 2009.

WEINER, Myron. Security, Stability, and International Migration. *International Security*, v. 17, n. 3, p. 91-126, 1993.

WIMMER, Andreas; SCHILLER, Nina Glick. Methodological Nationalism and Beyond: Nation-state Building and the Social Sciences. *Global Networks*, v. 2, n. 4, 2002.

Notícias

CARDOSO, Daiene. Câmara aprova lei que favorece regularização de estrangeiros no País. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 6 dez. 2016. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,camara-aprova-lei-que-favorece-regularizacao-de-estrangeiros-e-acolhe-refugiados,10000092997>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

COUTINHO, Mateus. Justiça barra inquérito contra professora italiana por atividades políticas. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 18 maio 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-barra-inquerito-contraprofessora-italiana-por-atividades-politicas/>>. Acesso em: mar. 12 2017.

ESTRANGEIRO residente no país tem direito à concessão de benefício assistencial, decide STF. *Portal do Supremo Tribunal Federal*, Brasília, 20 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341292>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

JOHNSTON, Ian. Theresa May to End EU Citizens' Rights to Live in UK After Fear "Half of Romania and Bulgaria" Will Come. *The Independent*, London, 27 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-theresa-may-eu-citizens-live-in-uk-freedom-of-movement-european-union-a7601051.html>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

JUSTIÇA reconhece direito a benefícios assistenciais para estrangeiros no Brasil. *Portal da Defensoria Pública da União*, Brasília, 1º fev. 2016. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/noticias-defensoria-publica-da-uniao/29673-justica-reconhece-direito-a-beneficios-assistenciais-para-estrangeiros-no-brasil>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

SÃO Paulo passa a contar com o CIC do Imigrante na Barra Funda. *MigraMundo*, 16 dez. 2014. Disponível em: <<http://migramundo.com/sao-paulo-passa-a-contar-com-o-cic-do-imigrante-na-barra-funda/>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

VENEZUELA: crise humanitária alastra-se para o Brasil. *Human Rights Watch Brasil*, São Paulo, 18 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

VLAAMS PARLEMENT. Beleidsnota Inburgering en Integratie 2009-2014. Stuk 186 (2009-2010) – Nr. 1. Apresentada em 23 de outubro de 2009.

_____. Beleidsnota 2014-2019 Integratie en Inburgering. Aprovado em 24 de outubro de 2014.

_____. Decreet betreffende het Vlaamse integratiebeleid. Aprovado em 27 de abril de 1998

_____. Decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. Aprovado em 27 de fevereiro de 2003.

_____. Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid. Aprovado em 6 de junho de 2013. Revisto em 28 de fevereiro de 2016.

_____. Hoorzitting Verslag: Ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid. Stuk 1867 (2012-2013) – Nr. 3. Apresentado em 20 de março de 2013a.

_____. Verslag: Ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid. Stuk 1867 (2012-2013) – Nr. 8. Apresentado em 17 de maio de 2013b.