

PENSANDO O ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS EM CIDADES INTELIGENTES

THINKING ABOUT REFUGEE RECEPTION IN SMART CITIES

Rosiane Alves Palacios ¹[0000-0002-7588-6358]

¹ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)
rosiane.palacios@edu.pucrs.br

Resumo. Na pauta dos desafios urbanos de como gerenciar melhor as cidades vem crescendo a atenção para a governança migratória local visando ao acolhimento e integração de refugiados nas cidades. As cidades inteligentes (CI) buscam soluções urbanas que promovam a qualidade de vida para seus cidadãos. Não raro muitas pessoas migram para as CI em busca de melhores condições de vida. Porém, as ações das CI estão focadas em cidadãos e podem não contemplar todos os residentes urbanos (como migrantes, refugiados e apátridas). Diante desse cenário, esta pesquisa em andamento objetiva compreender o papel da governança inteligente no apoio à governança do acolhimento e integração de refugiados no contexto das cidades inteligentes. Propõe-se estudar qualitativamente o caso de quatro cidades de diferentes continentes. O estudo está alinhado com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 e 16, que visam a promoção de cidades inclusivas, seguras e resilientes e instituições fortes e responsáveis, respectivamente. Ao combinar percepções da academia e práticas do mundo real, esta pesquisa visa contribuir para formulação de estratégias de governança urbana mais eficazes e humanas para os refugiados no cenário em evolução das CI.

Palavras-chave: Governança migratória. Refugiados. Cidades Inteligentes.

Abstract. Within the agenda of urban challenges concerning how to better manage cities, increasing attention has been given to local migration governance aimed at welcoming and integrating refugees in cities. Smart cities seek urban solutions that promote quality of life for their citizens. Many people often migrate to smart cities in search of better living conditions. However, smart city actions tend to focus on citizens and may not include all urban residents, such as migrants, refugees, and stateless persons. Against this background, this ongoing research aims to understand the role of smart governance in supporting the governance of refugee reception and integration in the context of smart cities. A qualitative study of four cities on different continents is proposed. The study is aligned with Sustainable Development Goals 11 and 16, which aim to promote inclusive, safe, and resilient cities and strong and accountable institutions, respectively. By combining academic insights and real-world practices, the research seeks to contribute to the formulation of more effective and humane urban governance strategies for refugees in the evolving smart city landscape.

Keywords: Migration governance; Refugees; Smart cities

1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) considera que o presente e o futuro da humanidade são notavelmente urbanos (UN-HABITAT, 2020). A estimativa da ONU para a porcentagem de pessoas vivendo em cidades até 2050 é de 68% (UN-HABITAT, 2020). Entretanto, de acordo com a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Brasil já ultrapassa esse percentual, com 84,72% da população vivendo em centros urbanos (IBGE, 2016). Pensando no panorama das cidades atuais, o crescimento demográfico sem precedentes somado às questões climáticas, às desigualdades sociais, aos desastres naturais e a outros riscos urbanos, faz com que haja uma necessidade urgente de encontrar melhores soluções urbanas (UN HABITAT, 2020). Neste sentido surge o conceito de cidades inteligentes (CI) (ALBINO;

BERARDI; DANGELICO, 2015). O desenvolvimento das CI tornou-se uma prioridade para muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento (MOUAZEN; HERNÁNDEZ-LARA, 2020). Ao longo dos anos, a CI ganhou visibilidade tanto no meio acadêmico quanto na sociedade e, em mais de três décadas de estudos sobre o tema, a CI é pensada em diversas configurações e arranjos. Em suma, buscar e pensar estrategicamente sobre as melhores formas de desenvolver a cidade e, ao mesmo tempo, promover a qualidade de vida de seus cidadãos (ECHEBARRIA; BARRUTIA; AGUADO-MORALEJO, 2020). A CI também é pensada como um ecossistema de inovação urbana, onde as partes interessadas interagem e devem apoiar a governança e as estruturas institucionais (CAMBOIM; ZAWISLAK; PUFAL, 2019).

Na pauta dos sociais um aspecto ganha cada vez mais atenção de muitos países e da comunidade internacional é a recepção de migrantes. As pessoas sempre migraram porém, as motivações que as fazem migrar podem ser distintas. Especialistas apontam que globalmente enfrenta-se uma crise humanitária relacionada aos movimentos migratórios de pessoas que sofrem algum tipo de privação de direitos, como questões relacionadas à discriminação, pobreza extrema, guerras, violência, mudanças climáticas, direitos políticos, entre outros (ACNUR, 2022). Essas pessoas recebem o título de Refugiado. No Brasil, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) define refúgio como: "uma proteção legal oferecida pelo Brasil a cidadãos de outros países que estejam sofrendo perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou que estejam sujeitos, em seu país, a grave e generalizada violação de direitos humanos (BRASIL, p.1, 2023). Os refugiados são amparados por diversas leis e tratados internacionais, como a Convenção da ONU - realizada em 1951 -, o Estatuto dos Refugiados - 1967 -, a Convenção da OUA (Organização da Unidade Africana) - 1969 - e a Declaração de Cartagena de 1984, além da legislação nacional vigente (ACNUR BRASIL, 2023). Os refugiados se deslocam para outros países em busca de melhores condições de vida.

Atualmente, há movimentos migratórios maciços de refugiados de países do Sul global que enfrentam problemas significativos de direitos humanos (ACNUR, 2022). Muitos refugiados se mudam para países do norte global, geralmente na Europa, ou para países que fazem fronteira com seu país de origem (ACNUR, 2022). Entretanto, também há fluxos significativos de migração de refugiados na direção sul-sul global, para países em desenvolvimento como Brasil, Colômbia e Argentina na América Latina. O relatório Global Trends indica que aproximadamente 83% das pessoas deslocadas através das fronteiras vêm de 10 países: Afeganistão, Eritreia, Mianmar, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Síria, Somália, Sudão, Sudão do Sul e Venezuela (ACNUR, 2022). No deslocamento forçado se destacam: República Centro-Africana e da Venezuela. Os cidadãos venezuelanos ocupam a posição de segunda maior população migrante (4,6 milhões de pessoas), cruzando as fronteiras em direção ao Brasil, Chile,

Colômbia, Equador e Peru (UNHCR, 2022). O tema refugiados não é recente e já foi uma questão importante em outros períodos da história, como na Segunda Guerra Mundial (ACNUR BRASIL, 2022). No entanto, somente a partir da década de 1990 é que houve mudanças significativas no pensamento sobre as políticas para refugiados, visando ultrapassar os paradigmas do alívio e da assistência direta e incluindo o prisma do desenvolvimento (PASCUCCI, 2017).

No Brasil, a regulamentação da migração e dos documentação é uma de competência federal.

No entanto, é em nível local que os migrantes se estabelecem, procuram trabalho e acessam os serviços públicos. Os governos locais, principalmente os municipais, tem o desafio de acolher os refugiados nos melhores termos possíveis (CAPONIO; SCHOLTEN; ZAPATA-BARRERO, 2019). A cidade é o local onde os novos habitantes de outros países são recebidos e integrados, e é a cidade que aplica a legislação e as políticas de migração e de refugiados (MYRBERG, 2017). No entanto, ainda há uma falta de coordenação entre as políticas locais para migrantes, as políticas urbanas e as políticas nacionais de migração. Há um paradoxo: as cidades são as mais impactadas pelos efeitos dos movimentos e das políticas migratórias, mas as autoridades locais têm pouca ou nenhuma voz para moldar os debates supranacionais e formular políticas que afetam suas realidades (STÜRNER-SIOVITZ; HEIMANN, 2022). A governança urbana para migração surge com o objetivo de pensar estrategicamente sobre como a cidade acolherá os refugiados (KVASHNIN, 2020). Caponio, Scholten e Zapata-Barrero (2019) associam a governança urbana da migração à diversidade, que envolve: (i) o legado da história da migração, (ii) políticas específicas que foram formuladas de cima para baixo e de baixo para cima, (iii) redes de políticas e (iv) identidades urbanas moldadas pela migração.

De acordo com Mouazen e Hernández-Lara (2020), as CI são os destinos preferidos dos imigrantes em busca de melhor qualidade de vida, serviços públicos, soluções inteligentes e atividades comerciais, o que representa um desafio para a gestão urbana e a sustentabilidade.

Na CI, a dimensão da governança inteligente está diretamente relacionada à prestação de serviços públicos de qualidade e à adoção de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável. A governança inteligente também está relacionada a: Uso das TICs, colaboração e participação externa, coordenação interna, processos decisórios, governo eletrônico e resultados (BOLÍVAR; MEIJER, 2016). A governança inteligente poderia promover a inclusão social dos residentes urbanos nos serviços públicos. Há diferentes níveis de competência: o estado principal como formulador de políticas e a cidade aplica políticas e gerencia as necessidades da sociedade (nesse caso, as necessidades dos refugiados). Isso pode variar (de cima para baixo ou de baixo para cima, em vários níveis) (AMBROSINI, 2021). O uso da governança digital relacionada à governança de recepção de refugiados pode trazer melhores informações e comunicação aos refugiados, esclarecer os procedimentos de asilo, garantir integração e serviços, gerenciamento eficiente de dados, boa alocação de recursos, capacitação externa e promover a colaboração internacional por meio de ferramentas inovadoras. Premissa geral: a maneira como os refugiados são recebidos nas cidades é resultado da governança migratória local em vigor, e a governança inteligente pode qualificar o tipo de recepção oferecida aos refugiados.

Esta pesquisa em desenvolvimento objetiva compreender o papel da governança inteligente no apoio à governança do acolhimento e integração de refugiados no contexto das cidades inteligentes. E para atingir tal objetivo deve: (i) conhecer o que está sendo estudado atualmente em relação à governança migratória local e refugiados em cidades do norte e do sul global, (ii) identificar os motivadores e as barreiras da governança para

a migração e os refugiados, (iii) compreender o papel da inovação social e de entidades da sociedade civil no acolhimento de refugiados em face do modelo de governança e (iv) propor um modelo de governança inteligente que foca nas capacidades necessárias às governanças no acolhimento e integração de refugiados em cidades inteligentes. Dentro do escopo dos migrantes este estudo escolhe analisar o recorte dos refugiados porque, via de regra, enfrentam maior vulnerabilidades que demandam ações específicas ao enfrentamento da violação de direitos humanos fundamentais.

Defende-se que a governança inteligente pode contribuir para a governança da migração local quando se trata de refugiados além do grupo de cidadãos amplamente estudado nas CI.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo em desenvolvimento tem caráter qualitativo e está composto por três artigos: uma revisão sistemática da literatura, um estudo de caso e um ensaio teórico. Os casos serão estudados separadamente e em conjunto. O estudo está sendo realizado entre 2023 e 2024 em quatro cidades. Com relação à seleção e caracterização dos casos, a escolha das cidades e dos países foi motivada por diferentes fatores. De acordo com as descobertas do Artigo 1, é importante analisar as cidades do norte e do sul do mundo, pois elas enfrentam o problema dos refugiados em diferentes situações. A Áustria é um país do norte global que recebe aproximadamente 146.000 refugiados, especialmente da Síria e do Afeganistão (UNHCR, 2022). O mapa de refúgio mostra que a África do Sul recebeu 266.700 refugiados, principalmente da Somália, da República Democrática do Congo e da Etiópia (ACNUR, 2022).

O Brasil tem atualmente 65.000 refugiados, em sua maioria do Congo, Haiti, Senegal, Síria e Venezuela (ACNUR BRASIL, 2023). A Holanda recebe principalmente refugiados da Síria, Eritreia e Nigéria (ACNUR, 2022) e mais de 100.000 refugiados desde o início dos conflitos entre a Ucrânia e a Rússia. Nesses países, as cidades estudadas são Porto Alegre - BR, Cidade do Cabo - ZA, Viena - AT e Amsterdã - NET. Os instrumentos de coleta de dados são entrevistas semiestruturadas em profundidade, observação não-participante e análise de documentos. O roteiro de entrevista foi validado por especialistas de universidades em cada um dos países. Até o momento já foram entrevistados 31 especialistas nas diferentes cidades estudadas. São pessoas que estão vinculadas às organizações que trabalham para acolher e integrar os refugiados e especialistas em migração. Para analisar os dados coletados, a técnica de análise escolhida é a análise de conteúdo.

3 REFERÊNCIAS

1. ACNUR. Um milhão de refugiados e migrantes fugiram para a Europa em 2015.
2. <https://www.acnur.org/portugues/2015/12/22/um-milhao-de-refugiados-e-migrantes-fugiram-para-a-europa-em-2015/> ACNUR. Global Trends - Forced displacement in 2021. Copenhagen: 2022.
3. https://doi.org/10.1007/978-3-030-68364-1_10 ALBINO, Vito; BERARDI, Umberto; DANGELICO, Rosa Maria. Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives. Journal of Urban Technology, v. 22, n. 1, p. 3–21, 2015.

4. <https://doi.org/10.1080/10630732.2014.942092> AMBROSINI, Maurizio. The Urban Governance of Asylum as a “Battleground”: Policies of Exclusion and Efforts of Inclusion in Italian Towns. *Geographical Review*, v. 111, n. 2, p. 187–205, 2021.
5. <https://doi.org/10.1080/00167428.2020.1735938> BOLÍVAR, Manuel Pedro Rodríguez; MEIJER, Albert J. Smart Governance: Using a Literature Review and Empirical Analysis to Build a Research Model. *Social Science Computer Review*, v. 34, n. 6, p. 673–692, 2016. <https://doi.org/10.1177/0894439315611088> BRASIL. Portal de Imigração. 2023. <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/refugio> CAMBOIM, Guilherme Freitas; ZAWISLAK, Paulo Antônio; PUFAL, Nathália A. Driving elements to make cities smarter: Evidences from European projects. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 142, n. September 2018, p. 154–167, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.09.014> CAPONIO, Tiziana; SCHOLTEN, Peter; ZAPATA-BARRERO, Ricard. *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*. New York: Routledge, 2019.
7. ECHEBARRIA, Carmen; BARRUTIA, Jose M.; AGUADO-MORALEJO, Itziar. The Smart City journey: a systematic review and future research agenda. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, v. 34, n. 2, p. 159–201, 2020. <https://doi.org/10.1080/13511610.2020.1785277> IBGE. Síntese de indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira.
8. Rio de Janeiro: 2016. v. 39 Disponível em: <https://doi.org/ISSN> 0101-4234 MOUAZEN, Ali Mohamad; HERNÁNDEZ-LARA, Ana B. The role of sustainability in the relationship between migration and smart cities: a bibliometric review. *Digital Policy, Regulation and Governance*, v. 23, n. 1, p. 77–94, 2020. <https://doi.org/10.1108/DPRG-04-2020-0051> MYRBERG, Gunnar. Local challenges and national concerns: municipal level responses to national refugee settlement policies in Denmark and Sweden. *International Review of Administrative Sciences*, v. 83, n. 2, p. 322–339, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852315586309> PASCUCI, Elisa. Community infrastructures: shelter, self-reliance and polymorphic borders in urban refugee governance. *Territory, Politics, Governance*, v. 5, n. 3, p. 332–345, 2017.
9. <https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1297252> STÜRNER-SIOVITZ, Janina; HEIMANN, Christiane.
10. The EU Urban Partnership on Inclusion: Institutionalizing Local–Supranational Integration Governance.
11. *International Migration Review*, p. 1–12, 2022. <https://doi.org/10.1177/01979183221102419> UN HABITAT. World Cities Report: the Value of Sustainable Urbanization. 2020.
12. <https://doi.org/10.18356/c41ab67e-en>